

**BRASIL: UMA NOVA POLÍTICA ECONÔMICA**

**Paulo R. Haddad**

**2024/2025**

**SETE CRÔNICAS SOBRE O PRESENTE E O FUTURO DA ECONOMIA BRASILEIRA**

**UMA NOVA POLÍTICA ECONÔMICA**

**Paulo R. Haddad**

**AERI – BH PRESS – FÓRUM DO FUTURO**

**AGRADECIMENTOS**

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

**SUMÁRIO**

**1. Pobreza e Desigualdades: Três Leituras e o Caso Brasileiro**

**2. A Empresa no Século 21: Competitiva, Inclusiva e Sustentável**

**3. Exploração de Petróleo na Margem Equatorial da Amazônia: Comentários de um Ambientalista Acidental**

**4. Dois Paradigmas de Desenvolvimento Local e as Novas Administrações Municipais**

**5. Uma Nova Política Econômica Antes da Meia Noite**

**6. 2025 – Uma Estratégia de Desenvolvimento para o Agronegócio do Brasil**

**7. O Desenvolvimento das Aglomerações Produtivas de micro e pequenas Empresas no Brasil**

**1.POBREZA E DESIGUALDADES SOCIAIS:TRÊS LEITURAS E O CASO BRASILEIRO**

*"Os principais defeitos da sociedade em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e desigual distribuição da riqueza e das rendas”*

***John Maynard Keynes (1936)***

**Belo Horizonte**

**Abril 2024**

**INTRODUÇÃO**

**OS PARADOXOS DE POLLYANNA, ALICE E CINDERELA**

**1.** 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 a denominação de “Princípio de Pollyanna” para designar atitudes ingênuas ou panglossianas diante de situações dramáticas, sofridas ou até mesmo catastróficas.

Pois bem, o Brasil tem um PIB de 11 trilhões de Reais a preços correntes (2023) e está situado entre as dez maiores economias do Mundo. Exporta atualmente quase 350 bilhões de dólares ao ano. Dispõe de setores produtivos extremamente dinâmicos e competitivos globalmente. Assim, é muito difícil que o País deixe de crescer anualmente de 1% a 2% do PIB. Ora, arrastado pelos efeitos propulsores das boas safras ou da extração mineral, ora induzido por inovações tecnológicas dos setores intensivos de Ciência e Tecnologia.

Então, ainda que, no intenso imbróglio macroeconômico do País, não haja como deixar de comemorar algo de positivo – a constatação de uma taxa de crescimento do PIB acima do crescimento demográfico.

Contudo, o Brasil vem se tornando, desde os anos 1980, um país de baixo crescimento. De 2017 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 de crescimento da população residente por ano está em torno de 1,67%, fica claro que foi insignificante o aumento da quantidade de bens e serviços per capita produzidos por uma economia semiestagnada. No mesmo período, a China cresceu, no acumulado, mais de 340% em cinco anos.

Na verdade, o Brasil precisa crescer de forma sustentada e com estabilidade – a uma taxa necessária de 5% ao ano – para equacionar os seus inúmeros problemas socioeconômicos e socioambientais, que vão do desemprego aberto e do subemprego aos processos de desmatamento e dos garimpos ilegais, o que será possível caso venha a construir um novo ciclo de expansão da economia, o qual envolve paciência administrativa, negociações políticas e experiência técnica. A alternativa poderia ser pensar e agir como Pollyanna: “Em tudo há sempre uma coisa boa para ser grato, se você procurar o suficiente para descobrir onde está.”

**2.** 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...

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 da nossa população mergulhem em um grau de pobreza africana, como nos 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 de desigualdade”.

Não basta, pois, através de ações compensatórias ou de eventuais melhorias da renda domiciliar per capita, sinalizar que os indicadores de desigualdade social melhoraram. Os regimes de desigualdade constituem um contexto socioeconômico em que há interdependência entre múltiplas manifestações de desigualdade (habitação, nutrição, saúde, qualidade dos serviços públicos etc.) e a institucionalização das novas formas de organização social das políticas públicas.

Na verdade, o Brasil é uma das maiores economias do Mundo que convive, no tempo e no espaço, com o fato de ter uma das maiores desigualdades sociais do Mundo. Em 2022, havia, segundo os critérios do Banco Mundial, 67,8 milhões de pessoas na pobreza e 12,7 milhões na extrema pobreza. De 2017 a 2022, o aumento da renda real dos mais ricos chegou a 49%, enquanto os mais pobres (incluindo a classe média, a qual representa até 95% da população brasileira) foi apenas de 1,5% em média. Esses indicadores se modificaram nos dois últimos anos.

O Brasil precisa resgatar os processos de planejamento de longo prazo para a construção do futuro. Sem planejamento, não há caminho favorável, à medida que o tempo passa – e o tempo não para. Como dizia Alice: “Dizem que o tempo resolve tudo. A questão é: quanto tempo?”

**3.** Desde 2014, a política econômica brasileira tem sido fundamentada no modelo de equilíbrio fiscal expansionista, o qual pressupõe que, como ajuste fiscal articulado com as tríplices reformas político-institucionais (Tributária, Previdência e Administrativa), ocorrerá a retomada do crescimento impulsionada pelas forças livres dos mercados.

Uma adequada coordenação da política fiscal e da política monetária poderá manter a dívida pública em níveis adequados e viabilizar as taxas necessárias para que o País supere as atuais crises econômica e socioambiental, o que poderá resultar na queda da taxa básica de juros.

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. 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 que essa escala de despesas não caberia no PIB, a não ser que houvesse um crescimento do PIB em ritmo proporcional.

Contudo, como 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 de que o equilíbrio macroeconômico é indispensável para que haja condições para a efetividade da política monetária em manter a inflação dentro da meta programada; mas, se depender do déficit zero, a cronologia do equilíbrio será imprevisível e incerta.

Como a maioria das políticas sociais é financiada pelos recursos orçamentários anuais e plurianuais, elas têm que avançar num 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, havia uma pedra, e a retomada do crescimento pode demorar ou até não vir (contexto que *Robert Skildesky* denominou de sadismo intelectual) e o seu desencantamento pode ocorrer, como em Cinderela, no meio de seu mandato – ou seja, antes da meia-noite.

Governantes 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, embaladas por uma sequência de decisões ad hoc.

**A CONCENTRAÇÃO DENTRO DA CONCENTRAÇÃO DA RENDA**

O pesquisador *Sérgio Gobetti*, do Observatório de Política Fiscal da Fundação Getúlio Vargas, analisou a concentração de renda no topo da pirâmide social brasileira entre 2017 e 2022. Procurou pesquisar se o Brasil, que tem uma das maiores concentrações de riqueza e de renda do Mundo, também teria um processo crescente de concentração interna dentro dessa concentração, como ocorreu em diversos países após 1980.

**Sua conclusão geral: descontando a inflação pelo IPCA nesse período, que foi de 31,4%, o aumento acumulado da renda real entre os mais ricos chegou a 49%, enquanto entre os mais pobres (e a classe média) — cujo percentual representa até 95% da população brasileira — o aumento foi de apenas 1,5% em média. Destaca, pois, a concentração de renda no topo da pirâmide social, sinalizando que:**

• A renda da elite econômica do 0,01% da população cresceu nominalmente 96% no período de cinco anos – quase três vezes mais do que a registrada na base da pirâmide, de 33% (a qual inclui 95% da população adulta), que permaneceu semiestagnada em termos reais, enquanto a dos mais ricos cresceu a um ritmo chinês;  
• Em 2022, a base da pirâmide é formada por todos os adultos que tiveram renda líquida total inferior a R$ 10 mil mensais;

• A renda da elite cresceu mais nas Unidades da Federação nas quais o agronegócio predomina na base da economia e que é, atualmente, o setor produtivo mais dinâmico da economia brasileira, chegando a uma alta, em valores reais, de 131% no Mato Grosso do Sul no extrato social constituído pelo 0,01% mais rico. Depois do Mato Grosso do Sul, as maiores taxas de expansão para o mesmo segmento populacional foram verificadas acima da inflação em:

**– Amazônia (122%)**

**– Mato Grosso (115%)**

**– Rondônia (106%).**

Sérgio Gobetti (FGV) refez as mesmas estimativas por Unidade Federada para o extrato constituído pelos 0,1% da população. Alguns resultados em destaque:  
Em média, a renda desse grupo populacional cresceu 42% em termos reais, um pouco abaixo do crescimento observado para o grupo de 0,01%; no Mato Grosso, o crescimento real dos rendimentos dessa “elite econômica” chegou a 117%, seguido pelo Mato Grosso do Sul (99%), Amazonas (84%) e Tocantins (78%).

A razão entre a renda média dos mais ricos e da classe média, em 2022, foi de 364 vezes no Mato Grosso, 331 em São Paulo, 268 no Paraná, 257 no Mato Grosso do Sul.

**A Região Nordeste, em 2022, detinha 27% da população total do Brasil, mas concentrava 43,5% do total da população na pobreza e 54,6% do total da população na extrema pobreza.** O Estado em que a elite (0,01%) teve o pior desempenho foi o Ceará (–9% em valores reais), seguido por Pará e Rio de Janeiro.

Nas análises de Sérgio Gobetti, além de destacar a concentração de renda no topo da pirâmide, outros indicadores sobre a pobreza e as desigualdades sociais no Brasil merecem ser mencionados:

1. o percentual de pessoas em situação de pobreza caiu de 36,7% em 2021 para 31,6% em 2022, enquanto a proporção de pessoas em extrema pobreza caiu de 9,0% para 5,9% neste período;
2. **em 2022, havia 67,8 milhões de pessoas na pobreza e 12,7 milhões na extrema pobreza; frente a 2021, esses contingentes recuaram 10,2 milhões e 6,5 milhões de pessoas, respectivamente;**
3. em 2022, entre as pessoas com até 14 anos de idade, 49,1% eram pobres e 10% extremamente pobres;
4. as pessoas pretas ou pardas representavam mais de 70% dos pobres e dos extremamente pobres;
5. duas em cada cinco mulheres pretas ou pardas estão na pobreza.

**Fica evidente que, embora a economia brasileira se situe entre as dez maiores do Mundo, a sociedade está dividida pela renda, pela riqueza e pelas oportunidades entre os diferentes grupos, classes sociais e regiões do País.**

Para saber para onde estamos indo em termos de concentração de renda, dos níveis de pobreza, de extrema pobreza e de desigualdades sociais, temos que avaliar se as políticas macroeconômicas e as políticas sociais em andamento estariam tendo **a intensidade, a cadência e o sequenciamento** necessários para promover grandes transformações e mudanças estruturais na evolução da sociedade brasileira. Intensidade, cadência e sequenciamento constituem atividades de programação que aparecem nas etapas de implementação, quando os objetivos dessas políticas efetivamente acontecem. Muitos planos, programas e projetos tendem a fracassar por desconhecerem que essas atividades, as quais compõem os parâmetros de uma **rede de precedência**, delimitam o tempo ótimo (tempística) para a sua realização. Planejadores têm ficado, em geral, nas diretrizes e objetivos gerais, com baixo grau de implementabilidade.

Por exemplo: experiências recentes de arranjos produtivos locais (APLs) ou até mesmo rupturas nos processos de implementação de turismo no Nordeste Brasileiro, que pretendem gerar emprego e renda em localidades específicas com valioso capital natural (no contexto do PRODETUR), podem estimular a migração de seus recursos humanos escassos e potencialmente empreendedores, se a intensidade do seu componente de treinamento e de capacitação for maior do que os investimentos na rede de hospedagem e em sua promoção, áreas nas quais serão geradas as novas oportunidades de emprego e renda.

*Joseph Stiglitz*, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 2021, ao avaliar as experiências das políticas propostas pelo FMI e pelo Banco Mundial para países emergentes, afirma que programas bem-sucedidos requerem cuidado extremo no **sequenciamento** – a ordem em que os programas ocorrem – e no seu **cadenciamento**. Se, por exemplo, os mercados são abertos para concorrência muito rapidamente, antes que sólidas instituições financeiras sejam estabelecidas, então empregos são destruídos mais rapidamente do que novos empregos são criados.

Em muitos países, erros no sequenciamento e no cadenciamento levam a desemprego crescente e a maior pobreza.

**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 desconsideração desses componentes da rede de precedência tem sido um dos fatores mais relevantes para explicar o fracasso na implementação de muitos planos, programas e projetos no Brasil.**

**Para avaliar a efetividade das políticas públicas na erradicação da pobreza e na redução das desigualdades sociais no Brasil, utilizaremos como referência as obras recentes de três cientistas sociais:**

* Julia Lynch – **Regimes of Inequality: The Political Economy of Health and Wealth** – Cambridge University Press, 2020.
* Walter Scheidel – **The Great Leveler – Violence and the History of Inequality** – Princeton University Press, 2018.
* Thomas Piketty **– Capital and Ideology – Harvard University Press, 2020;** acompanhado de **After Piketty – The Agenda for Economics and Inequality,** edited by Heather Boushey, J. Bradford Delong and Marshall Steinbaum**, Harvard University Press, 201**7; que analisaram o livro de Piketty “Capital in the twenty–first century”.

São autores que avaliaram as políticas sociais em diversos países a partir da efetividade da sua implementação em múltiplos períodos históricos, normalmente articulando-as com as políticas macroeconômicas ou setoriais prevalecentes**. As reflexões serão elaboradas em função da necessidade de se superar a atual crise social no Brasil, conforme os indicadores de pobreza e de desigualdades sociais apresentados.**

**OS LIMITES DAS POLÍTICAS SOCIAIS COMPENSATÓRIAS**

Desde a elaboração da Constituição de 1988, foram destacados os direitos sociais dos brasileiros. O Art. 6º define como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. A partir da sua promulgação, nos anos seguintes, foram sendo concebidas e implementadas políticas públicas que deram vida a esses objetivos gerais, entre os quais se destaca a organização de um sistema de saúde universal e gratuito (o SUS).

Entre as políticas públicas, foram se estruturando as políticas sociais compensatórias que ampliaram o número de brasileiros beneficiados pelo Bolsa Família, pela Lei Orgânica de Assistência Social, pela Previdência Social, chegando atualmente em um total de 35 milhões de pagamentos por mês pelo Governo Federal, através dessas políticas.

Sérgio Gobetti mostra que: “a participação dos benefícios de programas sociais no rendimento domiciliar das pessoas em situação de extrema pobreza chegou a 67% em 2022, já a renda do trabalho foi responsável por apenas 27,4% do rendimento do grupo, ...entre os domicílios considerados pobres, o rendimento de benefícios de programas sociais chegou a 20,5% do total do rendimento”.

Sem dúvida, é extremamente importante a política social de transferência final de rendas para a composição da renda das pessoas muito pobres, sendo essa importância igualmente relevante na composição da renda da população pobre. São utilizados os parâmetros do Banco Mundial de US$ 2,15/dia para a extrema pobreza e de US$ 6,85/dia para a pobreza em termos de Paridade de Poder de Compra (PPC) a preços internacionais de 2017. Essas políticas tiveram o mérito de evitar que a população dos grupos sociais D e E mergulhasse em um patamar de pobreza típica de alguns países da África, como a Somália, Burundi ou Sudão do Sul.

**As políticas Sociais Compensatórias são, contudo, 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 à sua contribuição para transformar o regime de desigualdades prevalecente no País.**

Julia Lynch, cientista política da Universidade da Pennsylvania, mostra em seu livro resultados de inúmeras pesquisas sobre as desigualdades resilientes na saúde e na riqueza, 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.**

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 isoladamente) 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. Conclui que múltiplas manifestações de desigualdades se combinam para reforçar entre si (não apenas a desigualdade econômica) e as características dos Estados do Bem–Estar Social avançados.

**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.**

**CRISE FISCAL**

Em geral, quase todas as políticas sociais previstas no Art. 6º da Constituição de 1988 têm como fonte de fundos os orçamentos anuais e plurianuais dos três níveis de governo, principalmente do Governo Federal. Ocorre que, nas duas últimas décadas, há uma crise fiscal em andamento, a qual se manifesta através dos déficits fiscais no Brasil. Enquanto nos países da Europa, os déficits fiscais tiveram origem na conjuntura desfavorável provocada pela crise econômica e financeira de 2008 e pela crise da pandemia da COVID-19, **no caso brasileiro a crise fiscal é de natureza histórico-estrutural.**

**A explicação pode ser analisada por etapas:**

1. a partir da Constituição de 1988, foram se formulando e implementando as diferentes políticas públicas econômicas, sociais e ambientais que começaram a pressionar intensa e legitimamente os gastos públicos de custeio e de investimentos;
2. de 1980 a 2023, a desaceleração do crescimento do PIB e da renda nacional impactou negativamente a base tributária da economia, gerando um ritmo de expansão das receitas bem mais lento do que o avanço acelerado das despesas públicas;
3. desapareceram os mega superávits primários dos anos 1970 e os déficits fiscais consolidados passaram a constituir uma realidade dramática na vida dos brasileiros, principalmente neste século 21;
4. quando possível, esse descompasso entre receitas e despesas públicas era financiado pela expansão do endividamento até chegarmos, nos dias de hoje, com uma relação dívida/PIB de 75%;
5. como a maioria das despesas públicas está vinculada a algum setor da Administração (educação, saúde, FPM, FPE, etc.), ou a alguma atividade (políticas sociais compensatórias) ou algum compromisso (serviços da dívida pública), os recursos livres para serem alocados são relativamente escassos (não mais do que 10 % de todas as receitas) e visivelmente insuficientes para atender a avalanche de demandas que advêm dos programas, projetos e atividades das políticas públicas;
6. o resultado final desse imbróglio é a perda de qualidade dos serviços públicos tradicionais, a insuficiência de recursos para financiar serviços meritórios ou semipúblicos essenciais e a limitada capacidade de financiamento dos investimentos em ampliação, manutenção e modernização da infraestrutura econômica e social do País;
7. não faltarão economistas para racionalizar argumentos de que o Estado gasta demais e ineficientemente, daí a necessidade de cortes recorrentes sem perda da efetividade de suas funções tradicionais futuras.

Assim, além das políticas sociais compensatórias não terem a intensidade, a cadência e o sequenciamento necessários para promover com eficiência e eficácia os seus objetivos, têm que conviver com as incertezas dos cortes de gastos programados e dos financiamentos incertos dos PPAs. *Winston Churchill* já dizia que os sonhos dos planejadores morrem nos orçamentos.

**As políticas sociais compensatórias não têm uma dimensão ou escala com capacidade político-institucional para uma Grande Transformação dos regimes de desigualdades no Brasil. Embora tenham a capacidade de atender a algumas das necessidades fisiológicas da população pobre e extremamente pobre da sociedade brasileira, essas políticas são de natureza reformista incremental e não de natureza reestruturante da sociedade, com baixo grau de interdependência entre as diferentes políticas múltiplas em seu escopo. Padecem também das incertezas de financiamento público do custeio e do investimento em um País que convive com uma crise fiscal no século 21.**

A **homeostase** pode ser definida como a habilidade de manter o meio interno em um equilíbrio quase constante, independentemente das alterações que ocorram no ambiente externo. Para manter a homeostase, o meio interno deve manter certos valores sem alterações. Os **processos de mitigação, de compensação e de transformação político-institucionais** garantem que, de forma coordenada, o equilíbrio interno entre os conflitos de interesse da sociedade venha a acontecer sem choques de descontinuidades no *status quo*.

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 de seus grupos de interesse de maior vocalidade política (os rentistas, os movimentos sociais, etc.), ou porque estão usufruindo das supertaxas de juros reais ou porque estão conformados com as benesses distributivas das políticas sociais compensatórias.

Não se trata de subestimar a necessidade indispensável de uma política macroeconômica consistente e rigorosa como vem sendo conduzida, atualmente, no controle das contas consolidadas dos três níveis de governo para evitar um processo de “argentinização” da nossa economia no longo prazo.

Afinal, cada vez que a taxa de inflação decresce, equivale a uma devolução do imposto de renda pela redução do imposto inflacionário para os grupos sociais de baixa renda. **O que se sugere não é nenhuma mudança significativa ao ajuste da macroeconomia do País, mas acoplar e integrar uma política de desenvolvimento sustentável.**

**Entretanto, não se pode esperar que uma política de estabilização monetária, além de manter a taxa de inflação dentro da meta, possa promover um ciclo de expansão econômica e superar os nossos problemas socioeconômicos e socioambientais estruturais, enraizados no tempo e no espaço da sociedade brasileira.**

Entre esses problemas, destacam-se os da pobreza e das desigualdades sociais na distribuição da renda e da riqueza nacional.

*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:

**A.** 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;

**B.** Destaca quatro diferentes tipos de choques ou rupturas violentas que resultaram na descompressão na distribuição de renda e da riqueza:

* a mobilização da sociedade em seu conjunto para as Grandes Guerras (como na 1ª e 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;
* as revoluções transformadoras (Revolução Francesa, Revolução Russa) com o seu dramático impacto equalizador;
* colapso do Estado que desestrutura a posição da elite mais rica e melhor posicionada no topo da hierarquia do poder político (Somália, como exemplo);
* 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, dedicou sua análise também para outras experiências históricas de pandemias.

**Como as epidemias são consideradas um fenômeno recorrente da história mundial, elas 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. **a 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. **a 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 mundo; o número de desempregados, subempregados e desalentados chegava a 28 milhões; o percentual das famílias brasileiras endividadas era superior a 65 por cento.

Vale dizer, um ponto de partida com elevado passivo social, ao qual se somou 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 e saúde.

**O capitalismo no Brasil vem, desde o período escravocrata, se caracterizando como um caso histórico de desigualdade social extrema.** Utiliza-se a expressão “loteria da vida” para ilustrar como a nossa mobilidade social e econômica ainda é baixa, o sucesso das pessoas na vida é basicamente determinado no momento do nascimento por fatores como renda, cor da pele, região e nível de educação dos pais.

Mesmo quando se acumulam distorções econômicas, mazelas sociais e colapsos institucionais em um ciclo das reformas de base de uma geração, como ocorreu a partir da Constituição de 1988, as novas gerações que concentram os benefícios e os privilégios resultantes daquelas reformas acabam se tornando conformistas e resistem a promover as mudanças indispensáveis utilizando o seu poder político.

**Enfim, estamos em uma sociedade que, nos anos recentes, tem optado por movimentos reformistas sem choques de rupturas, onde se torna inadiável haver uma renovação de ideias e de experiências, um rejuvenescimento do capitalismo com a emergência de uma geração de empreendedores inovadores e uma grande transformação na distribuição da renda e da riqueza nacional que se acumula, sem a necessidade do lamento melancólico e da complacência dos que vão nos suceder.**

**A COMPLACÊNCIA NEOMALTHUSIANA**

Em 1798, o **Reverendo Robert Malthus** analisou a questão do desequilíbrio entre a expansão geométrica da população e o crescimento aritmético da produção de alimentos como uma causa inevitável da miséria de algumas classes mais pobres da sociedade. Embora tenha apresentado obstáculos positivos e obstáculos preventivos que pudessem atenuar esse desequilíbrio, acreditava que o reequilíbrio se daria pelas condições de miséria, fome e morte, que se deterioravam pela insalubridade nas moradias e nos locais de trabalho, que facilitavam a propagação de epidemias e de pestes.

A história mostrou que suas projeções estavam equivocadas, tanto em termos de taxas de mortalidade e de natalidade quanto na subestimativa do gigantesco progresso tecnológico da agropecuária ao longo do século 20. **No entanto, os seus argumentos sinistros reaparecem em situações de grandes crises socioeconômicas e socioambientais, criando uma desconfiança quase fatalista e ingênua de que, em determinados contextos, alguns resultados catastróficos são inevitáveis. Essa desconfiança está presente entre aqueles que não acreditam na capacidade das políticas públicas sociais e ambientais para reverter o avanço de desastres ou colapsos nos sistemas humanos e nos sistemas naturais.**

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 instabilidades econômicas, 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 tendeu a ser superior ao dobro da taxa geral, o que aborta muitas esperanças da juventude no futuro do País.

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, onde fica evidente **o poder transformador de políticas públicas de caráter distributivo:**

**• 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; o tamanho do mercado interno depende do tamanho da população, da produtividade total e da distribuição da renda e da riqueza;**

**• 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;**

**• 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, ou seja, o melhor cenário é aquele que construímos;**

**• Economias de mercado que se envolveram em processos excessivos e dominantes de financeirização têm os seus níveis do tripé de desigualdades acentuados (desigualdades de renda, desigualdades de riqueza e desigualdades de oportunidades);**

**• 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.**

**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?**

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 longo ciclo de crescimento com estabilidade monetária até o início dos anos 1970, tem sido uma sequência de ciclos de instabilidades econômicas e financeiras.

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 interrelação 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.

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, na ruptura completa com a rotina e o compromisso”.

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.**

**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, cientistas locais.

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.

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.

Esses impactos permitem que se imponha uma alternativa a um modelo de política econômica que melhor atende aos 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 em torno de 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, com aumento da base tributável.**

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 está 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.

Esse baixo crescimento da economia acaba contaminando o crescimento da Renda, do Emprego e da base tributável.

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.

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 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, e 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, a partir de programas e projetos de investimentos que aumentem significativamente a produtividade total dos fatores nos setores produtivos mais significativos.

1. **A EMPRESA NO SÉCULO 21: COMPETITIVA, INCLUSIVA E SUSTENTÁVEL**

*“O processo necessariamente revoluciona a estrutura econômica a partir de dentro, incessantemente destruindo o velho, incessantemente criando o novo. Esse processo de destruição criativa é um fato essencial para o capitalismo”.*

**Joseph A. Schumpeter – Capitalism, Socialism and Democracy (1947)**

***“****Uma das lições mais importante das crises financeiras recentes é que ninguém antecipou quão profundos seriam os custos dos pânicos financeiros. Deveríamos prestar atenção nesses pontos de ruptura (****tipping point****) que poderiam ocorrer quando alteramos o clima”*

**William Nordhaus - Prêmio Nobel de Economia em 2018**

**Belo Horizonte**

**Julho 2024**

**INTRODUÇÃO**

Tendo como referência a queda do Muro de Berlim, os analistas passaram a observar como se configuraram os diferentes estilos de capitalismo e a reestruturação das economias socialistas. Uma questão controversa nessa análise, a qual está presente em todo o processo de planejamento ou de organização dos sistemas econômicos remodelados, é **o grau de intervenção do Estado na economia** ou, de forma simplificada, o que deve ser público e o que deve ser privado nesses sistemas.

**O capitalismo tem alguns princípios que caracterizam o sistema: a produção de bens e serviços não públicos é organizada visando o lucro, utilizando mão de obra assalariada legalmente livre, sendo a propriedade do capital predominantemente privada, com coordenação descentralizada em diferentes mercados com maior ou menor intensidade de concorrência perfeita ou imperfeita entre a oferta e a procura.**

*Branco Milanovic*, economista sérvio-americano que chefiou o departamento de pesquisas econômicas do Banco Mundial, argumenta que há duas grandes mudanças na época atual. O estabelecimento do capitalismo não apenas como sistema dominante, mas único sistema econômico no mundo. 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, Vietnã 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, embora ainda haja políticos oportunistas na atualidade brasileira que, para angariar o apoio de eleitores conservadores e desinformados, jogam com “os riscos do comunismo para a sociedade”.

Para Milanovic\*, a dominância do capitalismo em escala mundial foi atingida por dois tipos ou paradigmas abrangentes de capitalismo. O capitalismo liberal meritocrático que se desenvolveu no Ocidente nos últimos duzentos anos e que se refere a como os bens e serviços são produzidos e trocados (“capitalismo”), como são distribuídos entre indivíduos (“meritocrático”), e quanto há de mobilidade social (“liberal”). O capitalismo de Estado ou autoritário que denomina de capitalismo político (tendo o modelo chinês como arquétipo) e que emergiu, em muitos casos, como um produto das revoluções comunistas, com governos de partido único; propriedade estatal de ativos; planejamento central; repressão política.

Destaca-se que **a diversidade dos estilos do capitalismo** tem muito a ver com o nível de socialização que prevalece na economia: educação pública ou privada? O Estado como empreendedor em setores estratégicos? Critérios de acessibilidade democrática aos mercados e aos serviços públicos? A “mão invisível” na coordenação dos mercados ou comando e controle? etc.

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”.* Admite 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 por meio 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\*.

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 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 para caracterizar a “economia zumbi”, na qual ideias que já morreram insistem em ficar entre nós através de governos 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.

**A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA CONCEPÇÃO DE EMPRESA**

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* 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.

E 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 uma 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 por meio do 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 **processo autofágico da destruição de valor econômico.**

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 um 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.

**COMPETITIVIDADE, INCLUSÃO E SUSTENTABILIDADE**

Diante de um Governo Federal incapaz de atender financeiramente as principais necessidades e demandas da população brasileira de serviços públicos e semipúblicos essenciais, assim como da maioria dos governos estaduais e municipais que estão em situação financeira pré-falimentar, é de se esperar que as empresas tenham um papel mais abrangente em suas ações estratégicas e operacionais na construção de um Brasil economicamente competitivo na escala global, justo na distribuição social e regional dos frutos do crescimento e sustentável na preservação, conservação e reabilitação dos ecossistemas presentes em cada um dos seus biomas, uma realidade do que Milanovic denominou de “ capitalismo, apenas”.

**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 em um 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.

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 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.

**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 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”.

**OS FUNDAMENTOS DA COMPETITIVIDADE EMPRESARIAL**

Para *Michael Porter*, da Universidade de Harvard, é um equívoco achar que, com o desenvolvimento das modernas tecnologias de transporte e de comunicações e com a redução das barreiras artificiais de natureza regulatória entre os países, a localização dos empreendimentos tenha perdido a sua relevância econômica.

Nos seus estudos de competitividade para diversos países e regiões, tem apontado inúmeros fatores que variam, em grau de disponibilidade, de uma localidade para outra, todos eles decisivos para a apropriação de vantagens dinâmicas.

*As conclusões gerais dos estudos de Porter sobre competitividade são as de que:*

a. a competitividade não pode ser vista como um fenômeno macroeconômico, impulsionado por variáveis como taxas de câmbio, taxas de juros e déficits governamentais;  
b. a competitividade não é função de mão de obra barata ou de recursos naturais abundantes;

c. as empresas de uma região ou de um país não terão êxito se não basearem suas estratégias no progresso e na inovação, em uma disposição de competir, no conhecimento realista de seu ambiente nacional/regional/local e de como melhorá-lo; na estrutura mental de cooperar para competir nos aglomerados produtivos de micro e pequenas empresas;

d. as empresas bem-sucedidas concentram-se, com frequência, em determinadas cidades, aglomerados urbanos ou estados dentro de um país;

e. o processo de globalização das economias nacionais não exclui a importância das localidades que proporcionam um ambiente fértil para as empresas de indústrias específicas *(clusters)*.

Independentemente das suas características, todas deverão necessitar, para o seu desenvolvimento, de algumas funções programáticas comuns: melhorar a capacidade empreendedora dos seus participantes, aperfeiçoar a mão de obra local, organizar a logística de comercialização e, principalmente, definir e implementar estratégias selecionadas, entre as quais se destacam\*:

• *estratégia de diferenciação de produto:* corresponde à introdução na linha de produtos de firmas de uma nova mercadoria que é substituta próxima de alguma outra previamente produzida e que, portanto, será vendida em um dos mercados supridos pelas firmas; essa nova mercadoria pode surgir da melhoria de qualidade ou de modificações nas especificações; estratégias de diferenciação podem se basear no nome da marca, em design, tecnologia, serviços ou outras dimensões requeridas pelos consumidores, os quais estão dispostos a pagar mais por um valor que percebem nos produtos; exemplo: a diferenciação dos tipos de café que apresentem novas características adaptadas às preferências dos consumidores (café orgânico, café gourmet etc.); alimentos que se baseiam na exploração produtiva ecologicamente sustentável; etc.;

• *estratégia de diversificação:* corresponde à introdução, nas linhas de produtos das firmas de uma mercadoria a ser vendida em um mercado do qual as firmas não participavam até então; as firmas se movem para além do seu mercado corrente através da realização de investimentos em uma nova indústria ou setor, em busca de maiores valores agregados; exemplos: produtores de óleo e farelo de soja que investem em produtos de proteína de soja (antibióticos, cosméticos, produtos alimentícios dietéticos, etc.); grandes empresas construtoras que entram nos negócios da área de mineração, etc.;

• *estratégia de custos baixos:* a competitividade baseada em custos baixos não é, geralmente, sustentável, e se fundamenta em componentes aleatórios (câmbio desvalorizado), espúrios (economia informal) ou predatórios (uso insustentável da base de recursos naturais renováveis e não renováveis); estratégias de baixos custos são sustentáveis quando baseadas em inovações duradouras (novos processos, logística etc.).

No novo milênio, muitas organizações empresariais têm avançado o seu relacionamento com as comunidades regionais e locais, numa concepção moderna de responsabilidade social ampliada por meio de ações programáticas que se realizam pela intensa mobilização e participação de suas lideranças.

Segundo a nova concepção, a responsabilidade social ampliada de uma organização empresarial não deve ser entendida apenas como uma contrapartida que se resume na geração de renda, de empregos e de impostos a partir de excedente econômico produzido.

Deve refletir também o poder de influência institucional que tem sobre as pessoas, as comunidades e os diferentes grupos sociais da sua área de influência, mas não apenas do ponto de vista financeiro.

As organizações empresariais são parte importante do capital institucional das comunidades onde se localizam.

A contribuição direta e indireta de uma empresa privada para a promoção de desenvolvimento sustentável das regiões em que localizam os seus projetos de investimento deve considerar três dimensões de sua responsabilidade socioambiental:

**1. Eficiência Econômica:** estímulos à geração de renda e de emprego, expansão da base tributável e melhoria das condições de competitividade sistêmica local, da sua infraestrutura econômica e social.

**2. Equidade Social:** na oferta de serviços sociais básicos (saúde, educação); no apoio seletivo às iniciativas de compras locais de micro e pequenas empreendedores organizados ou não em clusters ou arranjos produtivos locais na formação de capital social e humano.

**3. Respeito ao Meio Ambiente:** por meio de ações que objetivam a maximização dos benefícios líquidos do desenvolvimento econômico, sujeito à conservação dos ativos e serviços ambientais e ao uso sustentável dos ecossistemas regionais e locais ao longo do tempo, na busca de um jogo de soma positiva entre os interesses das várias gerações regionais ou locais.

Podem ser observados três padrões de articulação de um grande projeto de investimento com interesses econômicos e sociais de uma localidade ou da região em que se insere:

***1) o padrão de um 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 ao 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 da mão de obra podem diferir em ambos os momentos.

***2) o padrão de articulação seletiva*** – neste padrão, 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.

***3) o padrão de articulação integrativa*** – neste padrão, o grau de integração entre os interesses da direção do empreendimento e os interesses locais e regionais se aprofundam na seguinte direção: 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; a ampliação do volume de compras de bens e serviços locais, a organização de arranjos produtivos locais (APLs) de aglomerações de micro e pequenas empresas segundo o modelo de desenvolvimento da Terceira Itália; evitar a criação de deseconomias externas (poluição, congestionamentos, etc.) que impactam as condições de vida da população.

**Referências:**

\*Branco Milanovic – **Capitalism, alone – The Future of the System that Governs the World**, Harvard, 2019; Jeffey A. Frieden – **Global Capitalism. Its Fall and Rise in the Twentieth Century and its Stumbles in the Twenty-First,** Norton 2020.

\*Michael Commom and Sigrid Stagl – **Ecological Economics.** Cambridge, 2005, chapter 10

\*J.M. Keynes “The End of Laissez-faire” apud **Essays in Persuasion**

\*Milton Friedman – **Capitalismo e Liberdade** - Abril Cultural,1984

**\***Michael Porter **- Estratégia Competitiva**– Ed. Campus, Rio de Janeiro,1991.

*\**Philip Kotler, mais conhecido pelo seu clássico **Marketing Management,** analisou no seu livro **Confronting Capitalism** (AMACOM, 2015) os 14 principais problemas que desafiam o capitalismo: 1. a persistência da pobreza; 2. o aumento das desigualdades de renda; 3. trabalhadores encurralados; 4. criação de emprego face à crescente automação; 5. empresas que não cobrem os seus “custos sociais”; 6. exploração abusiva do meio ambiente; 7. ciclos de negócios e instabilidade econômica; 8. perigos do interesse próprio míope; 9. carga da dívida e regulação financeira; 10. como a política subverte a economia; 11. orientação de curto prazo do capitalismo; 12. marketing de produtos questionáveis; 13. geração da taxa correta de crescimento do PIB; 14. criar felicidade assim como criar mercadorias.

\*Michael Fairbanks and Stace Lindsay – **Plowing the Sea – Nurturing the Hidden Sources of Growth in the Developing world**, HBS, 1997.O título do livro se baseia no epitáfio de **Simon Bolíva**r: “Whomsoever has worked for a revolution has plowed the sea”.

**3. EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO NA MARGEM EQUATORIAL DA AMAZÔNIA: COMENTÁRIOS DE UM AMBIENTALISTA ACIDENTAL**

**Este texto foi elaborado dentro dos seguintes pressupostos:**

* **que parece ser inevitável a exploração de petróleo na Margem Equatorial, por motivo de segurança energética e de retomada do crescimento econômico do Brasil;**
* **que é possível elaborar uma solução político-institucional para um projeto que concilie crescimento econômico, sustentabilidade ambiental e equidade social na Amazônia;**
* **caso não seja possível chegar-se a um acordo, pelo PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO das políticas ambientais, a exploração deve ser postergada.**

*“A hora que começarmos a explorar a chamada margem equatorial, acho que a gente vai dar um salto de qualidade extraordinária”.*

*“Queremos fazer tudo legal, respeitando o meio ambiente, respeitando tudo, mas nós não vamos jogar fora nenhuma oportunidade de fazer esse país crescer”.*

**Presidente Lula, em evento com investidores**

**Belo Horizonte**

**Agosto 2024**

**PARTE A**

**ARGUMENTOS**

Conta-se que o Primeiro-Ministro de um determinado país, antiga colônia do Império Britânico, escreveu para a Rainha da Inglaterra agradecendo-lhe pela colaboração técnica no processo de planejamento do país, mas pedia-lhe que, da próxima vez, enviasse economistas que tivessem uma única mão.

Intrigada, a Rainha telefonou para o Primeiro-Ministro para compreender as razões do seu inusitado pedido. O Primeiro-Ministro explicou que, toda vez, diante de um problema complexo e controverso, perguntava ao economista‐chefe da cooperação técnica qual a melhor solução do problema, e o economista apresentava argumentos de um lado (*on one hand*) e argumentos de outro lado (*on the other hand*), sem decidir o que deveria ser feito, deixando-o com o impasse inicial.

Esse parece ser o contexto para definir o que fazer com a nova fronteira de exploração de petróleo na Amazônia localizada no Norte do País, entre os Estados do Amapá e do Rio Grande do Norte, a Margem Equatorial, a qual “apresenta um importante potencial petrolífero e conta com uma série de oportunidades para melhorar a vida de milhares de brasileiros. Existe a possibilidade de gerar empregos, aumentar a arrecadação e participar de um desenvolvimento regional e nacional”.

Entretanto, há uma intensa resistência da opinião pública nacional e internacional quanto à exploração de petróleo na Amazônia, liderada por organizações não governamentais, movimentos sociais e intelectuais. Esse conflito é absolutamente previsível, pois não se resolvem problemas complexos e controversos ao nível de governo diante de um conflito de argumentos, mas sim através da **governabilidade ou governança**. Não basta a aprovação ao nível da legislação governamental (Licença Prévia + Licença de Instalação + Licença de Operação); é indispensável a *Licença Social para Operar*. Ou seja, o problema precisa ser tratado também no campo da **governança**, o entendimento entre o setor público (governo), o setor privado (empresas e indivíduos consumidores) e a sociedade civil (organizações não governamentais, movimentos sociais).

Mas as regras de governo não se impõem às consultas prévias à sociedade que será impactada pelos custos ou pelos benefícios dos projetos de investimentos mais complexos? Sim e Não. Sim, pois cria-se um espaço público para que as comunidades possam, em audiências públicas, apresentar suas críticas e sugestões dentro do estilo de planejamento participativo. Não, por três motivos:

1. **assimetrias de informações**, os empreendedores tendem a dominar mais informações do que comunidades desinformadas sobre o vir a ser do projeto na sua fase de operação;
2. diante de tanta informação técnica especializada, por **precaução** face aos recentes desastres ambientais (Mariana, Brumadinho, Rio Grande do Sul, etc.), as comunidades preferem se organizar para protestos quando conseguem perceber os primeiros impactos ambientais adversos dos investimentos;
3. as comunidades **desconfiam** por conhecimento dos efeitos de projetos equivalentes, que Keynes denominava “as mentiras plausíveis”.

**A DANÇA DAS CONTROVÉRSIAS: dois pra lá, dois pra cá**

Quando confrontamos os argumentos da sociedade civil com os argumentos da Petrobras, vemos que há um elevado nível de racionalidade técnica e de sensibilidade política na maioria desses legítimos argumentos, os quais efetivamente não escondem interesses velados. Esses podem ser sumarizados tomando, inicialmente, como base, a reprodução de argumentos de governança propostos pelo **Greenpeace**, uma instituição idônea que atua no Brasil há 30 anos, no documento “Petróleo na Amazônia não!” **(artigo de Lu Sudré, jornalista do Greenpeace):**

1. ***Argumentos Ambientalistas:***

***1) Precisamos evitar o pior da crise climática.***

***Acabar com a queima dos combustíveis fósseis, processo responsável pela emissão dos gases de efeito estufa e consequente aquecimento do planeta, é imprescindível para que metas dos acordos de combate à crise do clima sejam alcançadas.***

*A janela de oportunidade para manter o aumento da temperatura do planeta em 1,5ºC, como propõe o acordo de Paris, está se fechando, de acordo com alerta do Painel (IPCC).*

***Continuar a investir em combustíveis fósseis é escolher o agravamento dos fenômenos climáticos extremos, uma grave ameaça ao meio ambiente e às populações em situação de vulnerabilidade.***

*A eliminação* ***justa e progressiva*** *do carvão, do petróleo e do gás natural são essenciais para o futuro das diferentes formas de vida no planeta. Liberar mais exploração de fósseis, ainda mais na Amazônia, vai na contramão desse objetivo.*

*2)****Perigo para a biodiversidade***

*A Amazônia, maior floresta tropical do mundo, é guardiã de uma biodiversidade única e extremamente sensível – ou seja, estamos* ***falando de espécies de fauna e flora que só ocorrem nesta região e que, caso impactadas por um eventual derramamento de petróleo, terão muita dificuldade para se regenerar.***

***Na Bacia da Foz do Amazonas, por exemplo, está localizado o maior corredor contínuo de manguezais do planeta.*** *Não há como estimar o tamanho da destruição desse ecossistema caso o óleo toque a costa. Na região também está o Grande Sistema de Recifes da Amazônia.*

*Dados do* ***Monitor Amazônia Livre de Petróleo*** *mostram que o setor avança em toda a Pan-Amazônia. Por aqui, no entanto, a situação é mais grave: a Amazônia brasileira detém 52% dos blocos de petróleo (aproximadamente 451) que estão dentro das categorias de estudo, oferta e concessão em terra e mar (onshore e offshore).*

*A presença dessa indústria na floresta e na costa amazônica já é uma realidade, trazendo ameaças à biodiversidade e aos povos que lá vivem e que só irão se expandir caso a Bacia da Foz do Amazonas também seja perfurada.  
Sobre essa região, em específico, há de se considerar a falta de conhecimento consolidado sobre as correntes marinhas, já que o aporte de água do rio Amazonas que deságua no oceano Atlântico sofre influência do Oceano Atlântico – o que dificulta maior clareza nas modelagens sobre como aconteceria a dispersão do óleo em caso de vazamento.*

*3)****Equívoco econômico***

*Diante de um horizonte de descarbonização da economia global, seguir apostando em novos projetos de exploração de petróleo pode se tornar um equívoco econômico a longo prazo.*

*A Agência Internacional de Energia projeta o pico da demanda do petróleo para antes do fim dessa década, com posterior declínio.*

*Isso significa que a exploração na bacia da Foz do Amazonas, por exemplo, se iniciada hoje, iria começar a produzir petróleo para um mercado em pleno encolhimento.  
Além disso, a* ***Agência Internacional de Energia Renovável*** *aponta que o* ***retorno global do investimento em energia renovável é sete vezes maior do que os combustíveis fósseis.***

*4)****Uma transição climática justa de verdade***

*A Petrobras, que acabou de completar 70 anos, anuncia ser protagonista da transição energética do Brasil. Contudo, gasta milhões com a expansão do petróleo na Bacia da Foz do Amazonas e em outras regiões. Em seu* ***plano estratégico para o período de 2023-2027****, apresenta um investimento relacionado ao portfólio de baixo carbono de US$ 4,4 bilhões, apenas 5,6% do total das despesas de capital da estatal.*

*Agora, imagine se, de fato, a estatal priorizasse a transição energética justa, voltando investimentos e capacidade técnica para esse objetivo?*

*O governo federal também tem tropeçado neste caminho. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva anuncia a retomada da proteção da Amazônia,* ***mas não se opõe à exploração de petróleo na região.***

*A contradição também aparece no Verde, que prevê mais de R$ 449 bilhões para projetos de “transição e segurança energética”. No entanto, R$ 273,8 bilhões deste montante serão para a ampliação da exploração petroleira.*

*Há orçamento e caminhos para a execução de uma transição energética justa e efetiva. Basta que essa seja, de fato, a escolha.*

*5)****Falsas promessas***

*A indústria do petróleo apresenta seus projetos para a população como uma certeza de emprego e crescimento econômico por meio dos chamados royalties. Mas o que a realidade registra é que as empresas têm lucros altíssimos sem a contrapartida necessária para o bem-estar público.*

*Este é o caso de Maricá, no Rio de Janeiro.* ***Artigo publicado pelo Clima Info*** *detalha como, apesar do município ter um robusto fundo de royalties, serviços básicos ainda estão sucateados.*

*O Rio de Janeiro é o maior produtor de petróleo do país em razão dos poços da Bacia de Campos. Porém, segundo o IBGE, mais de 4 milhões viviam abaixo da linha da pobreza no estado, em 2021.*

*Municípios com pouca infraestrutura, como é o caso do município do Oiapoque, no Amapá, sentem, majoritariamente, os impactos negativos da atividade. A maior parte dos empregos de qualidade gerados pela exploração de petróleo e gás não seria ocupada pela população local, pois a mão de obra para essa atividade é altamente especializada.*

*6)****Liderança climática comprometida***

*Lula e lideranças de seu governo têm colocado o Brasil como liderança climática e amazônica, no entanto, esse protagonismo está ameaçado pela aposta na expansão do petróleo em áreas sensíveis.*

*Ao apoiar mais projetos de exploração, é possível que o papel assumido pelo presidente Lula de cobrar os países mais ricos, que mais contribuem para a crise climática, seja fragilizado. Até oportunidades de* ***financiamento climático*** *podem ser afastadas do país.” (Fonte Greenpeace).*

1. **Argumentos pela Exploração**

**b.1.** 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. Isto 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.

**b.2. 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.

**b.3.** 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 flutuante, 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).

**b.4.** A atual política econômica está fundamentada no **modelo de equilíbrio fiscal expansionista**, que assim pode ser caracterizado: equilibre as contas consolidadas dos três níveis de governo com o objetivo de se atingir o déficit zero, apoiando-se em reformas político‐institucionais (do Estado, Previdenciária, Tributária) e no controle da dívida pública, o que levará a um ambiente macroeconômico de confiança e de expectativas favoráveis no processo de retomada do crescimento econômico. A grande dificuldade desse equilíbrio macroeconômico com crescimento está no descompasso entre a lenta expansão da base tributável decorrente do crescimento pífio da economia (da renda, do PIB, dos patrimônios) e a expansão acelerada dos gastos públicos a partir da implantação das indispensáveis políticas públicas pós‐Constituição de 1988. Ou seja, há uma avalanche de despesas públicas à procura de fontes de fundos para financiá-los que tendem a dificultar a formação de equilíbrios fiscais no médio prazo. Essa formação passa, na verdade, pela expansão da base tributável através da expansão da economia, do PIB, da Renda, dos Patrimônios.

**b.5. A retomada do crescimento econômico não é um subproduto cronológico do equilíbrio fiscal consolidado.** Crescimento se faz a partir de novos projetos de investimentos com os seus impactos positivos sobre a renda, o emprego e a base tributável, a partir de efeitos diretos, indiretos e induzidos dada a interdependência estrutural da economia. Atualmente há alguns projetos de investimentos em nível de análise no Brasil, que são consistentes com o equilíbrio fiscal e com o inequívoco interesse da iniciativa privada, que passam nos testes das taxas internas de retorno privadas e sociais, que têm a intensidade, a cadência e o sequenciamento necessários para a escalada do crescimento; podendo-se citar: **o New Deal Verde; a transformação do Brasil no terceiro maior produtor mundial (abaixo da China e da Alemanha) de bens de capital e de bens duráveis de consumo relacionados com as mudanças climáticas; a promoção das aglomerações produtivas de micro, pequenas e médias empresas tendo como fundamento o Modelo de Desenvolvimento da Terceira Itália; a organização e a implementação de Centros Industriais de Bioeconomia na Amazônia; o Terceiro Salto de Inovações Científicas e Tecnológicas da Agropecuária Brasileira com a exportação de alimentos para o Sudeste Asiático pelo novo Porto de Chancay no Peru, entre outras.**

O Brasil precisa retomar o seu processo de crescimento econômico sustentado e sustentável para ampliar o campo de oportunidades visando: à realização dos projetos de vida dos jovens de 18 a 25 anos; a equacionar os problemas socioeconômicos e socioambientais; a mobilizar “o espírito animal” dos empreendedores brasileiros; a conservar, preservar e recuperar os ecossistemas dos seis Biomas; a reabilitar e a resgatar a dignidade e a autoestima dos desempregados, subempregados e desalentados. 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).  
Entre as diferentes propostas em nível de pré‐projetos de investimentos, está seguramente a exploração de petróleo na Margem Equatorial pela Petrobras, que preenche todos os requisitos para alavancar um processo de desenvolvimento sustentável no Brasil.

**PARTE B**

**O PROJETO**

A preocupação maior com a concepção da exploração de petróleo na Amazônia e na sua área de influência direta e indireta (aii) se refere a que a Região é o mais amplo e multifacetado ecossistema brasileiro que presta serviços ambientais para o bem-estar social sustentável de toda a Humanidade. A Amazônia 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 (GPI) diretamente produtivos e de infraestrutura econômica.**  
A Região perdeu mais de 20 por cento 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 livremente, 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. **O receio legítimo dos ambientalistas se relaciona com a possibilidade de que a exploração de petróleo na Margem Equatorial venha a acelerar o processo de degradação ambiental da Região.**

Segundo Estudo da FEA/USP, **(“A Economia da Mudança do Clima no Brasil”)** na Amazônia, o aquecimento poderia chegar a 7ºC e/ou 8ºC em 2100, o que prenuncia uma alteração radical da Floresta Amazônica – a chamada **savanização**. Estima-se que as mudanças climáticas resultariam em redução de 40% da cobertura florestal na região sul‐sudeste‐leste da Amazônia que seria substituída pelo Bioma Savana.

O interesse internacional em relação aos impactos ambientais do desmatamento sobre as mudanças climáticas na Amazônia se relaciona com a emissão de gases de efeito estufa (CO² e gases equivalentes). Estudos preveem, ademais, que as mudanças no uso da terra poderão levar à degradação dos sistemas de água doce, à perda de solos de melhor qualidade do ponto de vista ecológico e do uso agrícola, ao clima regional, ao avanço da savana seca etc.

**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).

**DO CRESCIMENTO ECONÔMICO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Em setembro de 2015, os Estados Membros das Nações Unidas se comprometeram com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que inclui um conjunto de **17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)** para o período de 2015-2030. Esses Objetivos constituem um plano de ação mundial para a inclusão social, a sustentabilidade ambiental e o crescimento econômico.

Pode-se afirmar que um país ou uma região se encontra em processo de desenvolvimento sustentável quando sua economia está crescendo, globalmente competitiva, distribuindo com equidade social e regional os frutos do crescimento, preservando, conservando e recuperando os seus ecossistemas. Assim, um dos principais objetivos ao se explorar petróleo na Amazônia deveria ser a adoção de um projeto de desenvolvimento sustentável e não apenas um projeto de crescimento econômico\*.

Da mesma forma que há necessidade de se articular crescimento econômico com sustentabilidade ambiental, não pode haver complacência com a **crise social na Amazônia**, que acaba configurando uma sociedade regional dividida pelas condições de vida do seu povo, pela distribuição da renda e da riqueza, pelo campo diferenciado de oportunidades. As desigualdades sociais na Amazônia são profundas.

Em 2020, a taxa de pobreza extrema em algumas das Unidades da Federação na Amazônia Legal eram dramáticas: Maranhão (14,4%), Amazonas (12,5%), Acre (10,2%), Roraima (9,4%), Amapá (9,4%). A pobreza e a extrema pobreza não são maiores em áreas da Região, graças às políticas sociais compensatórias do Governo Federal (mais de 50% das famílias são beneficiárias dessas políticas na Amazônia e cerca de 80% dos recursos orçamentários das Prefeituras são originários de transferências fiscais do Governo Federal)\*. Dessa forma, qualquer projeto de exploração dos recursos ambientais na Amazônia deve tratar simultaneamente da crise ambiental e da crise social.

**A EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO NA AMAZÔNIA COMO UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

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:

1. vazamento de óleo na Baía de Guanabara (2000);
2. vazamento de óleo nos Rios Barigui e Iguaçu no Paraná (2000);
3. naufrágio da plataforma P-36 na Bacia de Campos (2001);
4. rompimento da barragem para a produção de celulose em Cataguases-MG (2003);
5. rompimento de barragem Bom Jardim em Miraí-MG (2007);
6. vazamento de óleo na Bacia de Campos (2011);
7. incêndio na Ultracargo no Porto de Santos (2015);
8. rompimento da barragem do Fundão em Mariana-MG (2015);
9. rompimento da barragem de Córrego do Feijão em Brumadinho-MG (2019) com 270 mortes.

**Entre a decisão de se implementar um grande projeto de investimento (GPI) e o início de sua operação, ocorre a gestão intermediária, onde estão as sementes que germinarão os grandes desastres. São as decisões relativas à microlocalização, aos processos tecnológicos, ao tratamento de resíduos e rejeitos, às relações com o entorno do sistema natural, etc., das etapas de implementação e operação dos projetos de investimento.** É analisando os diferentes componentes de um projeto de planejamento e da sua concepção até o seu sucateamento que se torna mais transparente a avaliação dos impactos ambientais e dos efeitos distributivos do projeto.

Como todas essas decisões relativas à concepção e à implantação de projetos de investimentos passam pela aprovação das estruturas regulatórias do Poder Público, é preciso considerar **o descompasso entre os objetivos de desenvolvimento sustentável da sociedade e as disfunções burocráticas visando a “tornar as sociedades e os sistemas políticos mais resilientes e idealmente menos fragilizadas”.**

De que disfunções burocráticas está se falando? Consideremos o posicionamento dos três níveis de governo em relação às decisões sobre novos projetos de investimentos em mineração. Em geral, os governos municipais e estaduais tendem a considerar apenas os grandes e efetivos benefícios desses projetos para o crescimento econômico local e regional (emprego, renda, base tributável, melhoria de infraestrutura) desprezando as manifestações de oposição da sociedade civil organizada quanto aos custos sociais e ambientais para as atuais e futuras gerações.

Tende a ocorrer uma polarização no processo de decisão sobre os resultados finalísticos: de um lado, há administrações que desativam e fragilizam os mecanismos e instrumentos das políticas ambientais e partem para atitudes de “porteiras abertas”; do outro lado, diante de incertezas quanto a se estar aprovando a ocorrência futura de novos desastres ambientais, os técnicos responsáveis enrijecem e dificultam a aprovação de novos projetos.

**LP, LI, LO e LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR**

Usualmente, para a aprovação de projetos de investimentos, as empresas procuram obter o licenciamento ambiental que inclui a licença prévia (LP), a licença de instalação (LI) e a licença de operação (LO), incluindo as audiências públicas. Tudo ocorre dentro de um ritual muitas vezes lento, exaustivo e, principalmente, tenso e conflituoso que pode durar alguns meses até anos de controvérsias e incertezas entre o setor público e o setor privado, atrasando os investimentos que geram emprego, renda, divisas, tributos e taxas em um País que, desde os anos 1980, vem crescendo lentamente, empobrecendo sua população com o aumento dos brasileiros pobres e miseráveis, e que vem perdendo posição relativa no cenário econômico mundial em termos de progresso científico e tecnológico. Constata-se, igualmente, o empobrecimento dos grupos sociais da classe média (funcionários públicos, microempresários, profissionais liberais).

**A posição empresarial panglossiana ao considerar que, aprovadas as licenças ambientais, a sua responsabilidade social está esgotada, podendo tocar em frente os seus projetos, porque, afinal, paga os seus impostos em dia, é um grande equívoco por diferentes razões:**

1. **Desde o processo de redemocratização do Brasil** é crescente o grau de participação espontânea e induzida da sociedade civil no processo de decisão sobre o futuro dos grandes projetos de investimento, avaliando os seus custos e benefícios para a sociedade como um todo, considerando os interesses não apenas das gerações presentes, mas também os das gerações futuras, que não estão presentes no mercado. *Michael Common* e *Sigrid Stagl*\* consideram que os mercados sozinhos não são suficientes e que a governança também é necessária, um conceito mais amplo do que o de Governo.

**Governo:** refere-se ao Estado, que tem a legítima autoridade para tomar decisões em nome de toda a comunidade.

**Governança:** refere-se à miríade de outras organizações e instituições envolvidas na condução democrática da sociedade na direção do processo de desenvolvimento sustentável (ESG). Enquanto num processo de **planejamento burocrático**, os projetos são avaliados apenas pelos órgãos dos três níveis de governo, ainda que com alguma consulta popular, em um processo de **planejamento democrático participativo**, os projetos são avaliados pelos governos e outras instituições da sociedade visando a organizar as economias, de tal forma que gerem resultados finalísticos de maior sustentabilidade.

1. **Como operacionalizar os papéis do Governo e dos segmentos organizados da sociedade civil** (movimentos sociais, organizações não governamentais, instituições acadêmicas, MP, etc.) no processo decisório sobre um grande projeto de investimento? Através do **processo de planejamento para negociação** em torno de um documento denominado **Licença Social para Operar**, na construção do qual já existem metodologias consolidadas internacionalmente e algumas propostas preliminares no Brasil (ver “Metodologia de Gestão da Sustentabilidade de Projetos de Capital” – VALE/JANUS/AMPLO; ver também a Metodologia do IBASE–Instituto Brasileiro de Análise Sociais e Econômicas – fundado pelo sociólogo Herbert José de Souza (o Betinho) e companheiros com o objetivo de elaborar projetos de planejamento participativo, entre outras instituições).
2. **Como a governança abrange decisões tomadas em conjunto pelo setor público, pelo setor privado e pela sociedade civil, fica a impressão de que o processo será mais prolongado e custoso. Ledo engano.** A discussão é conduzida por algumas regras do jogo que permitem decisões com maior agilidade:  
     a. casos há em que se conclui por ajustes incrementais ou por mudanças localizadas em alguma característica do projeto na fase de implementação ou de operação do projeto (caso do Aeroporto Internacional de Confins);

b. há casos em que ocorre o uso do **princípio de precaução**\*. Os projetos podem ser postergados pela necessidade de informações adicionais sobre as relações e os impactos entre o sistema econômico e o sistema natural, com a preocupação da eventual ocorrência de danos ou desastres ambientais (caso do projeto da Rio Tinto na Calha Norte – Pará);

c. há casos em que novos projetos de investimentos provocam o depósito de resíduos e de dejetos que comprometem a capacidade assimilativa do meio ambiente, não podendo, pois, serem aprovados em função dos interesses das futuras gerações (caso dos projetos de mineração de garimpos ilegais na Amazônia).

1. **Não devem ser aprovados** também projetos que, para atingir uma taxa mínima de rentabilidade financeira, têm de utilizar mão de obra informal ou sem respeito às regras trabalhistas prevalecentes, como tem ocorrido frequentemente em projetos de mineração na Amazônia (garimpos ilegais) ou projetos que impactam ativos únicos em determinada localidade (Projeto Apolo versus recursos hídricos na RMBH).
2. **O Relatório de Licença Social para Operar** tem quatro módulos na metodologia de gestão da sustentabilidade (VALE/JANUS/AMPLO):

 a. Módulo de Relacionamento com Stakeholders (formadores de opinião);  
 b. Módulo de Avaliação de Riscos e Oportunidades Socioambientais;  
 c. Módulo de Agenda de Sustentabilidade;

 d. Módulo da Qualidade da Licença para Operar.

1. Como a Licença Social para Operar se soma às LP, LI, e LO, imagina-se que os custos de transação devem crescer enormemente; mas não quando se consideram os **custos de oportunidade** do tempo que demora para se obter um licenciamento ambiental de um projeto que deixa de ser aprovado ou os custos de reparação de eventuais desastres ambientais futuros.
2. Na verdade, quando a sociedade civil rejeita um projeto por causa de sua localização em áreas urbanas congestionadas, por causa de sua concorrência com o uso de algum recurso ambiental relativamente escasso *(hot point)*, por causa de suas características de “enclave econômico regional”, por se tratar de um ativo ambiental único, ela se mobiliza e induz uma participação e uma negociação ex post, em um ambiente imprevisível de tensões, conflitos e controvérsias, muitas vezes de forma anárquica e interminável.
3. Há um ditado italiano que diz: *“Tra Il dire e il fare c’è di mezzo il mare”*. De fato, a distância entre as palavras e os atos continua a ser particularmente grande em muitos projetos de investimentos. Assim, uma das questões principais da **Licença Social para Operar** é o sistema de avaliação e controle das ações programáticas para **eventuais erros de operação e de gestão**.
4. Pode-se ilustrar essas reflexões a partir de três casos ocorridos nos últimos anos, nos quais tive a oportunidade de participação privilegiada:  
    a. em 1980, antes mesmo da legislação atual sobre os crimes ambientais, quando se decidiu pela construção do **Aeroporto Internacional de Confins**, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, houve duas manifestações de grupos da sociedade civil sobre a localização do projeto. A população de Vespasiano reagiu à eventual poluição sonora afetando o seu bem-estar social sustentável. E um grupo de ambientalistas manifestou preocupação com os impactos do projeto sobre as cavernas históricas de calcário na Região. Como resultado de negociações entre sociedade civil, setor público e setor privado (empresas construtoras), foram aprovadas mudanças no projeto: alteração na direção da pista e a realização de obras de contenção para preservar as cavernas calcárias.

 b. anunciado pela VALE em 2009, o Projeto Apolo é um projeto integrado de mina, usina e ferrovia localizado em Caeté e Santa Bárbara, no Estado de Minas Gerais, prevendo a produção de 14 milhões de toneladas por ano; à época, houve uma forte resistência da população local e dos movimentos organizados da sociedade civil, em função principalmente dos impactos adversos sobre os recursos hídricos da Serra do Gandarela que abastece a Região Metropolitana de Belo Horizonte e sobre os riscos de rompimento de barragem. O projeto foi engavetado e criou-se o Parque Nacional da Serra do Gandarela. Os municípios onde haveria localização do projeto lamentaram o seu cancelamento por causa dos empregos a serem gerados na região que tinha um grande número de desempregados, subempregados e desalentados, principalmente de jovens de 18 a 24 anos. Hoje, 14 anos depois, com elevado custo de oportunidade para a Vale, após diálogos na ALMG (Assembleia Legislativa de Minas Gerais), uma nova versão do projeto está sendo apresentada, principalmente com mudanças nos processos tecnológicos sem barragem e sem o uso de água no beneficiamento do minério de ferro, assim como, reduções significativas na área do projeto.

 c. há casos, contudo, em que prevaleceu o **Princípio da Precaução** como fator determinante da decisão finalística sobre o futuro do projeto de investimento. Cita-se, como exemplo, um grande projeto de investimento na exploração de bauxita da Rio Tinto, na Calha Norte (PA). Apesar do apelo de 16 Prefeitos dos Municípios na área de influência do projeto (mina + ferrovia + porto), afirmando que uma das principais alternativas de emprego para a juventude na área tem sido nos mercados de trabalho informal como o tráfico de drogas, o projeto não foi aprovado por deixar incertezas sobre os seus impactos ambientais na Floresta Amazônica. Incertezas que nasceram dos danos e desastres ambientais provocados na Amazônia Legal pelo ciclo dos grandes projetos de investimentos, a partir dos anos 1970, que entraram na Região com “as porteiras abertas” e acesso livre.

**UMA PROPOSTA PARA TRANSFORMAR A EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO NA MARGEM EQUATORIAL EM UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Partindo dos pressupostos de que o projeto de exploração do petróleo na Margem Equatorial é indispensável para a retomada do crescimento econômico do Brasil e de que é possível arquitetar o projeto em termos de desenvolvimento sustentável, elaboramos uma proposta para a sua implantação a partir de um conjunto de **condicionalidades conceituais e operacionais**. Por se tratar do maior ativo ambiental da sociedade brasileira, a Amazônia é parte do **Patrimônio Nacional da Sociedade Brasileira** e 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.

Para a formulação da Proposta, iremos analisar dois casos de projetos nos quais apareceram problemas ambientais com alguma semelhança na questão que estamos tratando. No início dos anos 2000, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) estava financiando o asfaltamento da rodovia Santa Cruz de La Sierra (Bolívia) – 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.

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, 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 aos ambientalistas de que o que precisava ser feito seria feito, podendo paralisar as obras da rodovia caso as obras de conservação e preservação e 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.

*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 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 duas 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;

 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:**

a. a transição energética poderá durar até meio século antes que se possa dispensar a 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 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 para que tenham ritmo mais intenso na sua elaboração;
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 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;
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 Amazônia 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 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. A expressão “panglossiana” se refere ao Dr. Pangloss, personagem da peça “Candide” de Voltaire (1759) que tinha uma atitude ingênua diante dos problemas da vida para quem “tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes”.
* **Princípio de Precaução:** quando uma atividade provoca receios ou danos à saúde humana ou ao meio ambiente, medidas de precaução devem ser tomadas mesmo que algumas relações de causa e efeito não estejam totalmente estabelecidas cientificamente (Common/Stagl).
* **Custo de Oportunidade:** é o custo associado com oportunidades que são perdidas quando os recursos de uma empresa ou da sociedade não são alocados no seu melhor uso alternativo (ver Paulo R. Haddad – **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS**). Ed. Caravana, 2023).
* A definição dos objetivos e das metas deve orientar todas as etapas de elaboração e de execução de um plano; não há porque desconhecê-los em qualquer momento: conta-se que, na Idade Média, a população de uma Província na França estava passando fome, quando alguém lembrou de um fazendeiro que tinha um porco bem tratado; quando o fazendeiro viu que a multidão de famintos vinha roubar o seu animal de estimação, levou-o para dentro da casa com o objetivo de protegê-lo e o colocou no meio da sala para atirar contra a multidão pela janela da frente e pela janela de trás. Toda vez que ia de um lado para o outro, tropeçava no porco; impaciente abriu a porta e atirou o porco para fora da casa, dizendo “esse porco está atrapalhando minha guerra”.
* Jared Diamond, geógrafo e ornitólogo, escreveu o livro **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.

1. **DOIS PARADIGMAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E AS NOVAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS**

*“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 queremos fazer e deixar de fazer muita coisa que queríamos e desejávamos fazer”*

**Josué de Castro**

**Belo Horizonte**

**Outubro 2024**

Em janeiro de 2025, 5.565 prefeitos tomaram posse para novos mandatos de 4 anos. Irão se confrontar com inúmeros problemas socioeconômicos e socioambientais que variam de município por município de acordo com o tamanho de sua população, do seu nível de desenvolvimento, do Bioma em que se localizam, do grau de desigualdade de renda e de riqueza entre os diferentes grupos sociais, do número de desempregados, subempregados e desalentados na sua população economicamente ativa, etc. Quando examinarem as condições das finanças públicas locais, terão a sensação de que não há como resolver essas questões promovendo um processo de desenvolvimento sustentável e se limitarão à gestão administrativa das funções tradicionais da Prefeitura no dia a dia: cidades limpas, escolas e hospitais funcionando adequadamente, etc.

Durante as quatro décadas em que trabalhei com equipes na busca de soluções para esses múltiplos problemas ou na gestão pública dos três níveis de governo ou como consultor, utilizei dois paradigmas de desenvolvimento local que se mostraram realistas e implementáveis, até mesmo em um difícil contexto de restrições e condicionalidades político‑institucionais nos municípios, os quais foram arquitetados segundo o **modelo de desenvolvimento endógeno dentro do estilo de planejamento participativo**. As mudanças na vida dos municípios não ocorrem em um ambiente de conformismo e apatia social e o melhor cenário para os mandatos dos novos prefeitos será aquele que construírem, desde que os habitantes deixem de ser apenas produtores e consumidores e assumam a sua cidadania.

Os prefeitos eleitos e empossados em janeiro de 2025 enfrentarão muitos problemas socioeconômicos e socioambientais nos municípios durante a sua gestão administrativa.

A trajetória ideal seria se conseguissem se organizar para implementar em seus municípios os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, com os quais o Brasil se comprometeu em setembro de 2015, juntamente com os demais Estados e Municípios e repactuados na Assembleia da ONU. Alguns municípios do Sul e do Sudeste têm ordenado os seus planos diretores a partir dos 17 ODS, os quais correspondem também aos resultados de pesquisas de opinião pública do estilo “em qual cidade você gostaria de viver?”.

Para fins de elaboração e implementação dos planos de desenvolvimento local, 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.

O caso mais grave é o dos 1.700 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 da Amazônia, 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 através de Fundos especiais.

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.”*

Há saída para a promoção do desenvolvimento sustentável dos municípios de áreas economicamente deprimidas, de municípios com suas economias em decadência ou de municípios cuja base econômica apresenta baixo dinamismo e lento crescimento? Nesses quarenta anos de vida pública e de atividades de consultoria a minha resposta é sim, e por que não? Apresento brevemente, nessa narrativa, dois paradigmas de desenvolvimento local que são historicamente viáveis, realistas e implementáveis dentro do atual contexto de restrições e condicionalidades político‑institucionais a que os novos prefeitos estarão submetidos em sua gestão, a partir de janeiro de 2025. O que fazer, como fazer e para quem fazer?

**PRINCÍPIOS: ENDOGENIA E PARTICIPAÇÃO**

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 prefeito assume o seu mandato, ele procura identificar quais recursos 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 latentes intangíveis (capital humano, capital institucional, capital social, capital cultural etc.).

O potencial de crescimento de países, 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 econômico 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 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 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. “Quem sabe faz a hora, não espera acontecer” dizia o poeta.**

É preciso que se faça um trabalho de conscientização dos diferentes grupos sociais do município 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.

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, 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 (consistência macroeconômica, concepção e execução das políticas nacionais de desenvolvimento, garantia da estabilidade do Pacto Federativo, etc.).

**A reação a essas mudanças levou muitos líderes empresariais e políticos 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, pequenas e médias 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 ou nas Capitais dos Estados, 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 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 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 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”. Perroux foi pioneiro na formulação de uma “Europa sem fronteiras”.**

**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 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, com o apoio de políticos oportunistas.

**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.).

Quem decide, então, sobre as estruturas regulatórias e os mecanismos de mercado que possam desestimular essas práticas que agridem a sustentabilidade dos ecossistemas?

Como tem insistido *Amartya Sen*, laureado com o Prêmio Nobel de Ciências Econômicas, em 1998, **obrigação social de sustentabilidade não pode ser deixada inteiramente por conta do mercado, uma vez que o futuro não está adequadamente representado no mercado – pelo menos o futuro mais distante.**

Nesse sentido, pode‑se considerar a atuação das organizações não governamentais, dos movimentos sociais e dos promotores e procuradores do Ministério Público como se fosse, numa mesa de negociação, a vocalidade de defensores independentes dos interesses das gerações atuais e futuras quanto à conservação, preservação e reabilitação (ver os casos de Mariana e Brumadinho, em Minas Gerais) dos ativos e serviços ambientais.

Algumas vezes as organizações não governamentais agem nadando contra a correnteza na diuturna e paciente construção de utopias. Mas, como diz Oscar Wilde, o progresso é a realização de utopias.

O primeiro paradigma de desenvolvimento local, que pode funcionar como uma lanterna de popa para a gestão administrativa dos novos prefeitos, é a de mobilização social e política dos recursos latentes disponíveis em cada município a fim de realizar um grande número de pequenos projetos através da tríplice aliança entre governo, mercado e sociedade civil organizada. Nos 5.565 municípios brasileiros deve haver mais de 3000 das diferentes experiências de desenvolvimento local com base na tríplice aliança, quase todas bem sucedidas, constituídas através do estilo de planejamento participativo espontâneo ou induzido nos seguintes segmentos socioeconômicos e socioambientais: nutrição e abastecimento, serviços comunitários, habitação popular, legalização de terras urbanas e rurais, saneamento nas pequenas comunidades, atividades de arte e cultura; etc., muitas vezes em ações isoladas de lideranças do empreendedorismo social.

**O PARADIGMA DE DESENVOLVIMENTO DA TERCEIRA ITÁLIA: COOPERAR PARA COMPETIR**

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 no país, as lideranças políticas, empresariais e comunitárias do Centro‑Nordeste (Veneto, Emilia‑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, Rhône‑Alpes na França, Baden, Württemberg e Baviera na Alemanha, Suíça e Áustria) com indicadores sociais e econômicos extremamente favoráveis. Nessa macrorregião, as micro, pequenas e médias empresas continuam a ser a 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. Schumacher 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 na gestão de Sérgio Moreira e, atualmente, acumula mais de 300 experiências em aglomerações produtivas de micro e pequenas empresas em todas as regiões brasileiras. 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 pelas equipes técnicas do SEBRAE.

É antiga 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 dos 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 elevado grau de concentração de micro e pequenos empreendimentos setorialmente especializados.

Segundo os trabalhos do SEBRAE, os Arranjos Produtivos Locais (APLs) consistem em indústrias e instituições que têm ligações particularmente fortes entre si, tanto horizontal quanto verticalmente. Usualmente, a organização de um APL inclui: empresas de produção especializada; empresas fornecedoras; empresas prestadoras de serviços; instituições de pesquisa; instituições públicas e privadas de suporte fundamental. A análise de APLs focaliza os insumos críticos, em um sentido geral, que as empresas geradoras de renda e de riqueza necessitam para serem dinamicamente competitivas. A essência da organização de APLs é a criação de capacidades especializadas dentro de municípios e regiões para a promoção de seu desenvolvimento econômico, ambiental e social.

É estruturado e implementado dentro do modelo de desenvolvimento local, regional endógeno, com participação espontânea ou induzida das lideranças locais e dentro do estilo de planejamento para a negociação.

O conceito de APL adotado pelo SEBRAE em projetos de promoção de renda e emprego e em programas de desenvolvimento local pretende se aproximar do conceito de distrito industrial italiano. Esse conceito de APL pressupõe “constelações de micro e pequenas empresas autônomas de base local que conseguem desenvolver formas cooperativas de produção altamente flexíveis, inovadoras e competitivas, inclusive 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, a nível 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, muitas das quais incapazes de atingir os seus resultados finalísticos por diferentes motivos (estima‑se que há no Brasil cerca de 3000 aglomerados produtivos de micro e pequenas empresas espalhadas pelos 5.565 municípios, desde catadores de caranguejo no Delta do Parnaíba até empresas de TI, spin‑offs das Universidades brasileiras, como é o caso do projeto “Brasília Capital Digital”).

Em primeiro lugar, não faz sentido se falar em 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 for 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.), 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 em um convite ou em uma 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 em um 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. Mas, os fundamentos da competitividade moderna estão no desenvolvimento científico e tecnológico incorporado nas organizações públicas e privadas. Neste sentido, a sustentabilidade de um APL 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.

**Os dois paradigmas de desenvolvimento local apresentados para serem implementados com sucesso não dependem de que as novas administrações dos municípios [retirada da vírgula] tenham à sua disposição um superávit fiscal primário para financiar programas e projetos de desenvolvimento sustentável (= economia dinâmica globalmente competitiva + equidade social + sustentabilidade ambiental). Ao contrário, muitos desses programas e projetos são viáveis até mesmo em um contexto de crise fiscal nos municípios.**

**Esses dois paradigmas são concebidos e implementados segundo o modelo de desenvolvimento endógeno, dentro do estilo de planejamento participativo. Assim, os seus resultados serão bem sucedidos quando no município houver:**

**a. elevada capacidade de endogenia das comunidades locais;**

**b. um grupo de vanguarda empresarial;**

**c. lideranças comunitárias com práticas de ação coletiva;**

**d. capacidade de negociação com associações de empreendedores e órgãos da administração direta e indireta do Governo Federal e do Governo Estadual visando à implementação das atividades dos programas e projetos;**

**e. perspectiva dominante do planejamento de longo prazo.**

**REFERÊNCIAS:**  
Na elaboração desse texto, baseei‑me em:

1. SEBRAE – **Os Desafios das Novas Administrações Municipais** – Brasília, 2024.
2. Hyman Minsky – **Stabilizing an Unstable Economy**, Mc Graw Hill, 1986.
3. Paulo R. Haddad – **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) – Narrativas para a Construção do Futuro**, Ed. e‑Galáxia, Caravana, 2023.
4. Paulo R. Haddad – **Participação, Justiça Social e Planejamento**, Zahar Editores, 1980.
5. 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.
6. **UMA NOVA POLÍTICA ECONÔMICA ANTES DA MEIA NOITE**

*“Percebe-se que a insistência na necessidade de ajustes 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 não ocorrer, atesta um refinado sadismo intelectual”*

Robert Skildesky – **Money and Government – A Challenge to Mainstream Economics,** Penguin, 2019.

**Belo Horizonte**

**Novembro 2024**

**I. OS LIMITES DA MACROECONOMIA DE CURTO PRAZO**

Quando se formula uma política econômica, o primeiro passo é saber quais são os problemas socioeconômicos e socioambientais que as autoridades políticas de um país desejam equacionar prioritariamente. Há problemas que são equacionados normalmente por políticas macroeconômicas de curto prazo, as chamadas políticas de estabilização monetária, e há problemas que são melhor equacionados por políticas de desenvolvimento de médio e de longo prazo.

Quando o ambiente macroeconômico apresenta fortes desequilíbrios nas contas públicas, no balanço de pagamentos e nos mercados financeiros, há necessidade de se estabelecerem ajustes nas políticas macroeconômicas (monetária, fiscal, cambial) para evitar que esses desequilíbrios impactem negativamente as taxas de inflação e as expectativas de quem produz, de quem consome, de quem investe.

Por outro lado, quando uma sociedade se confronta com problemas que se estruturam ao longo de um tempo histórico, configurando uma concentração da renda e da riqueza, um atraso científico e tecnológico, o uso predatório dos seus ecossistemas e um baixo nível de competitividade sistêmica, são necessárias também a formulação e a implementação de políticas de desenvolvimento, cujos resultados se dão ao longo de um tempo maior por serem políticas, não de ajustes, mas de reestruturação.

A separação entre o curto prazo, onde se observam as questões conjunturais, e o longo prazo, onde se destacam as questões estruturais, é um problema de metodologia científica proposto nas obras de *Alfred Marshall* no final do século 19, quando, para fins de análise, mantêm‑se alguns fatores explicativos controlados para se concentrar em outros mais relevantes e variáveis, visando explicar o que de fato interessa.

Quando um comentarista econômico da TV analisa os impactos das mudanças nas taxas de juros sobre as decisões de consumir bens duráveis ou de investir no capital técnico (máquinas, instalações, etc.), por exemplo, ele está pressupondo que a distribuição da renda e da riqueza da sociedade é dada e que não irá se alterar no curto prazo.

No curto prazo, a pergunta do comentarista deveria ser: quais são os impactos da mudança na taxa de juros, se tudo mais permanecer constante?

Essa relação entre as políticas de curto prazo e as políticas de médio e de longo prazo deve ser tratada de forma simultânea no tempo‑calendário, como fizeram os Ministros *Roberto Campos* e *Gouveia de Bulhões*, em 1965. Construíram, de forma integrada, uma política de estabilização para reduzir as taxas aceleradas de inflação (o PAEG), reformas político‑institucionais de médio prazo para manter a consistência macroeconômica e, ao mesmo tempo, um plano decenal para a retomada do crescimento econômico.

Esse conjunto de políticas interdependentes levou à redução do processo inflacionário e à economia brasileira a um segundo ciclo de expansão no final dos anos 1960 e na década dos anos 1970, quando as taxas de crescimento foram excepcionais durante o chamado “milagre econômico”.

Há vários exemplos sobre como a distinção metodológica entre políticas de curto prazo e políticas de desenvolvimento não resiste a registros de eventos históricos, pois o que se planeja para o longo prazo impacta o que se decide para o curto prazo. De outra forma, parafraseando Keynes, (retirar "de curto em curto prazo,") no longo prazo, poderemos estar todos mortos.

Se, para controlar a demanda agregada, que pressiona as taxas de inflação, for necessário elevar a taxa real de juros, a distribuição da renda e da riqueza se concentrará ainda mais para os rentistas.

Se, para estimular as exportações, a desvalorização cambial se acelera, os custos de energia e de alimentos/insumos importados se elevam, impactando os salários de forma duradoura e, proporcionalmente, com mais intensidade.

Se, para controlar a inflação, a correção dos salários de trabalhadores públicos e privados é defasada, o seu nível de bem‑estar social irá declinar ao longo do tempo.

Nos atuais modelos de crescimento econômico, destaca‑se que decisões de políticas econômicas para o controle dos ciclos econômicos de curto prazo podem gerar fissuras e cicatrizes no sistema que persistem no médio e no longo prazo.

O fundamentalismo de mercado propõe que, se o Estado minimizar o seu grau de intervenção no funcionamento dos mercados tanto de bens e serviços quanto de fatores de produção (nos mercados de trabalho, principalmente), as forças livres da oferta e da procura terão capacidade de equacionar os problemas econômicos fundamentais de toda sociedade: o que produzir, como produzir, para quem produzir e onde produzir.

Nesse sentido, ao nível da macroeconomia, o objetivo é zerar o déficit fiscal consolidado através das reformas político‑institucionais previdenciária, tributária e administrativa, e controlar os níveis da dívida pública, a fim de se criar um ambiente de expectativas favoráveis à retomada do crescimento com estabilidade.

Vale dizer, ao adotar um modelo de equilíbrio fiscal expansionista, o crescimento econômico virá por acréscimo: *Laissez faire, laissez passer*.

Os fundamentos conceituais desse modelo de crescimento emergiram quando os países mais desenvolvidos enfrentaram as crises financeiras de 2008 e a posterior pandemia da Covid‑19, gerando profundos e indesejáveis déficits fiscais – uma doutrina segundo a qual a consolidação fiscal induziria o crescimento do PIB por causa da confiança crescente nas forças do mercado.

Ao contrário da proposta de Keynes, menos gasto público pode significar mais crescimento. Uma doutrina que funcionou adequadamente para países como a Alemanha ou os Países da Escandinávia, com suas estruturas socioeconômicas e socioambientais consolidadas e sistematizadas.

Assim, os governos que adotaram esses fundamentos conceituais em suas políticas econômicas foram conduzidos às seguintes decisões controversas e conflituosas:

1. para promover o equilíbrio fiscal e eliminar os déficits prevalentes, 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; quanto maiores as instabilidades, maior a frequência nos cortes;
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.). Quando houver cortes de gastos, eles tendem a ocorrer em serviços que podem ser absolutamente essenciais para a população de baixa renda, induzindo tensões políticas no sistema e ineficiência na prestação dos serviços públicos;
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 da administrativa, redundando em um novo Pacto Federativo; historicamente, o déficit se configura como estrutural uma vez que a base tributária sofreu com a desaceleração da economia brasileira a partir de 1980, enquanto as despesas públicas se aceleraram a partir da implementação das políticas públicas definidas pela Constituição de 1988;
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.

Apesar de todas essas dificuldades e controvérsias, as políticas de ajuste fiscal são indispensáveis para que o Governo Federal não perca o controle de suas contas, facilitando o retorno das taxas descontroladas de inflação ou até mesmo caminhando para um processo de “argentinização” da nossa economia.

**Para garantir que isso não ocorra, há dois princípios básicos que precisam ser respeitados: a plena independência do Banco Central para conduzir a política monetária que for tecnicamente necessária e a política fiscal deve dispor de controle absoluto sobre os gastos públicos, resistindo às pressões recorrentes para o aumento dos gastos, ainda que estes sejam legítimos politicamente.**

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, em 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. **No caso brasileiro, o desafio maior se encontra no profundo descompasso entre o ritmo de crescimento das receitas públicas, que crescem em ritmo aritmético, e as despesas públicas, que crescem em ritmo geométrico, o que pode durar décadas e comprometer futuros mandatos presidenciais, sendo limitados os graus de liberdade para as decisões do Governo no curto prazo.**

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 no Congresso Nacional.

Nesse contexto, a gestão pública acaba se limitando a selecionar quais problemas socioeconômicos e socioambientais deseja resolver, e, geralmente, são selecionados aqueles para os quais há maior mobilidade política no curto prazo, a partir da base aliada.

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 de projetos de desenvolvimento programados para serem implementados ao longo dos mandatos.**

**Uma solução definitiva para esse descompasso passa pela formação e implementação do terceiro ciclo de expansão da economia brasileira do pós‑II Grande Guerra, o qual deve ser arquitetado através de um conjunto de programas e projetos de desenvolvimento sustentável, configurando um braço complementar e integrado à atual política de equilíbrio fiscal expansionista.**

**II. ESTABILIDADE MONETÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**Precisamos conceber e implementar uma nova política econômica baseada em três argumentos principais:**

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;
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 na 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, 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, enquanto a China cresceu no acumulado mais de 300% nesse período; 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.

**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 política 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;
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;
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 social;
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 2022, 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 superior a R$ 10,9 trilhões a preços correntes (2023), um valor bruto da produção (VBP) em torno de 32,0 trilhões de Reais (quando se incluem as transações intermediárias e não apenas as finais) 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. O 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 que se denominou de 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.

**III. CINCO PROPOSTAS DE PROGRAMAS E PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA A CONSTRUÇÃO DO FUTURO**

1. **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 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, 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 5 maiores exportadores de cerca de 30 produtos agrícolas do mundo.

O agronegócio é o setor produtivo mais importante da economia brasileira e tem evitado 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.

**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 (remover vírgula) 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.

O acesso aos mercados de Sudeste da Ásia pode se dar pelo Porto Chancay, o maior porto da América Latina, no Peru, que os chineses estão construindo a 80 km de Lima para o escoamento da produção.

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.

(Ver Paulo R. Haddad – dois livros de Crônicas publicados em 2023 e 2024 pela e‑Galáxia na Amazon Book‑Kindle)

1. **REINDUSTRIALIZAÇÃO**

**I: 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 Emilia‑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 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.

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 há cerca 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.

*(Ver Manual do SEBRAE “Como Organizar e Implementar Arranjos Produtivos Locais” – Brasília, 2024.)*

**II: 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 *policymakers* 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 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.\*

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 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, 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 (ver Quadro 1).

**QUADRO 1**

**Arranjos Produtivos Locais Potenciais na Amazônia –**

**Principais Produtos**

|  |  |
| --- | --- |
| **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**

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 economia da 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 CO² 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 CO² | 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 |

**III: 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 desastrosas 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 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 Boccaro, Mark Blyth and Jonas Pontusson –* ***Diminishing Returns – The New Politics of Growth and Stagnation.*** *Oxford, 2022).*

**5. 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 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:

* + 1. **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;
    2. **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.

Mas, como diz **Peter Drucker**, no governo há riscos que não podemos correr e riscos que não podemos deixar de correr. 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):

* + 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 os desenvolvimentos 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 PETROBRÁS, ambos financiados pela PETROBRÁS;**

**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 PETROBRÁS;**

**5. como na criação da CVRD em 1942, 8% do lucro líquido gerado pela PETROBRÁS 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 PETROBRÁS 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 Danielle Alencar Parentes Torres e Adriana Mesquita Corrêa Bueno. **Breve Panorama da Bioeconomia no Brasil,** EMBRAPA, 2022.

**6. 2025 - UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO PARA O AGRONEGÓCIODO BRASIL**

*“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”.*

**Mario Draghi – Presidente do Banco Central Europeu de 2011 a 2019**

**Belo Horizonte**

**Janeiro/2025**

**A ECONOMIA MUNDIAL EM 2025**

O agronegócio brasileiro tem sido o responsável por evitar que, desde 2014, a economia brasileira vivencie um processo de estagnação econômica, quando se considera não apenas a participação do seu valor agregado no PIB (em torno de 5%), mas o conjunto de seus efeitos diretos, indiretos (insumo‑produto) e induzidos (consumo), chegando a ser responsável por quase 25% da geração do PIB. É responsável também, ao longo dos últimos anos, pela maior parcela da formação dos superávits na balança comercial, o que tem dado ao País maior segurança e menor vulnerabilidade para formular as suas políticas econômicas, ancoradas em mais de 300 bilhões de dólares em reservas internacionais.

Assim, ao elaborar um cenário para a economia brasileira em 2025, com impactos nos anos seguintes, é imprescindível que se examinem as perspectivas de desenvolvimento do agronegócio em todas as nossas regiões. Não se trata de elaborar um exercício de projeção do futuro do agronegócio brasileiro, pois, como diz *Peter Drucker,* “a melhor forma de prever o futuro é criá-lo”, através da concepção e da implementação de estratégias de desenvolvimento.

Formular uma estratégia de desenvolvimento significa conceber e executar um conjunto de decisões que têm por objetivo inserir as organizações produtivas em uma economia nacional cada vez mais aberta e globalizada e, ao mesmo tempo, minimizar as reações contrárias às mudanças necessárias. Para que possa ser exequível, uma estratégia tem que levar em conta as restrições que se impõem à sua implementação. Entre essas restrições, destacam‑se as restrições de recursos (financeiros, econômicos e institucionais), as restrições das estruturas mentais (cultura empresarial tradicional, por exemplo) e as restrições de natureza macroeconômica (sistema tributário, política cambial, etc.). Da mesma forma, uma estratégia de desenvolvimento, para ser realista, precisa dispor de **uma leitura adequada do ambiente nacional e internacional no qual se inserem as organizações produtivas, seus riscos e suas oportunidades.**

Somente a incorporação das restrições e do contexto histórico será capaz de definir “os limites do possível” para a formulação de uma estratégia de desenvolvimento. As restrições se apresentam como condicionalidades à efetivação das estratégias de desenvolvimento, mas nem sempre em caráter definitivo, pois dependem de negociações políticas e das transformações impostas pelo próprio processo de desenvolvimento do País e pelo ambiente da economia mundial.

**O IMPÉRIO DO PROTECIONISMO**

O Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII) é o principal centro francês de pesquisa e de expertise em economia internacional. Este centro publicou o estudo sobre “L’économie mondiale 2025”, o qual vem realizando a cada ano.

O relatório publicado em setembro de 2024 acumula todas as informações e análises realizadas nos últimos anos pelo Centro sobre a evolução da economia mundial, incluindo os temas mais inquietantes e controversos da humanidade, tais como o desafio que vem se impondo, em diversos países, sobre o futuro do trabalho assalariado a partir da **expansão da Inteligência Artificial (IA) e da transição ecológica.**

Dada a amplitude dos temas abordados, iremos nos concentrar nas conclusões do Estudo do **CEPII** que interessam à formulação de uma estratégia de desenvolvimento para o agronegócio do Brasil. De forma extremamente sintética, a questão que se coloca para o sistema produtivo brasileiro – dos produtores de café em Rondônia até os novos “Vales do Lítio”, no Jequitinhonha e no Mucuri – é: **“estamos, presentemente, passando de um mundo de choques de demanda para um mundo de choques de ofertas no qual as políticas econômicas deveriam ser repensadas?”**

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 da China baseada nas exportações.

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 proteção equivalente das indústrias nacionais.
2. Embora o protecionismo norte‑americano tenda a ser mais agressivo na gestão Trump, essa onda protecionista, como macrotendência, vem de muitas administrações anteriores, como na gestão do Presidente Biden (por exemplo: em agosto de 2023, os Estados Unidos assinaram um decreto para filtrar investimentos americanos na China em três setores muito sensíveis – semicondutores, informática quântica e IA –, a fim de evitar que investimentos americanos aumentem a dependência do país em relação à China).

Tomando como referência a publicação ***L’économie Mondiale 2025***, pode‑se constatar que, em 2025, há grande probabilidade de que os seguintes **eventos portadores de mudanças** possam ocorrer:

* Apesar da Guerra da Ucrânia, das condições financeiras mais difíceis, da escalada das tensões geopolíticas e da diminuição do ritmo de crescimento da China, **a economia mundial** continua resistindo, sem sofrer um novo ciclo recessivo;
* Após o fechamento da página da pandemia da COVID‑19 – pelo menos do ponto de vista econômico, como é o caso da inflação decorrente, em grande parte, da 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 manobra orçamentária 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;**
* **2025 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 se afirmará e as tensões com a China se multiplicarão;**
* **A estratégia da China para a sua dimensão interior,** além de atender ao objetivo central do Comitê Central do Partido Comunista, que é o de melhorar as condições de vida da população (maior 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, quando encontrará grandes dificuldades, particularmente após a eleição de Trump, caso ele concretize tudo o que prometeu durante o processo eleitoral, o que há grande probabilidade de vir a ocorrer; **a China se propõe, 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 construção;

• a principal questão a ser enfrentada 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 dependência de matérias‑primas é um outro jogo de dimensões expressivas para 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;
* **A economia mundial é apresentada no relatório do CEPII enfrentando muitos outros desafios:**
  1. a dificuldade de manter funcionando adequadamente, dentro do seu escopo, as instituições que mantêm o sistema de comércio multilateral;
  2. muitos países, destacadamente a China e os EUA, têm aumentado as tarifas alfandegárias, as subvenções e as decisões protecionistas ad hoc*,* desconhecendo os acordos nas políticas econômicas de países com estruturas produtivas predominantemente orientadas para exportações;
  3. a questão da inteligência artificial (IA) e a transição ecológica serão determinantes na criação de valor econômico, na natureza dos empregos disponíveis e na repartição dos frutos dessa criação de valor;
  4. quanto à transição ecológica, é a criação de valor que se coloca em questão: o resultado do nível de emprego dependerá muito da capacidade para conciliar a descarbonização e o aumento dos investimentos, de tal forma a reforçar os tecidos produtivos descarbonizados, ao mesmo tempo permitindo a criação de valor necessária para a justa remuneração do trabalho;
  5. o relatório avança no campo das projeções econômicas (principalmente nas questões que têm sido enfrentadas pelos Bancos Centrais na condução das políticas monetárias) e na apresentação de indicadores econômicos, demográficos e ambientais pelas grandes zonas e os principais países (o Brasil, inclusive) da economia mundial.

Embora todas essas mudanças previstas pelo CPEII sejam relevantes para a formulação da estratégia de desenvolvimento do agronegócio no Brasil, é necessário considerar, principalmente, dois eventos portadores de mudanças que trarão novas restrições e novas oportunidades, para os empresários do setor, independentemente de sua escala produtiva:

**a. um mundo de choques de oferta;**

**b. a expansão da Nova Rota da Seda,** em função dos 37 acordos que o Brasil assinou, em Brasília, com o Presidente da China, por ocasião de sua vinda ao país para o encontro do G20, envolvendo a cooperação em torno de 15 temas, tais como o agronegócio, intercâmbio educacional, cooperação de comércio, incluindo não apenas as *commodities*, etc.

**MERCADO INTERNO VERSUS MERCADO EXTERNO**

Por que concentrar a atenção das atividades do agronegócio brasileiro na evolução da economia mundial, se o nosso mercado interno apresenta um tamanho muito expressivo pois, atualmente, o Brasil está na 9ª posição no *ranking* das maiores economias do Mundo, com PIB de US$ 1,2 trilhão, ficando na frente de grandes países como Canadá, Rússia e México? A questão é que a nossa análise tem como escopo a perspectiva do agronegócio no médio e no longo prazo, a partir de 2025, e não apenas sua dinâmica na atual conjuntura macroeconômica.

**O mercado interno** depende de três fatores fundamentais: o tamanho da população, a produtividade total dos fatores da produção e a distribuição da renda e da riqueza. **Quanto maior a população conjugada com a melhoria da produtividade e da distribuição da renda e da riqueza, maior o tamanho do mercado interno.** O problema é o seguinte: o Brasil tem experimentado uma desaceleração no crescimento populacional devido à redução das taxas de fecundidade e ao aumento da expectativa de vida; segundo a FGV, nos últimos quarenta anos a taxa média de crescimento da produtividade do trabalhador brasileiro foi apenas de 0,6% ao ano, uma das mais baixas do Mundo; e o Brasil tem um dos maiores indicadores de concentração de renda e de riqueza do Mundo. Assim não há como o mercado interno brasileiro deixar de apresentar um crescimento pouco expressivo.

Nos últimos anos, a lenta expansão do mercado interno tem sido conduzida pelas transferências fiscais de renda das políticas sociais compensatórias do Governo Federal (Bolsa Família, Lei Orgânica de Assistência Social, Previdência Social) para grupos da população com elevada propensão marginal a consumir e pelo endividamento das famílias. Ora, a crise fiscal do Governo Federal restringe enormemente os valores do poder aquisitivo das rendas transferidas e a insegurança financeira das famílias brasileiras (o endividamento das famílias brasileiras é, atualmente, de quase 80%) limita endividamentos adicionais.

**Com a crescente onda de protecionismo nas economias avançadas (ver as enormes dificuldades que o Mercosul enfrentará para expandir as exportações para os países da União Europeia e para os Estados Unidos no pós-eleição de *Trump*), os novos Acordos Brasil-China constituem a grande oportunidade do comércio internacional em maior e imensa escala para as empresas brasileiras.**

Os Acordos China-Brasil 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, às vésperas da nova era *Trump*, que 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).

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 deverá se intensificar a partir da posse de *Trump* para um 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.

**UM NOVO CICLO DE EXPANSÃO DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO**

Se ocorrer, efetivamente, uma expansão das exportações brasileiras para o Sudeste Asiático, com acessibilidade do Brasil ao Porto de Chankay, no Peru, fica a pergunta: haverá excedentes produtivos na agropecuária das regiões brasileiras para atender à demanda adicional vinda das Novas Rotas da Seda (a mesma pergunta foi feita quando do processo de privatização do IBC nos anos 1980: e se cada cidadão chinês adulto tomar uma xícara de café por dia?)

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: 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.

**Um ciclo de expansão** se caracteriza, em geral, por um período relativamente longo e contínuo (em torno de uma década) de crescimento sustentado, com elevadas e generalizadas taxas de expansão global e setorial superiores a 7% ao ano. É implementado por um conjunto de reformas econômicas e político-institucionais, que viabilizam a eliminação dos pontos de estrangulamento e de outros óbices à mobilização das potencialidades de desenvolvimento econômico e social. Em função das características do sistema político prevalecentes, das inovações tecnológicas em processo, do grau de integração internacional da economia e da consistência do equilíbrio macroeconômico, cada ciclo pode impactar diferentemente o perfil da distribuição pessoal e espacial da riqueza e da renda nacional, assim como os indicadores de sustentabilidade ambiental. É o que pôde ser observado nos dois ciclos de expansão da economia brasileira no pós-II Grande Guerra: o Plano de Metas de JK, nos anos de 1950, e o “milagre econômico” dos anos 1970, quando os níveis de renda e de emprego cresciam geometricamente e os campos de oportunidade para os jovens realizarem os seus projetos de vida eram cada vez maiores. Quando a economia cresce a 7% ao ano, o PIB dobra a cada 14 anos.

**O capitalismo é um regime econômico que progride através dos ciclos de inovações.** Em 1910, o pensador austríaco *Joseph Schumpeter* definiu cinco casos de inovações: introdução de um novo bem ou de uma nova qualidade de um bem, introdução de um novo método de produção, abertura de um novo mercado, conquista de uma nova fonte de matérias-primas ou de bens semimanufaturados, estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria. O tipo de mudança a que se refere Schumpeter é a que emerge endogenamente, 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: É o que denominou de **processo de destruição criativa;** novas inovações tornam obsoletas inovações anteriores; o crescimento através da destruição criativa estabelece um estágio de permanente conflito entre o novo e o velho. Já o filósofo italiano *Antonio Gramsci* afirma que, quando o velho não morreu e o novo ainda não nasceu, coisas estranhas acontecem.

No Brasil, enquanto o Governo Federal não estrutura e implementa uma política visando a instrumentalizar incentivos efetivos à atualização tecnológica das indústrias brasileiras, o progresso tecnológico vai avançando no campo. A evolução das inovações industriais tem uma história econômica bem-sucedida no Brasil. Iniciou-se com o processo de substituição de importações, desde a crise de 1929, aprofundou-se com o Plano de Metas do Presidente JK, se restaurou a partir dos anos de 1990, com o processo de globalização da economia brasileira. Atualmente, a indústria brasileira se encontra financeiramente fragilizada, após o pior quinquênio de estagnação econômica desde 1929, em um processo de *aggiornamento* interrompido, sem perder, contudo, o seu dinamismo empreendedor.

**Por outro lado, a partir dos anos 1970, o Brasil vivenciou, sob a liderança do Professor e Ministro *Alysson Paolinelli*, uma revolução na agropecuária a qual, a partir do conhecimento científico e tecnológico incubado nas universidades e nos centros de pesquisa públicas e privadas, desencadeou um processo progressivo e contínuo de inovações schumpeterianas no campo. Essa liderança do Ministro foi reconhecida internacionalmente, a ponto de seu nome ter sido lembrado como candidato ao Prêmio Nobel da Paz.**

A “revolução dos cerrados” ocorreu a partir do Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba (PADAP), quando Paolinelli era Secretário da Agricultura do Governo de Minas Gerais e se ampliou para todo o Centro-Oeste no Governo Geisel, quando o Ministro implementou o POLOCENTRO, a revolução verde dos cerrados para a Sul de Goiás, o Triângulo e o Noroeste Mineiro, o Oeste da Bahia, Balsas no Maranhão, Gurgueia no Piauí, Tocantins, Rondônia. O Acre fica como a nova fronteira da agropecuária brasileira.

O evento mais destacado dessa revolução verde 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, e mantém acesa a flama das inovações tecnológicas.

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-capitalistas, que não resiste aos testes fitossanitários dos sistemas da defesa agropecuária. Mas que ainda mantém uma representatividade politicamente desproporcional no Congresso Nacional e nos órgãos de classe.

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.”*

O Ministro continuou o seu trabalho em prol do programa científico, tecnológico da agropecuária brasileira ao fundar o Instituto Fórum do Futuro, que publicou recentemente uma série de ensaios em “**As soluções sustentáveis que vêm dos trópicos”** (IFF, Brasília, 2024), os quais servem de fundamentos para a formulação de uma estratégia de desenvolvimento de um novo ciclo de expansão da agropecuária brasileira.

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 novos mercados consumidores do Eixo de Desenvolvimento Regional da Amazônia Ocidental/Noroeste Brasileiro (MATOPIBA/RONDÔNIA/ACRE). O que resultará na redução dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento no Brasil.

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;

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.

**7. O DESENVOLVIMENTO DAS AGLOMERAÇÕES PRODUTIVAS DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL.**

*“A economia de Alagoas é, basicamente, uma economia de micro e pequenas empresas.*

*Quando as alavancamos nas 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 e que sabemos como acessar por negociação, vamos atuar nas concentrações espaciais especializadas de micro e pequenos empreendedores de Alagoas”.*

**Governador Ronaldo Lessa**

**Belo Horizonte**

**Fevereiro**

**2025**

**A GLOBALIZAÇÃO ASSIMÉTRICA**

**I. UM ESTILINGUE PARA AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS[[1]](#footnote-1)\***

No início dos anos 1990, com sua economia estagnada e em processo superinflacionário, o Brasil concebe e executa um conjunto de mudanças econômicas e institucionais, que incluem: uma abertura econômica muito intensa e muito rápida (queda nas tarifas alfandegárias, eliminação de cotas de importação e de exportações, desregulamentação do comércio exterior em geral, etc.); um amplo processo de privatização das empresas estatais de diferentes setores; um processo crescente de concessões dos serviços de infraestrutura econômica; e um bem sucedido programa de estabilização econômica, a partir da criação do Plano Real. Estas mudanças impactaram diferentemente os múltiplos sistemas produtivos urbanos e regionais do País.

Para as **grandes empresas,** que já estavam profundamente inseridas na economia global, os impactos foram de natureza marginal. Através de ajustes incrementais em suas cadeias produtivas, particularmente, junto a fornecedores a jusante, conseguiram se adaptar ao novo ambiente macroeconômico de integração competitiva. Na verdade, essas empresas pertenciam a setores (celulose, mineração, agronegócios, alumínio, aço, etc.) que, na Segunda Divisão Internacional do Trabalho dos anos 1970, se consolidaram em países emergentes qualificados com grande disponibilidade de fatores básicos (recursos naturais renováveis e não renováveis, energia, mão de obra abundante, fatores climáticos, etc.) e que foram igualmente complacentes, à época, com elevados índices de poluição ambiental gerada por essas atividades. Enquanto as empresas desses setores estavam sob o controle do Governo, situação muito comum no Brasil, até os anos 1990, a sua privatização lhes deu mais flexibilidade organizacional e maior capacidade competitiva no período pós-abertura. Basta ver os ganhos de eficiência microeconômica pós-privatização da CVRD e de empresas do setor siderúrgico e de telecomunicações, por exemplo, que, até então, se encontravam restringidas no seu desempenho econômico e financeiro pela crise fiscal do seu principal controlador, pela politização de seu processo decisório e pelas ambiguidades de sua missão institucional.

Por outro lado, as **cadeias produtivas** que tiveram, em sua composição, uma empresa-âncora de maior escala, capaz de estruturar os interesses empresariais a jusante e a montante, conseguiram tornar-se competitivas globalmente em um período de tempo não muito longo e ampliaram as suas possibilidades de exportação. A empresa-âncora, nesse tipo de situação, atuava como uma agência coordenadora das indispensáveis transformações produtivas e organizacionais em termos de tecnologia, marketing, engenharia financeira, etc. Na indústria automobilística e na indústria alimentícia, como ilustração, vislumbra-se essa ação coordenadora efetivamente, que viabilizou a competitividade sistêmica de um amplo conjunto de micro e pequenas empresas nas suas cadeias produtivas.

Um número imenso de micro e pequenos empreendimentos, dispersos ou agrupados em diversos municípios e regiões do País, tiveram de enfrentar uma concorrência externa muito agressiva tendo, de um lado, todas as dificuldades típicas do Custo-Brasil (pesada carga tributária e previdenciária, custos financeiros e administrativos muito elevados, má qualidade da infraestrutura econômica, etc.); e, do outro lado, competidores oriundos de economias estáveis com seus baixos custos financeiros, seus elevados padrões tecnológicos e suas modernas técnicas de gestão. Como no combate entre David e Golias, foi necessário encontrar um estilingue que desse a essas micro e pequenas empresas condições de competir com os gigantes da economia mundial.

Para todas **as micro e pequenas empresas brasileiras**, está valendo o esforço horizontal que vem sendo feito para modificar sua legislação tributária e para simplificar sua vida burocrática e administrativa. Por outro lado, desde o início do século 21, está em curso no País uma experiência verticalizada de organizar as aglomerações produtivas de micro e pequenas empresas, espacialmente concentrados e especializados em negócios tradicionais (móveis, confecções, couro e sapatos, laticínios, granitos e cerâmica, etc.) e não tradicionais (cultura, tecnologia de informação, turismo sustentável, etc.) sob a forma de arranjos produtivos locais (APLs).

Há, atualmente, em diferentes setores produtivos e regiões do País, mais de trezentas experiências focadas em promover e desenvolver agrupamentos localizados de micro e pequenas empresas, quase todas com intensa participação do SEBRAE, das quais algumas já se qualificam como arranjos produtivos locais pelas suas características estruturais.

São experiências de parcerias público-privado que aproveitam as lições históricas dos Distritos industriais da Terceira Itália; com modelos de governança de autogestão empresarial; que exploram os benefícios de cooperar para competir pelo uso eficiente e eficaz de instrumentos econômicos e mecanismos institucionais já disponíveis; onde se procura resolver problemas comuns a grupos de micro e pequenos produtores que, isoladamente, não teriam como resolvê-los.

*Michael Porter* destaca como as principais vantagens competitivas da metodologia de promoção e desenvolvimento de APLs: maior eficiência na contratação da mão de obra e na relação com fornecedores; acesso a informações especializadas; externalidades positivas; maior acesso a instituições, a bens públicos, a inovações tecnológicas, a observatório de mercado; entre outras.

Sem esforço de conceber e implementar estratégias competitivas para os agrupamentos de micro e pequenas empresas, pode-se pensar em um caminho sequencial de *darwinismo econômico*: amplia-se o grau de abertura econômica; há um novo choque competitivo com a liberação do comércio para gigantes da economia mundial até mesmo em mercados de produtos tradicionais (alimentos, tecidos, móveis, etc.), pois alguns dos novos parceiros de união alfandegária do Brasil são mais competitivos em termos de preço e qualidade; assim, o mercado acaba preservando apenas os agrupamentos produtivos nacionais que apresentarem maior grau de adaptabilidade ao novo ambiente econômico; caracteriza-se, pois, um quadro de reprodução das assimetrias e desigualdades de oportunidades entre os diferentes segmentos produtivos do País.

**II. BREVE HISTÓRICO DA TERCEIRA ITÁLIA NO BRASIL**

Após a Segunda Grande Guerra, a Itália caracterizava-se 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 no 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 obteve 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 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 umainstituição e não um espaço físico e tiveramcomo 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 pelas equipes técnicas do SEBRAE.

É antiga 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 dos 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 elevado grau de concentração de micro e pequenos empreendimentos setorialmente especializados.

Segundo os trabalhos do SEBRAE, os Arranjos Produtivos Locais (APLs) consistem em indústrias e instituições que têm ligações particularmente fortes entre si, tanto horizontal quanto verticalmente. Usualmente, a organização de um APL inclui: empresas de produção especializada; empresas fornecedoras; empresas prestadoras de serviços; instituições de pesquisas; instituições públicas e privadas de suporte fundamental. A análise de APLs focaliza os insumos críticos, em um sentido geral, que as empresas geradoras de renda e de riqueza necessitam para serem dinamicamente competitivas. A essência da organização de APLs é a criação de capacidades especializadas dentro de municípios e regiões para a promoção de seu desenvolvimento econômico, ambiental e social. É estruturado e implementado dentro do modelo de desenvolvimento local endógeno, com participação espontânea ou induzida das lideranças locais e dentro do estilo de planejamento para a negociação.

O conceito de APL adotado pelo SEBRAE e por outras instituições de desenvolvimento em projetos de promoção de renda e emprego e em programas de desenvolvimento local, pretende se aproximar do conceito de distrito industrial italiano. Esse conceito de APL pressupõe “constelações de micro e pequenas empresas autônomas de base local que conseguem desenvolver formas cooperativas de produção altamente flexíveis, inovadoras e competitivas, inclusive 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, a nível 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, muitas das quais incapazes de atingir os seus resultados finalísticos por diferentes motivos (estima-se que há no Brasil cerca de 3000 aglomerados produtivos de micro e pequenas empresas).

Em primeiro lugar, não faz sentido se falar em 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 for 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.), 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 em um convite ou em uma 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 em um 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.

Mas, os fundamentos da competitividade moderna estão no desenvolvimento científico e tecnológico incorporado nas organizações públicas e privadas. Neste sentido, a sustentabilidade de um APL 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.

**III. UM PROJETO EM BUSCA DE UM CONCEITO**

Nos diferentes programas e projetos de promoção do desenvolvimento de aglomerações ou agrupamentos de micro e pequenas empresas no Brasil, 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 interrelações 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 acabam 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.

A missão institucional do SEBRAE focaliza um número imenso de micro e pequenos empreendimentos, formalizados ou a serem formalizados, dispersos ou agrupados em diversos municípios e regiões do Brasil, os quais, após a crescente abertura da economia brasileira, estão tendo que enfrentar os desafios da concorrência interna e externa, assim como mudanças nas preferências dos consumidores.

Em termos de agrupamentos produtivos é possível identificar centenas de conjuntos de micro e pequenas empresas, aglomerados 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 características das economias de muitos países e regiões devido àsvantagens competitivas locacionais daseconomias de aglomeração, adquirem diversas denominações, usualmente adotadas em cada país (ver Quadro 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.
* *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.

A metodologia de promoção e de desenvolvimento de APLS adotada se aplica a todos os tipos de agrupamentos, indiferentemente de seu status econômico, precisando, contudo, se adaptar no nível de desenvolvimento de cada arquétipo e de cada território, principalmente de APLs carentes de nível adequado de organização produtiva[[2]](#footnote-2)\*:

### Agrupamento de Sobrevivência Informal: dentro desse 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.
* **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-âncora 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.
* **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, a equipe técnica deverá 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.

**IV. POR QUE FRACASSA A IMPLEMENTAÇÃO DE UM APL**

Existem atualmente no Brasil mais de trezentas experiências de promoção e desenvolvimento de arranjos produtivos locais (APLs). A grande maioria dessas experiências vem sendo coordenada pelo SEBRAE, por Federações e Associações Empresariais. Mas, infelizmente, muitas delas, tal como concebidas, tendem a fracassar no médio prazo.

Nos últimos dez anos, as experiências se espalharam por todas as Unidades da Federação, induzidas por uma política nacional (ou estadual) específica, ou até mesmo por um certo modismo entre os formuladores de planos de desenvolvimento local ou microrregional. Mas, desde a concepção de distritos industriais proposta por *Alfred Marshall*, até as bem sucedidas experiências dos Distritos Industriais da “Terceira Itália” no pós II-Grande Guerra, não há como negar as potenciais vantagens competitivas das empresas protagonistas de um APL.[[3]](#footnote-3)\*

*Michael Porter* sinaliza entre essas vantagens: maior eficiência na contratação da mão de obra e relação com fornecedores; acesso a informações especializadas; externalidades positivas; acesso a instituições e bens públicos; melhor motivação e avaliação do desempenho; estímulos à inovação; etc. Cada uma dessas vantagens competitivas se destaca de acordo com o nível de organização e de desenvolvimento do APL, o qual pode variar das aglomerações produtivas de subsistência até as aglomerações produtivas de base tecnológica. A busca da melhoria de competitividade sistêmica dessas aglomerações tem estimulado a organização de novos APLs no País.

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 cooperação, 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.**

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.

**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 em um exercício de voluntarismo tecnocrático, em uma experiência fortuita de projetos de vitrine ou em uma mobilização de esperanças comunitárias desencontradas e dispersas quanto aos seus objetivos de médio e de longo prazo.**

Há muitos Estados e Regiões do Brasil cujas economias são estruturadas principalmente através de micro e pequenas empresas e cujo crescimento econômico defende ações programáticas “nas concentrações espaciais especializadas de micro e pequenas empresas”. Essas ações dependem quase sempre de negociações das lideranças locais com instituições públicas ou privadas que controlam os mecanismos e instrumentos de financiamento, de formação de recursos humanos, de incentivos, de treinamento, etc. Essas negociações dependem da disponibilidade de grupos de vanguarda empresarial capazes de formular e de implementar planos de ações dentro do estilo de planejamento participativo.

Independentemente das características de cada segmento produtivo, todos deverão necessitar para o seu desenvolvimento de algumas funções programáticas comuns: melhorar a capacidade empreendedora dos seus participantes, aperfeiçoar a mão de obra local, organizar a logística de comercialização, etc. Entretanto, o plano de trabalho de cada segmento produtivo poderá ter funções programáticas específicas em função das estratégias competitivas selecionadas. Entre essas estratégias, destacam-se duas que têm comandado a busca de competitividade global das empresas brasileiras.

**A estratégia de diferenciação de produto**, correspondendo à introdução na linha de produtos das empresas de um segmento produtivo de uma nova mercadoria que é substituta próxima de alguma outra previamente produzida e que, portanto, será vendida em um dos mercados supridos pelas firmas. Essa nova mercadoria pode surgir da melhoria de qualidade ou de modificações nas especificações. Estratégias de diferenciação podem se basear no nome da marca, em design, tecnologia, serviços ou outras dimensões requeridas pelos consumidores, os quais estão dispostos a pagar mais por um valor que percebem nos produtos. Exemplo: a introdução de um novo cultivar em um segmento produtivo de fruticultura que apresente características (sabor, transportabilidade, rendimento, etc.) mais adequadas às preferências dos consumidores e de empreendedores.

Por outro lado, a **estratégia, na qual a competitividade se baseia em custos baixos,** não é geralmente sustentável e se fundamenta em componentes aleatórios (câmbio desvalorizado), espúrios (economia informal) ou predatórios (uso insustentável da base de recursos naturais renováveis e não renováveis). Estratégias de baixos custos são sustentáveis apenas quando baseadas em inovações duradouras (novos processos, logística, etc.).

Em princípio, não se pode dizer que haja uma escolha de estratégia competitiva melhor do que outra. As empresas de um segmento produtivo devem fazer uma cuidadosa avaliação de seu ambiente competitivo e da estrutura industrial para definir qual abordagem estratégica é mais viável e sustentável. As circunstâncias de cada contexto acabam tendo um peso significativo em cada escolha e delimitam quais funções programáticas devem ser priorizadas.

Mas, de modo geral, os casos de sucesso empresarial no Brasil estão relacionados mais fortemente com as estratégias de diferenciação, as quais atribuem, via mudanças de processos tecnológicos, novas características e atributos aos produtos da economia tradicional (café gourmet, agricultura orgânica, madeira sustentável, proteína animal de origem certificada, minérios e metais produzidos com vantagens competitivas dinâmicas; etc.). Do outro lado da estratégia de custos baixos, há particularmente externalidades incontroláveis, uma vez que as empresas não têm comando sobre o que ocorre com seus custos das porteiras ou dos portões para fora em termos de logística, de carga tributária, de burocracias governamentais, de corrupção administrativa, etc. O que ganham em eficiência operacional podem perder nas externalidades negativas do Custo Brasil.

1. \*Essa crônica foi elaborada a partir de um conjunto de 3 artigos publicados no Estadão, a partir do capítulo 4 do livro de minha autoria **Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Sustentável** (Ed. Saraiva,2015) e a partir do relatório **“Como Organizar e Implementar um Arranjo Produtivo Local”,** preparado para o SEBRAE, em 2024. [↑](#footnote-ref-1)
2. \* Tipologia de agrupamentos adotada no **Projeto de Atualização dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento -** Brasília (Ministério do Planejamento). [↑](#footnote-ref-2)
3. \* Participei como consultor do SEBRAE e da FIEMG em Estudos de previsibilidade, formulação e implementação de 70 APLs, desde catadores de caranguejos no Delta do Parnaíba a TI em Brasília, principalmente nos Estados de Minas Gerais, Alagoas, Maranhão, Sergipe, Rondônia e no Distrito Federal. [↑](#footnote-ref-3)