PROPOSTA DE AJUSTE FISCAL PELO LADO DA OFERTA: ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA COM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Paulo R. Haddad

Membro da Academia Mineira de Letras

Novembro 2026

PROPOSTA DE AJUSTE FISCAL PELO LADO DA OFERTA: ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA COM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No primeiro semestre deste ano, elaborei um livro (**Anotações Para o Novo Lustro da Economia Brasileira – 2026 a 2030** – disponível na Amazon Books), seguido de uma edição para pessoas não familiarizadas com o estudo da Economia (**O Futuro da Economia Brasileira – Narrativas de Esperança**, Instituto Fórum do Futuro, Brasília). Nesses livros foram apresentadas sugestões para os Planos de Governo dos novos mandatos do Presidente da República e dos Governadores eleitos, como contribuição para os debates atuais sobre os rumos da nova Política Econômica.

São apresentadas as propostas de um ajuste fiscal pelo lado da oferta e de um orçamento plurianual de investimentos, que favorecem a formação de um ciclo de expansão continuada e sustentável no mandato presidencial que se inicia em 2027.

No Anexo, são destacados os argumentos técnicos que fundamentam as propostas. Não foi incorporada a ideia do novo Conselho Fiscal e Monetário Nacional (CFMN) elaborada pelo talentoso economista André Lara Resende, assim como a proposta de formação de um Eixo de Desenvolvimento do Mato Grosso do Sul aos portos do Chile, que elaborei recentemente para o SEBRAE.

1° PASSO: retirar as despesas de investimentos de orçamento do Governo para 2027, no valor de R$138,7 bilhões, e elaborá-las como objetivo de superávit primário na gestão da dívida pública.

Ver a sugestão de *J. E. Stiglitz*, Prêmio Nobel de Economia (*Europe's Austerity Zombies*[1], 2014) de utilizar recursos ociosos em uso através do multiplicador do orçamento-equilibrado. Stiglitz se refere aos efeitos multiplicadores de aumentos das despesas equilibrando o orçamento através de aumentos nos impostos; solução que, atualmente, tem se tornado politicamente inviável no Brasil, como ilustram as tentativas de aumentar a carga tributária.

[1] A expressão Zombies se refere a ideias que já morreram, mas que insistem em ficar presentes entre nós na formulação de políticas públicas.

2° PASSO: reconstruir a proposta orçamentária de 2027 gerando um Orçamento de Base-Zero, o que permitirá adequar os programas e projetos do Orçamento de Custeio. Como esse orçamento tem como limite político-administrativo de gastos os valores de R$7,261 trilhões (= R$7,4 trilhões - R$138,7 bilhões), não há como delimitar recursos ociosos decorrentes de uma eventual taxação progressiva adicional visando a financiar os investimentos. Orçamento de Base-Zero é uma oportunidade para que sejam eliminados dos gastos públicos os penduricalhos, as atividades inócuas ou supérfluas, etc., para concentrá-los nas prioridades do planejamento. (Ver Box 4 do Anexo)

3° PASSO: como não há recursos ociosos no sistema tributário que possam financiar um novo ciclo de expansão, de onde poderão vir as fontes para o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI)? Podemos constatar que o valor de 372 bilhões de dólares das reservas internacionais de setembro de 2026 (o maior nível de reservas em 5 anos) é bem superior às necessidades da gestão da dívida que aloca os recursos com foco em segurança, liquidez e rentabilidade.

Não há um número que possa nos informar sobre quantos bilhões de dólares dessas reservas excedem o limite de segurança confortável para cobrir os compromissos internacionais e estabilizar o mercado de câmbio. Há estimativas que variam de 60 bilhões de dólares a 100 bilhões de dólares, dependendo da intensidade da aversão ao risco dos governantes.

Se considerarem um desses valores como "recursos ociosos", o Governo poderia emitir títulos do Tesouro Nacional conversíveis nas reservas em dólares (equivalentes às condições dos títulos do tesouro dos EE.UU.) a serem adquiridos prioritariamente pelos Fundos de Pensão dos trabalhadores brasileiros (evitando assim que entrem na especulação do sistema financeiro nacional). Com os recursos obtidos em reais nos leilões programáticos, haveria recursos não contingenciáveis para financiar o OPI, sem imposto inflacionário, em torno de 330 bilhões de Reais a 550 bilhões de Reais. No Anexo estão detalhados alguns dos projetos que poderiam compor o OPI (2027-2030) os quais estão em processo de implementação ou em fase de concepção.

4° PASSO: o controle e a avaliação do Programa de Ajuste Fiscal devem ser coordenados pelo novo Conselho Fiscal e Monetário Nacional (CFMN)

segundo a proposta de André Lara Resende e o Orçamento Plurianual de Investimentos, pela SEPLAN, através de um Gabinete junto à Presidência da República.

Anexo

ANOTAÇÕES PARA O NOVO LUSTRO DA ECONOMIA BRASILEIRA: 2027 A 2030 - A GRANDE TRANSFORMAÇÃO[2]

Paulo R. Haddad

"A crença no progresso espontâneo pode cegar-nos quanto ao papel do Governo na vida econômica. Esse papel consiste, muitas vezes, em alterar o ritmo de mudança, apressando ou diminuindo, conforme o caso. Se acreditarmos que tal ritmo é inalterável ou, o que é pior, se acreditarmos ser um sacrilégio interferir com ele, então, não existe mesmo campo para qualquer intervenção".

Karl Polanyi - "A Grande Transformação" (1943)

"Partimos ainda da necessidade permanente de planejamento, pois não basta traçar um plano, mas é preciso permanentemente aperfeiçoá-lo, em função de novos conhecimentos que se adquire sobre os fatores e às técnicas a empregar, bem como das variáveis independentes; e ainda em função de erros verificados no curso de execução dos programas. Erros sempre inevitáveis, embora o objetivo seja prever e evitar ou reduzir erros futuros".

"Pastas Rosas" de Rômulo Almeida – SEPLAN/Bahia

I. INTRODUÇÃO: O ESTILO DE GOVERNAR

1. O futuro presidente da República e os futuros 27 governadores irão encontrar o País e os estados com graves problemas socioeconômicos e socioambientais, que deverão ser confrontados em um contexto de crise fiscal e financeira. O que fazer durante os seus mandatos de 2027 a 2030? Haverá saída alternativas ou terão que fazer mais do mesmo, como seus antecessores?

[2] Artigo publicado no site do Instituto Fórum do Futuro

Em primeiro lugar, é preciso destacar que, nesse confronto, irão esbarrar em uma série de restrições e condicionalidades para conceber e implementar ações que possam equacionar os graves problemas. A nova gestão do Governo Federal terá que controlar os déficits fiscais potenciais e os limites de endividamento do setor público consolidado, e os governos estaduais, quase todos, estarão com suas finanças em situação crítica.

Em segundo lugar, o País e as unidades da Federação, em sua maioria, estão vivenciando um processo de crescimento lento, o que impacta negativamente a expansão dos níveis da renda, do PIB, dos empregos de qualidade e da base tributável. Ou seja, menos recursos e mais restrições para enfrentar os velhos problemas.

Em terceiro lugar, a economia mundial, na era Trump, num contexto de superprotecionismo e num ambiente de negócios em elevado grau de incertezas e de risco, levará os agentes econômicos a postergar projetos de investimentos diretamente produtivos que se realizam no médio e no longo prazo. Em um ambiente de superprotecionismo, ocorrerão também imensas dificuldades para viabilizar o potencial exportador do País e obter financiamentos externos.

A experiência brasileira, desde 2014, quando se caracterizou a crise de crescimento na economia do país e em muitos estados, mostra que inúmeros governantes iniciaram os seus mandatos com o compromisso de implementar um conjunto de reformas de base, visando a modernizar o sistema político-institucional para a retomada do processo de desenvolvimento sustentável do País e de suas regiões, estados e municípios. Como o processo de transformação é lento e politicamente desgastante, os governantes se impacientam, desaceleram o esforço reformista e assumem o estilo populista de governar, passando a ser guiados por uma perspectiva de ações de curto prazo. O sistema eleitoral, que permite a reeleição nos três níveis de governo, é um fator a mais para impulsionar a busca de resultados imediatistas durante os seus mandatos: decisões oportunísticas e fisiológicas são tomadas na gestão do primeiro mandato, para garantir a reeleição do segundo mandato.

2. O estilo de condução das políticas públicas para resolver os nossos problemas socioeconômicos e socioambientais tem sido, desde 2014, o que se denomina **de ajustes incrementais. Segundo esse estilo de governar,**

mesmo sem uma visão do futuro, sempre que os formuladores das políticas públicas encontram um hiato ou um descompasso entre uma realidade observada e uma situação ideal, adotam, em seguida, medidas de comando e controle ou de mecanismos de mercado para preencher esse hiato. Ao se fechar um hiato, contudo, sempre se abrem outros; ao se resolver um problema, criam-se outros, e então esses passam, num momento seguinte, a serem percebidos politicamente como problemas e são realizadas novas tentativas com o objetivo de fechar os hiatos entre as situações ideais e a realidade.

Segundo Kenneth Boulding, esse estilo pragmático de governar, com foco no curto prazo e em ações casuísticas, pode ramificar-se quase indefinidamente, e há muitas situações em que se torna razoavelmente bem-sucedido como padrão de resolver problemas e mobilizar os potenciais de desenvolvimento de um país ou de uma região. E os gestores públicos se sentem gratificados com sua habilidade e pragmatismo quando vão vencendo as batalhas do dia a dia, em uma sequência interminável de novos problemas. Como diriam os franceses *"à chaque jour suffit sa peine"*.

A situação muda totalmente de figura quando a exaustão de um ciclo de prosperidade ocorre e a economia perde sua dinâmica de crescimento. O crescimento econômico não é um subproduto cronológico de um ajuste qualquer. Num contexto em que prevalecem, simultaneamente, uma crise social e uma crise ambiental, surgem problemas de grande dimensão, complexidade e transversalidade, que podem não ser percebidos e muito menos resolvidos isoladamente, por nenhum protagonista ou instituição, que se encontram, muitas vezes, autocentrados nos seus interesses específicos de curto prazo ou imediatistas.

Emerge, pois, a necessidade complementar de um novo e indispensável estilo de governar, baseado em um enfoque de perspectiva ou de visão de futuro, através do processo de planejamento de longo prazo, no qual as ações programáticas sejam de natureza reestruturantes e não incrementais; vocacionadas para grandes mudanças e transformações econômicas, político–institucionais; inovadoras no sentido de buscar alternativas para a solução dos problemas estruturais. Esse novo estilo aparece nas experiências históricas de desenvolvimento de muitos países, com a denominação de Grande Transformação.

3. O estilo de governar segundo ações incrementais de curto prazo tem características operacionais, segundo a análise histórica de Barry Eichengreen, da Universidade de Stanford, na Califórnia*, levando ao populismo político-administrativo. O populismo está florescendo em um contexto de nossa história de fraco desempenho da economia (no século 21, estamos na terceira década perdida de desenvolvimento), de desigualdades sociais e regionais profundas (estamos entre os cinco países do mundo ocidental com maior concentração de renda e de riqueza, e sem políticas de desenvolvimento para as áreas economicamente deprimidas), de mobilidade social declinante (com milhões de brasileiros desempregados, subempregados ou desalentados) e precário campo de oportunidades para as novas gerações (a taxa de desemprego entre jovens de 18 a 24 anos ficou em 29,8% ao fim de 2020, antes da crise da pandemia da Covid-19).

As políticas econômicas de líderes populistas autoritários são danosas e destrutivas, e os seus impactos sobre as instituições são corrosivos. A melhor ilustração, no atual contexto brasileiro, foi a desconstrução das instituições que formulam e implementam as políticas públicas ambientais, resultando em perdas irreparáveis de nossos ativos e serviços ambientais em todos os Biomas, particularmente na Amazônia, tal como ocorreu na gestão passada (2019-2022) do Governo Federal.

Outra característica do estilo populista de governar: o populismo arregimenta a população contra a informação e o conhecimento científicos. Como ocorreu com o comportamento das autoridades do Governo Federal face às estratégias de enfrentamento à pandemia do novo coronavírus: desautorização das recomendações dos cientistas brasileiros de padrão técnico internacional e a crença tipicamente medieval em propriedades imaginárias dos benefícios no tratamento precoce.

Como dizia o pensador austríaco Carl Menger, um dos mentores do liberalismo da Escola de Economia de Chicago, ainda em 1870: “Quanto mais elevada for a cultura de um povo, e quanto mais profundamente os homens investigarem a sua própria natureza, tanto menor será o número de bens imaginários”.

Eichengreen ainda destaca duas características do estilo populista de governar que podem ser observadas nas práticas cotidianas. O populismo é divisivo e provoca, recorrentemente, desacordos e tensões entre interesses

conflitantes na sociedade. E as atitudes que esses líderes estimulam têm a capacidade de promover o que há de pior entre os seus seguidores.

O Brasil tem, atualmente, grandes problemas estruturais que necessitam ser equacionados por meio de um processo de planejamento de longo prazo, destacando-se:

a) a necessidade de estruturar e implementar o terceiro ciclo de expansão do pós-II Grande Guerra visando a fazer crescer, de forma acelerada e sustentável, os níveis de renda, de emprego e da base tributável;

b) erradicar a miséria social e reduzir os níveis de concentração da renda e da riqueza nacional;

c) atenuar os desequilíbrios regionais de desenvolvimento;

d) conservar, preservar e equilibrar os nossos ecossistemas;

e) operacionalmente, adequar as estruturas dos orçamentos anuais e plurianuais aos objetivos de desenvolvimento sustentável (= competitividade sistêmica + equidade social + sustentabilidade ambiental) e da reforma do Estado.

Esses problemas socioeconômicos e socioambientais não podem ser equacionados através de uma sequência de ajustes de curto prazo, mas através de processos de planejamento de longo prazo visando a promover uma Grande Transformação. (ver Box 1)*

BOX 1

A GRANDE TRANSFORMAÇÃO

Quando se vive uma crise econômica muito profunda, capaz de nos atormentar, há uma tendência de acreditarmos, em algum momento, que se chegou ao fundo do poço e que tudo tende a melhorar a partir daí. Muitas vezes um espasmo mensal de crescimento no ciclo econômico passa a ser confundido com o início de uma nova fase de prosperidade da economia.

A expansão do emprego localizada em um setor específico faz surgir esperança de que as taxas de desemprego irão diminuir de forma generalizada, ou a ilusão de que o reequilíbrio de força entre as potências econômicas mundiais será alterado por causa de novo evento político e que o processo de globalização econômico-financeira vai se redinamizar e abrir novas oportunidades de comércio.

A dificuldade maior é que, em economia, muitas vezes, existe um fenômeno denominado de causação circular de efeitos acumulativos, de tal forma que uma ação gera reações que se acumulam e se aprofundam na mesma direção em um círculo vicioso e não na direção oposta de um reequilíbrio virtuoso. Nesse contexto, é indispensável que se concebam e se implementem grandes mudanças e transformações para sair do círculo vicioso.

Por exemplo, um país mais pobre e de baixa renda não dispõe da poupança necessária para financiar os investimentos que poderiam ampliar a sua capacidade produtiva com mais fábricas, mais áreas agricultáveis, mais infraestrutura econômica, social e mais empregos. Menor capacidade produtiva significa menor capacidade de gerar uma renda nacional maior, o que está associado com menor nível de poupança da sociedade. Fecha-se, assim, o círculo vicioso da pobreza, ou seja, pobreza gera mais pobreza.

O mesmo pode ser dito da recessão econômica: recessão econômica gera mais recessão econômica e não um eventual fundo do poço a partir do qual pode ocorrer um processo de retomada econômica. O fundo do poço da economia é uma imagem ilusória da "síndrome do W e do V", segundo a qual após a queda do nível de renda e de emprego, em algum momento deverá emergir, pelas forças do mercado, a retomada do crescimento (V),

ainda que possa vir a ocorrer um duplo mergulho seguido de uma dupla retomada (W).

Há três mecanismos através dos quais o processo recessivo de hoje pode se tornar o embrião da recessão econômica de amanhã. Em primeiro lugar, se a recessão se prolonga, cria-se uma capacidade ociosa nas fábricas e na infraestrutura da economia, o que não incentiva novos investimentos que poderiam propulsionar os níveis de emprego e de renda. Não se investe porque fica a impressão de que se investiu em excesso no passado; não há, pois, efeito de aceleração. É o caso de uma profecia autoconfirmada.

Em segundo lugar, desempregados não têm renda para financiar os seus gastos de consumo, por isso reduzem a demanda de encomendas às empresas que são induzidas a desempregar mais. O desemprego de hoje poderá ser a causa do desemprego de amanhã, enredados pela causação circular acumulativa da recessão.

Em terceiro lugar, o governo, que poderia realizar investimentos adicionais em infraestrutura e ativar os efeitos multiplicadores de emprego e renda, não tem como financiá-los diante da redução persistente de receitas tributárias num regime recessivo.

Como interromper essa causação circular que acumula mazelas sociais e mal-estar econômico? Como iniciar um processo de causação circular onde o empregado de hoje poderá favorecer o empregado de amanhã, onde o gasto público se multiplique em receita pública e o consumo reative os negócios? É preciso não se limitar às práticas usuais de ajustes de curto prazo e avançar na estruturação de um modelo da Grande Transformação.

É necessário construir as bases de uma nova política econômica de ajuste com crescimento, a qual, de início, precisa acelerar a queda nas taxas de juros a fim de oxigenar as expectativas dos agentes econômicos. Não é possível conviver com taxas de juros nos limites da agiotagem financeira, que sufocam empresas e governos endividados e ampliam os ganhos especulativos dos detentores da riqueza financeira nacional.

Keynes dizia que o capitalismo somente poderia encontrar legitimidade se as pessoas de rendas mais modestas continuassem a acreditar que as pessoas mais ricas mereciam sua sorte graças às suas contribuições construtivas para a sociedade, e não graças à especulação e ao roubo.

II. EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS DA GRANDE TRANSFORMAÇÃO: QUANDO E POR QUÊ?

Há inúmeras experiências históricas de Grande Transformação (mudanças nos regimes econômicos, nos modelos de desenvolvimento, nas estruturas de inovações tecnológicas, etc.) em diversos países e regiões, em diferentes períodos. Destacaremos algumas dessas experiências que foram realizadas nos séculos 20 e 21, quase sempre como alternativa político-institucional à alguma crise prevalecente. É preciso compreender quando e por que ocorreram, a partir de lições do passado.

II.1. O PLANO DE METAS DE JK E A INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

A inserção econômica e geopolítica do Brasil no contexto internacional depende, entre outros fatores, do modelo de crescimento que tem prevalecido em cada período de nossa história. Um modelo de crescimento sintetiza politicamente o conjunto de interesses conflitantes entre os diferentes grupos e classes, regiões e setores produtivos da sociedade e permite delimitar também os papéis que os recursos naturais desempenham em cada contexto macroeconômico global. É possível mostrar que o atual modelo de crescimento do Brasil manifesta-se por meio do avanço de um processo mais intenso de globalização econômica e financeira, desde o início da década dos anos 1990, e que é preciso não confundir suas características estruturais com o modelo primário exportador de crescimento, que prevaleceu no período colonial e nos primeiros anos da República, cuja base econômica tradicional era predominantemente do primeiro beneficiamento de recursos naturais para exportação.

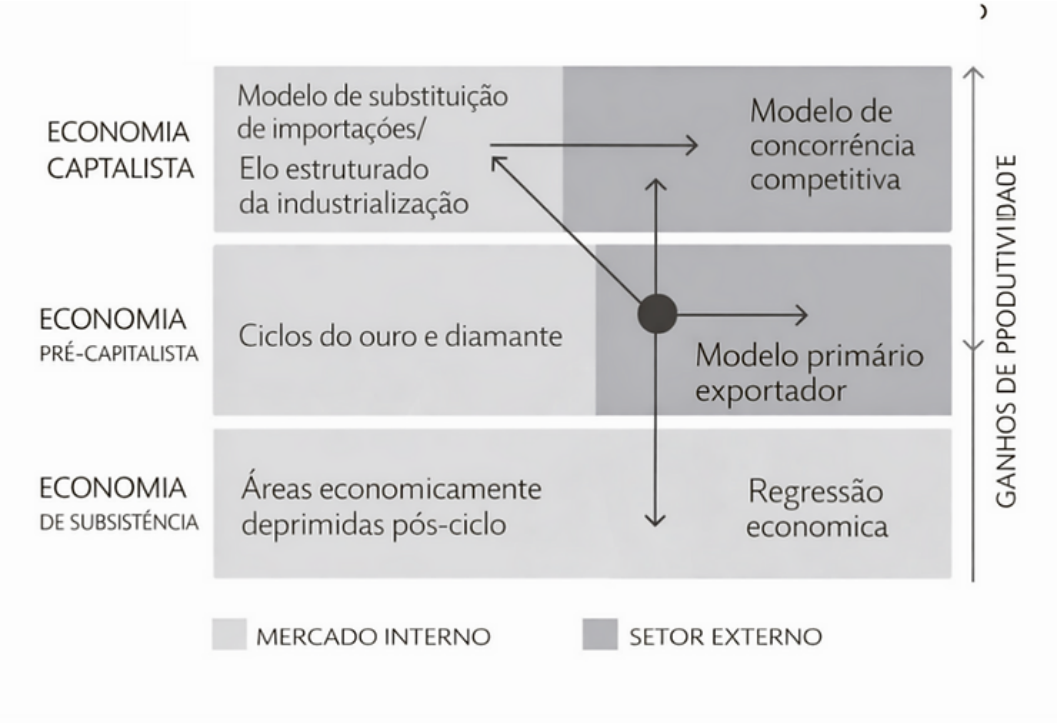
Na Figura 1 apresentada por Ignacio Rangel, um dos mais brilhantes economistas brasileiros do século passado, nascido no Maranhão (1914-1994), a economia brasileira é representada didaticamente por três estruturas produtivas: a economia de subsistência, a economia pré-capitalista (com mão de obra escrava) e a economia capitalista. De acordo com a Figura 1, quando se desloca verticalmente para cima fatores de produção (terra, capital técnico, trabalho) que têm usos alternativos, de uma estrutura para outra, ampliam-se a divisão social do trabalho e os ganhos de produtividade total dos fatores na economia brasileira.

Na economia de subsistência, a produção destina-se ao autoconsumo, com baixo grau de divisão social do trabalho (exemplo: uma família camponesa cria o boi, tira o couro, trata o couro, e faz a sandália); as economias pré-capitalistas (nos ciclos do ouro e da cana de açúcar dos séculos 17 a 19, por exemplo) e capitalistas inserem-se na divisão internacional do trabalho, com elevados graus de produtividade, por meio de vantagens comparativas ou de vantagens competitivas.

A Grande Transformação ocorreu, contudo, a partir do Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) com 31 metas estratégicas (30 principais + a Meta-Síntese: Brasília) de tal forma que o processo de substituição de importações colocou o Brasil, no início dos anos 1960, como a nação mais industrializada do Terceiro Mundo*.

FIGURA 1

Brasil: modelos de crescimento econômico



O processo de promoção da Grande Transformação da economia brasileira, a partir do Plano de Metas do Presidente JK, não emergiu de um conjunto de ajustes incrementais evolutivos, na dinâmica do modelo primário-exportador (mais do mesmo e melhor), mas através de um ponto de ruptura na trajetória histórica do País, a partir de quatro fatores determinantes:

1. uma industrialização acelerada e moderna, graças às inovações científicas tecnológicas aportadas, principalmente, por capitais estrangeiros;

2. um conjunto de ideias gestadas na CEPAL/ONU, sob a liderança de Raúl Prebisch, sobre a trajetória de superação do subdesenvolvimento latino-americano;

3. o inconformismo de uma população cada vez mais urbana e profissionalmente qualificada com suas condições de vida, diante de um campo de oportunidade limitadas;

4. a liderança de um estadista para quem "Deste planalto central, desta solidão que em breve se transformará em cérebro das mais altas decisões nacionais, lanço os olhos sobre o amanhã de meu país".

Enfim, uma Grande Transformação se processa a partir de alguns vetores estruturantes: inconformismo político-institucional, inovações científicas e tecnológicas, ideias-força inovadoras e lideranças políticas.

II.2. A GRANDE TRANSFORMAÇÃO DO REGIME CAPITALISTA

A obra clássica de Karl Polanyi ("A Grande Transformação: As Origens da Nossa Época") foi escrita na América do Norte, durante a Segunda Guerra Mundial. Nascido em Viena (1886) de pais húngaros, Polanyi inaugurou um estilo de análise sobre a evolução do sistema capitalista, preservando a tradição dos pensadores econômicos clássicos (Smith, Ricardo, Malthus, Marx, Mill, entre outros) que escreveram sobre o que se denominava "dinâmica magnificente", uma visão de perspectiva sobre a evolução de um sistema econômico considerando em seu conjunto.

Nessa linha de pesquisa histórica, o cientista político Mark Blyth analisou a interdependência entre ideias, interesses e instituições na criação e na transformação do liberalismo nos Estados Unidos e na Suécia. O seu estudo visa a "demonstrar não apenas que ideias são importantes, mas, precisamente quando, porquê e em que condições elas são importantes, construindo uma teoria sequencial de ideias e mudança institucional num contexto de incertezas".

A ideia central dessas Anotações sobre o futuro da economia brasileira no próximo lustro é a seguinte: a atual política econômica (2023-2026) é bem concebida e está sendo adequadamente implementada com todas as dificuldades políticas, mas é tão somente uma política de estabilização monetária; é indispensável que uma Grande Transformação seja acoplada a essa política, visando a gerar um processo de desenvolvimento sustentável que possa cumprir os compromissos do Brasil com os 17 ODS da ONU, os quais representam as aspirações dos brasileiros sobre o que queremos para as atuais e futuras gerações.

Mas, como o processo de construção do modelo da Grande Transformação é de natureza político-institucional, cabe a seguinte indagação: quais grupos e classes sociais do Brasil desejam mobilizar forças políticas dos partidos políticos e dos movimentos organizados da sociedade civil visando a implementar uma Grande Transformação? Há, pelo menos, três grupos sociais que, paradoxalmente, estão insatisfeitos com os atuais indicadores de desenvolvimento sustentável do Brasil, mas que acabam se conformando na rotina do dia a dia - por diferentes motivos. Num espaço curto, vamos classificar essa situação paradoxal em três grupos caricaturais: o paradoxo de Pangloss, o paradoxo de Pollyanna e o paradoxo de Alice.

a) o grupo social panglossiano: são os otimistas ingênuos que lembram a figura do Dr. Pangloss, personagem de Voltaire que, no livro "Candide" (1759), afirmava, no processo de educar Cândido, que vivemos no melhor dos mundos possíveis (*tout va pour mieux dans le meilleur des mondes*) e dizia também "Está provado que as coisas não podem ser diferentes do que são, pois como tudo foi criado para um fim dado, é necessariamente para o melhor fim". Essa atitude panglossiana (expressão já incorporada nos nossos meios de comunicação) é típica de alguns grupos de renda alta e

média alta no Brasil, complacentes com os dramas e penúrias das desigualdades no tempo e no espaço em uma atitude neomalthusiana.

b) O Paradoxo de Pollyanna: Pollyanna é um clássico da literatura infanto-juvenil, escrito e popularizado a partir de 1913. Pollyanna gostava de praticar um jogo que consistia em extrair algo de positivo mesmo nas coisas mais desagradáveis ou desfavoráveis. Na Psicologia Social, essa atitude recebeu denominação de "Princípio de Pollyanna" para designar atitudes ingênuas diante de situações dramáticas, sofridas ou até mesmo catastróficas. Pergunta-se: por que falar em Grande Transformação se os indicadores econômicos do Brasil estão muito favoráveis? É um grupo social que busca racionalizar uma explicação plausível para todos os problemas que aparecem.

c) Pode-se destacar também o "Paradoxo de Alice", o qual questiona:

– "Onde fica a saída?" – perguntou Alice ao gato que ria.

– "Depende", respondeu o gato.

– "De quê?" indagou Alice.

– "Depende para onde você quer ir, pois qualquer caminho serve para quem não sabe para onde quer ir".

Alice ficou ali sentada, com os olhos fechados, e quase acreditou estar no País das Maravilhas, embora soubesse que, bastaria abri-los para que tudo se transformasse numa insípida realidade.

III. POR QUE UMA GRANDE TRANSFORMAÇÃO?

Argumento 1 .Um princípio básico do planejamento ou da formulação de uma política econômica, é o de que o número de objetivos que se pretende atingir tem que ser igual ao número de instrumentos que o governo controla. Não se pode estabelecer um maior número de objetivos (crescimento, emprego, distribuição, etc.) se o governo controla apenas um instrumento (a taxa de juros). É panglossiana a ideia, segundo o modelo de autoridade fiscal expansionista, de que a partir de um controle da estabilidade monetária as forças desacreditadas do mercado farão acontecer outros objetivos que não apenas o controle de inflação. Como diz Robert Skidelsky, "Percebe-se que a insistência na necessidade de apertos e sofrimentos no curto prazo (isto é, austeridade) em benefício dos ganhos de

crescimento no longo prazo, quando o curto prazo pode durar décadas e o longo prazo nunca ocorrer, atesta um refinado sadismo intelectual".

Argumento 2. O Brasil precisa voltar a crescer

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.

Desde os anos 1990, ocorreram, de fato, alguns anos não sequenciais em que a taxa de crescimento girou em torno de 5% ao ano: no fim do imposto inflacionário com a recomposição do poder de compra da massa salarial, a partir do bem sucedido Plano Real; com o *boom* dos preços das *commodities* na economia globalizada no período da pré-crise mundial de 2008; com o renivelamento do emprego e da renda após a crise econômica da pandemia da Covid-19, quando, em 2020, a taxa de crescimento foi negativa (-3,3%) para se recuperar nos dois anos seguintes. Foram, pois, espasmos de crescimento e não ciclos de expansão sustentada da economia.

Mas não basta crescer. O Brasil precisa retomar o seu processo de desenvolvimento sustentável para ampliar o campo de oportunidades visando aos seguintes objetivos: realizar os projetos de vida dos jovens de 18 a 25 anos; equacionar os problemas socioeconômicos e socioambientais; mobilizar "o espírito animal" dos empreendedores brasileiros; conservar, preservar e recuperar os ecossistemas dos seis biomas; reabilitar e resgatar a dignidade e a autoestima dos desempregados, subempregados e desalentados etc. Crescimento de médio e de longo prazo se faz a partir da acumulação de capitais tangíveis (máquinas, instalações, infraestruturas, recursos naturais) e intangíveis (capital humano, capital intelectual, capital social, capital cívico, capital institucional), não apenas a partir do equilíbrio fiscal.

Argumento 3. A expansão do PIB tem que ser acelerada em busca do tempo perdido, de tal forma que parte do excedente produtivo seja absorvida pela carga tributária, a fim de que os três níveis de governo disponham de recursos fiscais para financiar os programas e projetos de modernização da infraestrutura econômica e social, as políticas sociais

compensatórias, o custeio das máquinas administrativas, as funções públicas tradicionais ou Smithianas, etc.

Argumento 4. A expansão acelerada do PIB deverá ter como base grandes projetos de investimento (GPIs), tendo o cuidado para evitar três problemas:

- ✓ evitar que esses projetos se constituam em "enclaves econômicos regionais";
- ✓ evitar que esses projetos degradem os ecossistemas em que se localizam;
- ✓ evitar a dependência em seus financiamentos de recursos diretos ou indiretos do tesouro nacional ou dos tesouros estaduais.

Particular atenção deverá ser dada a três GPIs que estão no horizonte imediato deste ano:

- Petróleo e gás na margem equatorial da Amazônia,
- Exploração de terras raras;
- Eixo de desenvolvimento Matopiba/Rondônia/Acre/Porto de Chancay (Peru) nas novas rotas de seda. (ver Box 2)

Argumento 5. É preciso organizar um conjunto de indicadores de desenvolvimento sustentável para controle e avaliação dos objetivos a serem atingidos; não basta, por exemplo, considerar os indicadores de pobreza, segundo o Banco Mundial, para definir quantos brasileiros sairiam dos limites da pobreza ou da pobreza extrema, pois o conceito de pobreza adotado é extremamente limitado quando se considera, por exemplo, o valor da renda mínima adequada, segundo a concepção dos economistas clássicos.

Argumento 6. É indispensável que sejam elaborados os projetos de investimento e de regulação para dar vida a essas ideias em projetos; é fundamental que esses projetos sejam aprovados pelo sistema de avaliação financeira tradicional e pelo sistema de avaliação socioeconômica e socioambiental do Banco Mundial/BID/OCDE.

BOX 2

MINÉRIO NÃO DÁ DUAS SAFRAS: PETRÓLEO, GÁS, TERRAS RARAS

O Brasil dispõe de uma base de recursos naturais, renováveis e não renováveis, ampla e diversificada, que lhe dá vantagens comparativas e competitivas para um crescimento econômico mais acelerado. Quando se contabilizam a biodiversidade da Amazônia, a fertilidade dos solos dos Cerrados para a produção de grãos e carnes, as grandes bacias hidrográficas, as reservas de minerais, etc., não se pode deixar de destacar o quanto a base de recursos naturais tem diferenciado o Brasil em um contexto de economia globalizada, pela grande potência nos setores de petróleo e gás, do agronegócio, de terras raras, etc. Em 2025, o setor mineral garantiu 55% do superávit da balança comercial brasileira, com exportações superando 46 bilhões de dólares.

É verdade que os recursos naturais já tiveram, no passado, um papel mais relevante na formação dos ciclos de crescimento entre diferentes países e regiões. Atualmente, esse papel perdeu posição relativa. Novos materiais têm substituído os recursos naturais tradicionais, na composição dos modernos processos produtivos. Tecnologias mais avançadas têm causado maior economia de recursos naturais, através da redução dos coeficientes técnicos de produção e das taxas de desperdício de materiais. A miniaturização dos bens de consumo duráveis reduz a intensidade de recursos naturais por unidade produzida. A biotecnologia e a engenharia genética redefinem a potencialidade econômica dos recursos naturais.

Michael Porter tem destacado, em seus estudos sobre a vantagem competitiva, que os países e regiões, que estruturam as suas economias na produção de bens e serviços intensivos em fatores básicos ou não especializados, são incapazes de gerar os fundamentos de uma competitividade sustentável, assim como prover os seus habitantes de melhores condições de vida.

Entretanto, é preciso reconsiderar múltiplos aspectos dos impactos do processo de globalização econômica e financeira sobre as economias nacionais e regionais que têm, por base de crescimento, a exploração de

seus recursos naturais, para evitar que se reconfigure o modelo primário-exportador, de estilo neocolonial.

Em primeiro lugar, a complexidade da demanda global por certas especificações de qualidade dos produtos de origem primária (zoosanidade, fitossanidade, manejo sustentável, logística, engenharia financeira, certificação, etc.) leva a que esses produtos tenham maior intensidade de capitais intangíveis (humano, conhecimento tecnológico, institucional, etc.) do que um grande número de produtos industrializados tradicionais, reproduzidos em regime de economia informal. Ou seja, os produtos primários, que chegam na ponta da demanda final, carregam um elevado conteúdo de fatores especializados do tipo *man-made*.

A adição de valor econômico aos materiais brutos, por meio de estratégias de diferenciação e de diversificação de produtos, permite gerar cadeias produtivas, a partir de vantagens competitivas dinâmicas de natureza locacional. Uma das contribuições da mineração para o desenvolvimento brasileiro, por exemplo, é a de ser o elo articulador de setores-chave da nossa economia (siderurgia, metalurgia, etc.), que têm a capacidade de potencializar ciclos de expansão de maior grandiosidade para a geração de renda, de emprego, de tributos e de excedentes exportáveis no País. É fundamental que no caso de minerais (terras raras, por exemplo) as exportações ocorram, sempre que possível, a partir da sua industrialização, gerando o máximo do valor agregado no País. É preciso destacar que os recursos naturais do País constituem um patrimônio natural e que representantes políticos, eleitos democraticamente, definam a cronologia, a intensidade e as formas de sua exploração, em benefício das atuais e futuras gerações de brasileiros.

Em terceiro lugar, mesmo que por unidade do PIB haja uma menor intensidade de recursos naturais nas economias modernas, tende a crescer o volume da demanda global por bens e serviços direta e indiretamente relacionados com a base de recursos naturais. Este crescimento pode ocorrer de forma acelerada e sustentada, a partir da expressiva entrada de países como a China e a Índia no mercado mundial de bens e serviços; da persistência do longo ciclo de prosperidade nos países industrializados; da melhoria da distribuição da renda em muitos países em desenvolvimento. Neste caso, mesmo considerando a ocorrência de alguns anos de volatilidade nos seus mercados, com implicações adversas em seus preços

relativos no curto prazo, é possível pensar até na atenuação da tradicional tendência de uma deterioração nas relações de troca desses bens e serviços ao longo do próximo lustro, como ocorreu em vários períodos do modelo primário-exportador.

Finalmente, é possível reduzir o sentimento regionalista de áreas do País na fronteira agrícola ou na fronteira mineral, que se sentem como mega-almoxarifados de recursos naturais, onde as regiões desenvolvidas vêm buscar os elos embrionários de suas poderosas cadeias produtivas. Há muitas experiências de políticas públicas que permitem, por meio de instrumentos fiscais e financeiros ou por meio de mecanismos de compras locais e de incentivos ao empreendedorismo, internalizar parte significativa do excedente econômico, viabilizado pela exploração dos recursos naturais, nas áreas em que se localizam. Ou seja, que as regiões onde os recursos naturais são explorados se beneficiem dos efeitos diretos, indiretos, induzidos e tributários dos investimentos realizados.

Assim, os maiores benefícios líquidos que a sociedade brasileira pode extrair de sua base de recursos naturais ficam na dependência de seu comprometimento com as ações efetivas de um processo de planejamento estratégico de médio e de longo prazo. Pode abdicar deste comprometimento, adotar uma posição passiva e assistir a destruição predatória de seu capital natural, com graves consequências sobre as perspectivas de crescimento econômico e os interesses das futuras gerações do País. Ou pode construir uma nova trajetória de desenvolvimento, onde os recursos naturais venham a se constituir em elementos pivotais de um novo ciclo de expansão que seja, de forma simultânea, economicamente eficiente, socialmente justo e ambientalmente sustentável.

IV. BRASIL: A GRANDE TRANSFORMAÇÃO

IV.1. MODELO DE EQUILÍBRIO OU AUSTERIDADE FISCAL EXPANSIONISTA

Todos os governantes do País têm reconhecido ultimamente que existem problemas socioeconômicos e socioambientais no Brasil com características conjunturais (sendo a inflação a mais grave de todas) e estruturais (as desigualdades sociais a mais dramática de todas). Como confrontá-los?

Desde 2014, a política econômica que vem sendo adotada é a denominada equilíbrio fiscal expansionista, também conhecida como modelo de austeridade fiscal, cujo fundamento principal é promover o equilíbrio de suas contas e no qual deverão ocorrer, simultaneamente, o controle da inflação e a retomada sustentada do crescimento econômico.

Segundo esse modelo, cuja formulação principal tem origem na Escola Bocconi da Universidade de Milão, fundada por Luigi Einaudi, medidas tomadas de acordo com um programa de consolidação fiscal destinado a reduzir a participação (e a tributação) do Governo na economia e da sua dívida em relação ao PIB, têm um efeito indireto sobre as expectativas de consumidores e de investidores que, em um contexto de maior confiança, promoverão uma expansão da economia maior do que a contração causada pelos indispensáveis cortes orçamentários, constituindo-se, portanto, nas condições necessárias e suficientes para que o Brasil consiga se desenvolver com estabilidade monetária.

Reduções nas despesas públicas tenderiam a promover o crescimento econômico pela confiança que geram no consumo privado e nos investimentos empresariais. É a origem italiana do modelo de austeridade fiscal expansionista, impregnado por uma desconfiança sobre a intervenção do Estado na economia e dentro do moderno pensamento neoliberal. (Estado Mínimo).

Em fevereiro de 2020, ocorreu uma reunião dos ministros das Finanças do G7 (constituído pelas nações mais desenvolvidas) no Canadá, na qual, dominada pela crise da Grécia, os governos se comprometiam em reduzir os gastos públicos. Economistas ortodoxos argumentaram que se essa redução fosse simultânea em todos os países haveria uma expansão

econômica pela diminuição dos custos de financiamento e pelo aumento da confiança entre os agentes econômicos. O ministro das Finanças da Alemanha, Wolfang Schäuble, saudou o que denominou "a consolidação fiscal expansionista"*; o Banco Mundial, o BCE, o FMI, os mercados financeiros adotaram essa tese como base de suas ações operacionais.

Aparentemente esse seria o modelo mais apropriado para equacionar os atuais problemas da economia brasileira, após a desordem das finanças públicas produzida por uma sequência de ações macroeconômicas voluntariosas e casuísticas ao longo das últimas décadas. Soma-se a isso a necessidade de se promover o reequilíbrio financeiro da Previdência Social, cujos déficits tenderiam a se agigantar celeremente ao longo das próximas décadas, bem como os impactos da imprevidência fiscal sobre as dívidas públicas da União e dos estados, que se agigantaram perigosamente. A decisão de colocar um teto na despesa pública do Governo Federal se apresenta como um contra-ataque oficial à essa tendência; as alternativas prováveis seriam o colapso das finanças públicas estaduais e federal, ou uma desastrosa hiperinflação que atingiria principalmente os segmentos menos favorecidos da população.

Não é difícil vender um programa de austeridade fiscal para uma população que foi educada psicologicamente visando a receber como fato normal atos punitivos, após ter cometido atos de abusos comportamentais. Trata-se da imagem de uma síndrome do crime e castigo, muito impregnada na consciência popular. Se numa fase do ciclo econômico o governo gastou em excesso, distribuiu *ad nauseam* um conjunto de subsídios financeiros e de incentivos fiscais, sem critérios de eficiência econômica ou de justiça social, afrouxando a acessibilidade às benesses das políticas sociais compensatórias, então é de se esperar que surjam os tempos de ajuste, de sacrifícios e de desalento em uma nova fase mortificante do ciclo econômico.

Porém, a ideia singular da mera austeridade fiscal é também perigosa, ou uma ideia não muito boa quando generalizada como planilha ou proposta de ajuste de qualquer economia que se encontra desestruturada e fragilizada. A experiência histórica mostra que a austeridade fiscal pode ser uma política pública adequada quando a economia apresenta carga tributária muito elevada, dívidas públicas e privadas sem controle, taxas de

juros astronômicas e, principalmente, expectativas desfavoráveis de investidores, empresários e consumidores.

A austeridade fiscal não é, contudo, uma política adequada para ser implementada em vários contextos. Não é adequada quando as taxas de juros estão próximas de zero e as taxas de crescimento e de desemprego não reagem às mudanças na política monetária. Não é adequada quando o conjunto das economias mais desenvolvidas está deprimido, não deixando espaço para as exportações das economias periféricas menos desenvolvidas. Não é adequada para países membros de uma união monetária que não podem substituir autonomamente a insuficiência da demanda interna pela demanda externa, através da desvalorização monetária*.

Mas, mesmo considerando que as atuais circunstâncias da economia brasileira necessitam passar por um profundo processo de ajuste fiscal e financeiro, não será qualquer ajuste que poderá trazer de volta o crescimento e os empregos para a nossa população. Corte despesas, aumente os impostos e elimine subsídios e incentivos que a confiança de investidores, empresários e consumidores voltará e trará novamente a prosperidade econômica (sic). Slogans e clichês não faltam para ilustrar um ciclo de sofrimentos com desemprego e, muitas vezes, inflação corretiva, seguido de um ciclo de expansão econômica, mobilizando o senso comum de uma população desinformada. Há até mesmo uma frase de Machado de Assis que caracteriza essa idiossincrasia, nas Memórias Póstumas de Brás Cubas: “Considerei que as botas apertadas são uma das maiores venturas da terra, porque fazendo doer os pés, dão azo ao prazer de as descalçar. Mortifica os pés, desgraçado, desmortifica-os depois”.

As nossas autoridades econômicas ainda depositam muita esperança na eficácia de alguns instrumentos de política econômica. Desde quando Keynes mostrou ceticismo em relação à eficácia dos instrumentos da política monetária em um contexto de depressão econômica, ficou evidente, contudo, que a eficácia de um instrumento depende fundamentalmente do contexto histórico em que ele se opera. No caso específico de Keynes, escrevendo no contexto da crise de 1929, a questão básica era a “armadilha da liquidez” (*liquidity trap*), fenômeno que se revela quando a taxa de juros é próxima de zero, ou tão baixa em termos nominais que não estimula

novos investimentos financeiros de curto e longo prazo; o risco não compensa*.

Se há uma recessão econômica, a sabedoria convencional recomenda tornar as instituições e agentes econômicos mais líquidos financeiramente, aumentando sua capacidade para gastar e reduzindo o seu custo financeiro para consumir ou investir, ou seja, reduzindo as taxas de juros que são o preço da liquidez.

Na crise de 1929, esse instrumento não foi eficaz, assim como tem sido lentamente eficaz na atual crise norte-americana - em um novo contexto. A partir de 2008, as taxas de juros nos EE.UU. tornaram-se praticamente nulas em termos reais e continuam muito baixas. Famílias muito endividadas ao longo do ciclo da "bolha financeira imobiliária" foram forçadas a gastar menos. Os credores e financiadores não estavam dispostos a gastar mais. Caracteriza-se, assim, uma insuficiência de demanda agregada, um passo a caminho de uma recessão econômica. Somente após um lustro de taxas de juros reais nulas (e controversas) é que a economia norte-americana passou a retomar o seu crescimento, inundada de liquidez monetária por todos os lados.

Mas há muitas outras situações em que os instrumentos tradicionais de política macroeconômica podem perder sua eficácia em gerar os resultados esperados. Os motivos são vários, destacando-se no caso brasileiro: a sua baixa intensidade de propulsão, as expectativas adversas dos agentes econômicos, a incompatibilidade dos efeitos cruzados no uso dos diferentes instrumentos. Uma outra questão é o risco das "armadilhas analíticas" como, por exemplo, atribuir a queda das taxas de inflação apenas à política de estabilização, quando os mercados de bens e serviços passaram a ser inundados por produtos chineses de baixíssimos custos (ver Box 3).

Em primeiro lugar, num contexto em que a desaceleração se caracteriza como uma forte recessão, não basta acionar um instrumento. Ele precisa de intensidade e de cadência para gerar resultados significativos. Qualquer programa de investimentos a ser lançado pelo Governo Federal, por exemplo, poderá não ser eficaz na sua dimensão anticíclica, uma vez que as restrições fiscais supervenientes (excesso de despesas correntes, de vinculações de receitas, de pressões para novas despesas de pessoal, de encargos financeiros das dívidas públicas acumuladas) limitam o grau de

liberdade dos investimentos públicos, na verdade acaba se fazendo de tudo um pouco.

Em segundo lugar, coloca-se a questão da tempística nas soluções da crise, ou seja, a definição de critérios que possibilitem executá-las no tempo ideal, com os melhores resultados possíveis. Intuitivamente, podem-se destacar três parâmetros básicos de uma abordagem tempística presentes na nossa economia. São eles: uma sequência longa e dolorosa, típica de reformas institucionais de instrumentos globalizados; uma cadência imprevisível, típica dos ambientes de quebra de confiabilidade; e uma intensidade duvidosa, pela dificuldade de mobilização de atores e instituições com diferentes estágios de evolução.

Especificamente, poderá ocorrer uma lentidão crucial no tempo em que o setor privado irá se envolver, efetivamente, nos investimentos previstos por causa dos riscos jurídico-regulatórios e das incertezas sobre o intervencionismo governamental na definição da rentabilidade dos investimentos. Keynes apontava ainda as dificuldades para se obterem projetos de engenharia devidamente elaborados, analisados e avaliados a pronto e à hora, assim como a instabilidade política das nações. No último ano, após a implantação do superprotecionismo do Governo Trump e o ambiente bélico em escala mundial, implantou-se o que Keynes denominou de incerteza radical quanto ao tempo futuro.

Finalmente, os mercados dos macro preços são interdependentes: o que ocorre e se decide em um deles (a redução da taxa de juros, por exemplo) pode afetar outro mercado numa direção (elevação da taxa de câmbio, por exemplo) ou noutra (elevação da taxa esperada de inflação, por exemplo). Os mercados dos macro preços apresentam um grau de sensibilidade ao contexto histórico diferente do que os tradicionais mercados de bens e serviços, os quais, quando desestabilizados, admitem um equacionamento relativamente rápido e de menor efeito de espraiamento tóxico. Tudo isso faz da concepção e implementação das políticas econômicas mais uma arte do que simplesmente o acúmulo de informação e conhecimento. Delfim Netto dizia que, em Economia, ao resolver um problema poderemos estar criando dois outros problemas.

Há uma taxa mínima de crescimento da economia brasileira que é indispensável para que sejam atingidos três objetivos simultânea e

complementarmente. O primeiro objetivo é manter um ritmo adequado do nível de emprego, capaz de acomodar quase dois milhões de brasileiros que se mobilizam e se reposicionam anualmente nos diferentes mercados de trabalho. O segundo objetivo é gerar um excedente econômico que permita financiar as necessidades crescentes das políticas sociais compensatórias visando a atenuar os índices de pobreza e de miséria, assim como atenuar eventuais tensões sociais e políticas em nosso país. Finalmente, essa taxa tem a função de manter acesa a chama do que Keynes denominava "o espírito animal" dos nossos empreendedores efetivos ou potenciais, além de uma expectativa recorrente de confiança no nosso progresso econômico e social. Considerando as condições atuais do PIB potencial do Brasil, essa taxa pode estar em torno de 5% ao ano no médio prazo, um valor difícil de ser delimitado tecnicamente, principalmente quando se leva em conta o PIB potencial ecológico.

Nas economias mais desenvolvidas, os déficits realizados nas contas públicas, efetivamente, são de natureza conjuntural, como decorrência da queda das receitas e da expansão das despesas, como, por exemplo, induzidos pela pandemia da COVID-19.

No caso brasileiro, a origem dos déficits fiscais e do endividamento público está no descompasso estrutural entre a expansão dos gastos, que se aceleraram após a definição das políticas públicas na Constituição de 1988, e o lento crescimento das receitas públicas, que acompanharam a desaceleração do crescimento do PIB, com reflexos negativos sobre a base tributária. Nesse sentido, observa-se uma pressão geométrica para expandir os gastos com políticas públicas, enquanto o crescimento das receitas líquidas é aritmético.

BOX 3

POST HOC ERGO PROPTER HOC

No início da estação da primavera, um feiticeiro veste o seu manto inteiramente na cor verde. As árvores crescem, as flores brotam e as paisagens se cobrem de um verde exuberante. Muitos passam a acreditar que ocorreu uma transformação do ambiente porque o feiticeiro vestiu seu manto. Uma falácia causal que a Lógica Formal denomina em Latim de *"post hoc ergo propter hoc"* ("depois disso, logo causado por isso"). Essa falácia lógica é também denominada de "correlação coincidente", que consiste na ideia de que dois eventos que ocorram em sequência cronológica estão necessariamente interligados através de uma relação de causa e efeito.

Muitas vezes um fenômeno que sofre mudanças por causas necessárias e suficientes pode até mesmo se transformar quando se acionam apenas as causas necessárias porque, eventualmente, as causas suficientes ocorreram por fatores exógenos. Chega-se, assim, a uma conclusão equivocada sobre as causas da transformação, baseando-se unicamente na ordem dos acontecimentos, sem levar em consideração outros fatores que possam vir a excluir ou a confirmar tal inter-relação ou conexão causal.

Os economistas tendem a trabalhar com modelos abstratos incrustados em suas estruturas mentais visando a elaborar uma versão simplificada de uma situação ou fenômeno complexo da realidade. Em geral, essa versão contém elementos e relações em uma escala suficientemente simples para a análise sistemática dos problemas envolvidos, e suficientemente frutífera e relevante para a compreensão das circunstâncias complexas do fenômeno ou situação.

Os modelos abstratos dos economistas incorporam, cada vez menos, componentes institucionais, históricos e psicossociais da realidade sobre a qual intervêm com suas políticas econômicas. Diminuem, assim, de forma significativa, a sua capacidade de predizer as mudanças que podem ocorrer a partir dos instrumentos que controlam (taxa de juros básica, taxa de câmbio, déficit ou superávit primário); produzem um sistema teoricamente consistente, coeso e exato, o que lhes permite tergiversar sobre a política econômica com otimismo em relação aos resultados esperados.

A atual política econômica baseia-se num modelo de austeridade fiscal, o qual pressupõe que a condição necessária e suficiente para que haja um processo de retomada do crescimento econômico no Brasil é o reordenamento das finanças públicas nos três níveis de Governo. E que esse reordenamento se processará através de ajustes e reformas, algumas das quais já iniciadas, com sucesso.

Entretanto, experiências recentes que vêm sendo realizadas com o modelo de austeridade, particularmente em países da União Europeia, mostram que, se o reequilíbrio fiscal é absolutamente indispensável para criar uma expectativa favorável ao crescimento econômico no sentido de favorecer a redução das taxas de juros e abrir espaço para os investimentos privados nos mercados financeiros, esse reequilíbrio não é suficiente.

Assim, não há como esquecer a experiência de gestão da economia brasileira de Campos e Bulhões que souberam, nos anos 1960, integrar com inteligência a elaboração e a implementação de um programa de estabilidade monetária acoplado a reformas macro e microeconômicas em um plano decenal de desenvolvimento. Uma combinação necessária e suficiente para produzir "o milagre econômico" do início dos anos 1970.

É bom lembrar que o galo canta antes do nascer do sol. Mas o sol não nasce porque o galo canta.

V.PROPOSTA DE UMA TRAJETÓRIA POLÍTICO-INSTITUCIONAL PARA A GRANDE TRANSFORMAÇÃO: UM NOVO CICLO DE EXPANSÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA

V.1. O ORÇAMENTO E O PLANO

Há diversos relatórios sendo elaborados, principalmente por associações empresariais e profissionais, além de movimentos organizados da sociedade civil (organizações não governamentais, movimentos sociais, etc.) que estão sendo preparados com propostas para os candidatos às eleições de 2026, tanto para o Governo Federal quanto para os governos estaduais, complementares aos programas de estabilização monetária. Muitos são de natureza setorial ou regional sobre temas específicos e alguns poucos estão envolvidos com a Grande Transformação que o País precisa, urgentemente, para acelerar o seu crescimento econômico, com equidade social e sustentabilidade ambiental.

Enquanto prevalecer no País a decisão política de uma concentração predominante dos melhores recursos humanos, financeiros e institucionais na busca da eficácia das políticas econômicas de curto prazo, sem uma visão de perspectiva de médio e longo prazo, não haverá espaço político-administrativo para se conceberem e implantarem políticas públicas, programas e projetos articulados com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Não se trata apenas de se cumprir compromissos do Brasil assinados com a ONU em 2015, mas de realizar o que a nossa população aspira como condições de vida para as atuais e futuras gerações, conforme inúmeras e diferentes pesquisas do estilo "O Brasil que queremos", as quais procuram identificar o grau do sentimento de felicidade dos vários grupos sociais com o estado geral da nação.

Quando se analisam esses compromissos apenas do ponto de vista fiscal e financeiro, a tendência é a de considerar utópica a sua implementação no próximo lustro, conforme os compromissos assinados pelo Brasil. Não dispomos de recursos orçamentários anuais ou plurianuais necessários para os custeios e os investimentos visando à realização do que muitos denominam "sonhos de uma noite de verão".

Mas que tal realizar uma experiência de Orçamento da Base Zero para adequar os recursos fiscais aos objetivos de um planejamento do

desenvolvimento sustentável de médio e de longo prazo? Basta, contudo, conhecer as exigências político-institucionais necessárias para realizar com sucesso um orçamento de base-zero para saber que, no atual contexto político-institucional do País, é efetivamente irrealista pensar em sua realização, embora algumas diretrizes de sua metodologia sejam praticáveis e úteis no atual contexto histórico (ver Box 4).

Afinal, se desvinculássemos as despesas orçamentárias das obrigações constitucionais (a Constituição de 1988) e não constitucionais, politicamente negociadas, não haveria recursos fiscais livres para implementar os programas e projetos de um plano de desenvolvimento sustentável, mesmo considerando as necessidades de pagamento dos serviços da dívida? Talvez sim, talvez não. O importante a destacar é que os diferentes grupos sociais não estão motivados a abrir mão de seus interesses, os quais se exprimem na estrutura dos gastos ou das despesas tributárias (incentivos, subsídios) dos três níveis de Governo.

Quanto mais discricionárias e aleatórias forem as regras do ajuste na distribuição e na liberação dos recursos fiscais para esses órgãos, mais os grupos de interesse tendem a desenvolver contra estratégias para ampliar os gastos públicos. Essas contra estratégias têm vários nomes: o paradoxo da prioridade invertida (se gasta primeiro nas rubricas não prioritárias, pois para as prioritárias os recursos acabam chegando); vinculações recorrentes de receitas tributárias; uso intensivo do poder regulatório que gera despesas compulsórias; busca de autonomia para decisões sobre empréstimos e financiamentos, etc. É importante destacar que para implementar um processo de desenvolvimento sustentável não há dependência apenas de recursos fiscais vinculados ou não vinculados, mas também do que se denomina de recursos latentes da sociedade.

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

Recursos latentes são recursos humanos, tecnológicos e institucionais que permanecem subentendidos e não se manifestam à espera de uma oportunidade favorável para serem ativados. Ou seja, somente emergem quando as circunstâncias político-institucionais são propícias para sua mobilização em um contexto do modelo de desenvolvimento endógeno de planejamento participativo.

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

BOX 4

ORÇAMENTO DE BASE ZERO E A REPROGRAMAÇÃO ENDÓGENA

Eleito em 1971 como governador da Geórgia, um dos mais pobres estados dos EE.UU., o presidente Jimmy Carter fez uma administração bastante inovadora, embora tivesse sido escolhido por uma maioria de eleitores conservadores e racistas. Executou uma profunda reforma do setor público na Georgia, através de uma estratégia de planejamento estruturada a partir do orçamento de base zero, com apoio técnico de renomada empresa de consultoria norte-americana.

Em 1979, o governador de Minas Gerais resolveu complementar os bem-sucedidos programas de promoção industrial dos anos 1970 com novas políticas públicas voltadas para os grupos sociais mais pobres, para a agricultura de baixa renda e para as áreas economicamente deprimidas do Estado. Tivemos a oportunidade de coordenar a execução de uma experiência plurianual de orçamento incremental de base zero. Vale dizer, todo o acréscimo real de arrecadação tributária se destinou à implementação das novas políticas compensatórias, em uma espécie de orçamento crescente, inovador e paralelo às funções tradicionais do Estado.

Novas experiências com orçamento de base zero se multiplicaram entre as grandes organizações públicas e privadas ao longo das últimas décadas,

tornando-o um mecanismo complementar a processos de grandes transformações.

Em geral, as grandes corporações empresariais que passaram por algum processo de reestruturação, acabaram por realizar alguma experiência de orçamento de base zero (*zero-based budgeting*). Novas linhas de produção, novos processos produtivos e novos mercados exigiam a reformulação dos orçamentos empresariais, onde cada item do novo orçamento tem de estar articulado com o planejamento estratégico da corporação.

Pois bem, temos que buscar soluções urgentes e confiáveis para as reivindicações dos novos protagonistas da vida política nacional que voltarão, recorrentemente, às ruas, para a prática da democracia de participação direta para fazer valer os seus direitos sociais. Consideremos três premissas. Suas vozes exprimem a insatisfação de toda a sociedade brasileira com a má qualidade dos serviços públicos fundamentais para uma vida mais digna e de melhor qualidade, em um contexto de carga tributária que consideram muito elevada. Em segundo lugar, as propostas encaminhadas pelo Governo, até agora, se mostram inexequíveis no curto prazo ou por causa da atual crise econômico-financeira do Governo Federal ou por profundas razões de natureza político-institucional. Finalmente, os movimentos sociais não aceitam promessas de soluções de longo prazo para questões críticas de curto prazo, pois como ironizava Keynes, no longo prazo estaremos todos mortos.

Diferentemente dos orçamentos tradicionais, que são de natureza repetitiva, o orçamento de base zero não faz apenas pequenas variações nos orçamentos passados, mantendo sua estrutura de base. Na verdade, o orçamento de base zero permite incorporar a nova agenda de prioridades da sociedade nas políticas, programas e projetos ao longo do processo de alocação dos recursos escassos disponíveis. Identifica e elimina atividades e funções programáticas obsoletas e socialmente inúteis. Amplia o grau de comunicação transversal e de interdependência entre políticas públicas de diferentes órgãos. Descortina oportunidades de privatizações, de terceirizações e de concessões de bens e serviços semipúblicos. Impõe a necessidade de que servidores públicos organizem suas metas e seus objetivos em função de sua missão, a partir de retreinamento metodológico específico. Ou seja, o orçamento de base zero operacionaliza uma verdadeira Reforma do Estado, num campo aberto de discussões e

controvérsias inevitáveis entre os diferentes interesses de grupos sociais, as diversas posições ideológicas e múltiplos conflitos partidários.

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

É bastante provável que, no processo de mudanças a serem implementadas, surja o imperativo de reduzir em pelo menos um terço o número atual de Ministérios; que programas e projetos de interesses clientelísticos ou velados tenham que ser desativados; que ao adotar o modelo de planejamento participativo as burocracias tenham que compartilhar o seu poder de decisão com os novos protagonistas sociais.

Neste sentido, seria desejável que a administração do Governo Federal inicie a reconstrução do processo de orçamentação do País com fundamento em um projeto estruturante da Reforma do Estado. Limitar a prática orçamentária a pequenas alterações marginais em relação ao ano anterior é simplesmente estimular a reprodução dos interesses velados, dos desperdícios de recursos humanos e institucionais escassos, e das mazelas econômicas e sociais.

É preciso enfatizar que a proposta de uma Grande Transformação não se limita a redefinir o papel da intervenção direta e indireta do Estado na economia. Exige também que, ao nível microeconômico, as organizações produtivas estabeleçam estratégias empresariais reestruturantes e inovadoras visando a ampliar sua produtividade e competitividade global.

Como a crise econômica do Brasil vai se prolongando em um ambiente de incertezas expandidas e não se caracteriza mais como uma breve crise conjuntural, há um ambiente de perplexidade em um grande número de empresas de diferentes escalas ou tipos de organização quanto à construção do futuro. Muitas julgam que não há saída no horizonte de curto prazo e

acabam tomando decisões precipitadas pela ansiedade, que podem comprometer o seu futuro desenvolvimento. Optam pela trajetória mais conformista: reduzem custos que são essenciais para sua competitividade, vendem ativos preciosos que podem levar à sua decadência no longo prazo e deixam de ter uma visão de futuro sobre os seus negócios, substituindo-a por uma visão financeira e imediatista de caixa.

Esse procedimento operacional é bastante compreensível num ambiente macroeconômico em que o Governo Federal desestruturou os principais instrumentos e mecanismos institucionais que norteiam os incentivos e os estímulos, que constituem os imperativos de uma economia de mercado. Há, atualmente, por exemplo, um descompasso entre as taxas de juros de mercados e as taxas de rentabilidade das atividades produtivas: o financeiro sufoca o econômico em um processo de causação circular acumulativa de impactos perversos.

Apesar desse conjunto de dificuldades, é importante que as empresas façam uma releitura de três estratégias de competitividade - diferenciação de produto, diferenciação de diversificação e diferenciação de custos baixos - em função do quadro de incertezas macroeconômicas em que estão inseridas. Essas estratégias poderão lançar luzes para encontrar saídas específicas para o seu próprio desenvolvimento, ainda que numa economia brasileira que evolui com muita instabilidade e incertezas.

V.2. A NOVA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL

A Grande Transformação tende a ocorrer em um contexto de inovações schumpeterianas de natureza científica e tecnológica. Hargreaves e Smith* propõe que os paradigmas de melhoria simultânea no meio ambiente e na competitividade podem emergir de uma nova revolução industrial, desde que se observem os seguintes fatos:

- há inúmeros recursos potenciais não mobilizados para a melhoria da produtividade ao longo de toda a economia;
- tem havido, nas últimas três décadas, significativa mudança na compreensão do que cria competitividade duradoura em uma empresa;
- há, atualmente, uma massa crítica de tecnologias disponíveis em eco inovações que tornam viáveis as abordagens integradas de desenvolvimento sustentável econômica e financeiramente;
- como inúmeros custos das externalidades ambientais negativas são repassados aos governos, no longo prazo, estratégias de desenvolvimento sustentável podem prover benefícios múltiplos para os contribuintes;
- tem ocorrido um entendimento crescente dos benefícios múltiplos de valorizar o capital social e natural, por razões morais e econômicas, e sua inclusão nas medidas do bem-estar nacional;
- há uma evidência inquestionável de que uma transição para uma economia sustentável, focada na melhoria da produtividade dos recursos, levará a um crescimento econômico maior do que os negócios tradicionais, reduzindo as pressões no meio ambiente e criando empregos.

O ponto diferenciador de um novo modelo de desenvolvimento capitalista de uma economia de mercado é a hipótese que está se criando uma nova revolução industrial, a partir dos aumentos radicais da produtividade dos recursos (matérias, energia) que trarão três grandes benefícios (ver Quadro 1):

- a diminuição da exaustão dos recursos em uma ponta da cadeia de valor;
- a diminuição dos níveis de poluição na outra ponta, e;

- a formação de uma base para ampliar o emprego de qualidade em escala mundial.

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

Em outras palavras, é preciso criar novos ciclos de expansão econômica no Brasil para sustentar uma taxa de crescimento que permita levar a taxa de desemprego para o seu nível natural, a desconcentração da renda e da riqueza financeira e não financeira para níveis civilizados e justos, a preservação, a conservação e a recuperação dos ativos e serviços ambientais para níveis compatíveis entre as boas condições de vida das atuais e futuras gerações de brasileiros. Para isto, é preciso avançar o modelo de desenvolvimento capitalista no Brasil, passando-o do modelo tradicional para o modelo de capitalismo natural e progressista, onde o meio ambiente não é um fator de produção menos importante, mas é um envoltório contendo, provisionando e sustentando a economia, ou seja, o sistema econômico como um subsistema do sistema natural.

CAPITALISMO CONVENCIONAL	CAPITALISMO NATURAL
• o progresso econômico pode ocorrer melhor em sistemas de produção e de distribuição de livre mercado, onde lucros reinvestidos tornam o trabalho e o capital crescentemente produtivos; • a vantagem competitiva pode ser ganha quando maiores e mais plantas industriais produzem um número maior de produtos para venda em mercados em expansão; • o crescimento do PIB maximiza o bem-estar humano; • qualquer ocorrência de escassez de recursos trará o desenvolvimento de substitutos; • preocupações com o meio ambiente são importantes, mas devem ser contrapostas às necessidades de crescimento econômico, se um alto padrão de vida deve ser mantido; • a livre empresa e as forças de mercado alocarão pessoas e recursos em seus maiores e melhores usos.	• o meio ambiente não é um fator de produção menos importante, mas é um envoltório contendo, provisionando e sustentando toda a economia; • o fator limitante do desenvolvimento econômico futuro é a disponibilidade e a funcionalidade do capital natural, em particular, os serviços de suporte à vida que não têm substitutos e presentemente não têm valor de mercado; • sistemas empresariais mal concebidos ou mal estruturados, crescimento demográfico e padrões de consumo perdulários são as causas primárias da perda do capital natural, e as três devem ser abordadas em conjunto para se atingir o desenvolvimento sustentável; • o progresso econômico futuro pode se realizar melhor em sistemas de produção e de distribuição democráticos e baseados em mercados nos quais todas as formas de capital são plenamente avaliadas; • um ponto crítico para beneficiar mais o emprego de pessoas, dinheiro e o meio ambiente são aumentos radicais na produtividade de recursos; • o bem-estar humano é mais bem servido pela qualidade e pelos fluxos de serviços desejados e entregues, do que pelo simples acréscimo dos fluxos monetários; • a sustentabilidade econômica e ambiental depende da reestruturação das desigualdades globais de renda e de bem-estar material; • o melhor ambiente no longo prazo para os negócios é dado pelos verdadeiros sistemas democráticos de governança, baseados nas necessidades da população e não apenas das empresas.

V. 3. UM NOVO CICLO DE EXPANSÃO ECONÔMICA ANTES DA MEIA-NOITE

Para enfrentar a avalanche de problemas socioeconômicos e socioambientais que vêm assolando a população brasileira neste século 21, creio que é necessário conceber e implementar um novo ciclo de expansão da economia brasileira, antes que as lideranças políticas se desencantem com os resultados precários do atual modelo de política econômica, antes da meia-noite, como Cinderela.

O Brasil vivenciou dois ciclos de expansão econômica: o primeiro, nos anos JK e o segundo, durante o período do "milagre econômico", no regime militar. Um ciclo de expansão se caracteriza por um longo período (de cinco a dez anos) de crescimento econômico acelerado, como o da China, tanto global quanto setorial. É precedido, normalmente, por reformas econômicas e institucionais de natureza reestruturante, que contribuem para a eliminação de pontos de estrangulamento e de outros óbices à mobilização das potencialidades latentes de desenvolvimento. Em um ciclo de expansão, o ambiente psicossocial da população é de confiança no progresso da nação e de euforia com o crescimento continuado da renda e da riqueza. O ambiente de euforia teve como símbolo os sons da "bossa nova", nos anos JK e como símbolo a conquista da Copa do Mundo de Futebol dos anos 1970, durante o Golpe Militar. Mas foi nesses dois ciclos que se consolidou a classe média na sociedade brasileira, a qual se tornou a pedra angular para o progresso econômico e social do País.

A partir de 1980, o crescimento da economia brasileira se desacelerou, embora tenham ocorrido ciclos curtos de evolução positiva durante os períodos pós-Plano Real, o *boom* das *commodities*, a retomada pós-pandemia, etc. No século 21, de 2000 a 2020, o crescimento médio do PIB foi de 2,2 % ao ano, que, quando confrontado com a taxa de crescimento demográfico de 1,7 % ao ano, nos deixa com um pífio crescimento do PIB per capita.

Se, eventualmente, todo o imbróglio do Tarifaço, criado como instrumento econômico principal da política nacionalista e protecionista do presidente Trump, gerar um longo ambiente de incertezas e imprevisibilidade na economia brasileira, certamente poderá ocorrer um processo recessivo, elevando as taxas de desemprego, as quedas na renda nacional e na base

tributável dos três níveis de governo. Entre os componentes da demanda agregada que poderão compensar a eventual queda nas exportações brasileiras, o mais possível e realista é a expansão dos investimentos empresariais concebidos e estruturados para a arquitetura de um novo ciclo de expansão. Os investimentos em máquinas, instalações, infraestrutura econômica e social, etc. têm um duplo papel: são, ao mesmo tempo, um acréscimo na demanda agregada e um acréscimo na capacidade produtiva.

Em 1939, Paul Samuelson, ganhador do Prêmio Nobel em Economia em 1970, analisou as interações circulares, no lado real da economia, entre os efeitos combinados do multiplicador keynesiano com o princípio da aceleração econômica. Esses efeitos são interdependentes tanto nas flutuações cíclicas de prosperidade econômica quanto nas de recessão. A ideia é simples: os investimentos em bens de capital dependem, entre outros fatores, das mudanças sustentadas no nível da demanda agregada. Máquinas, equipamentos e galpões industriais são duráveis, e seria possível manter o nível do PIB sem novos investimentos, se a capacidade produtiva estiver adequada. Contudo, se a demanda se retrai, o sistema passa a operar com capacidade ociosa, dispensando a necessidade de novos investimentos, que entram em colapso. O princípio da aceleração estabelece um elo causal entre as variações na demanda agregada e o nível de investimento.

Por outro lado, a redução de investimentos tem um efeito multiplicador negativo sobre o emprego e a renda da economia, através da demanda induzida dos consumidores. Se as exportações brasileiras se desaceleram, projetos de investimento são cancelados ou postergados, reduzem-se as encomendas para as indústrias de construção civil e de bens de capital, que desempregam mão de obra de todos os níveis de qualificação. Caindo a renda e o emprego, reduz-se a demanda de bens de consumo, cuja indústria irá adiar os seus planos de expansão.

Desta forma, vai se configurando o circuito completo de uma recessão econômica, o qual fica melhor caracterizado quando, nessas interações, se coloca o papel das expectativas em torno de uma economia mundial que oscila entre uma recessão de grande profundidade e uma depressão, que podem até mesmo não ocorrer, dependendo das reações políticas das lideranças das economias avançadas.

É bastante provável, em um ambiente de tantas incertezas na economia mundial, que se venha a assistir, ao longo dos próximos meses, o aprofundamento dessas interações circulares para baixo entre o multiplicador e o acelerador na economia brasileira. Pois, por causa da atual crise fiscal, as medidas fiscais e financeiras anticíclicas tomadas pelo Governo Federal são de intensidade limitada em seu escopo, difusas em seus impactos no tempo e sem capacidade de reverter as expectativas adversas sobre a evolução do ciclo recessivo que pode se delinear de forma cadenciada, mas irreversível, em um mundo de incertezas e imprevisibilidade. As dificuldades maiores são sinalizadas pelo filósofo italiano Antônio Gramsci: "A crise está principalmente no fato de que o velho está morrendo e o novo ainda não pode nascer. Nesse interregno, uma grande variedade de sintomas mórbidos aparecem".

Considerando apenas o período de 2026 a 2030, as autoridades econômicas não podem se limitar, na política econômica, a se tornarem apenas "os vigilantes do equilíbrio fiscal", mas necessitam construir um ciclo de expansão econômica que proponha um grande impulso a novos investimentos e coloque em marcha o princípio do multiplicador/acelerador. A crise da economia mundial que se avizinha, impulsionada pela irracionalidade econômica do Trumpismo, apresenta também novas oportunidades, como afirma Mario Draghi, presidente do Banco Central Europeu (BCE) de 2011 a 2019:

"No curso das três últimas décadas, as principais fontes de distúrbios no crescimento foram os choques de demanda; ao contrário, choques de oferta negativos mais frequentes, mais graves, ao mesmo tempo mais importantes são susceptíveis de ocorrer, à medida que nossas economias se adaptam ao novo ambiente... marcado pelo aumento das tensões geopolíticas e pela urgência da mudança climática"... "É lamentável ter que reconhecer que, ao longo do tempo, o resultado de nossas políticas tem sido – ou será - redistribuir riqueza e renda de forma injusta e desigual."(ver Box 5).

BOX 5

O IMPÉRIO DO PROTECIONISMO DE DONALD TRUMP

O Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII), que é o principal centro francês de pesquisa e de expertise em economia internacional, publicou o estudo sobre a economia mundial em 2025*. Segundo esse estudo a economia mundial passará por grandes transformações, particularmente a partir da implementação das políticas econômicas do Governo Trump, de cunho nacionalista e protecionista. A onda protecionista, que vinha crescendo nas economias avançadas, desde o fim da pandemia da COVID-19, tenderá a se acentuar dificultando, em particular, a política de crescimento econômico baseada nas exportações em diversos países entre os quais o Brasil, mas principalmente, a China.

Essa onda protecionista apresenta dois grandes problemas:

1. quando o principal *player* do comércio mundial desencadeia um processo de protecionismo, a onda se propaga por muitos outros países, sob a forma de retaliação ou de igual proteção das indústrias nacionais;

2. embora o protecionismo norte-americano tenda a ser mais agressivo na gestão Trump, essa onda protecionista como macro tendência do cenário internacional surgiu em administrações anteriores, como na gestão do Presidente Biden quando, por exemplo, em agosto de 2023, os Estados Unidos assinaram um decreto para filtrar investimentos americanos na China em três setores muito sensíveis: os semicondutores, a informática quântica e a IA, com o intuito de evitar que investimentos americanos aumentem a dependência do país em relação à China. Nos EE.UU, o imperativo protecionista ressuscita das trevas o pensamento econômico de Friedrich List* pois, como dizia Keynes “As ideias dos economistas e dos filósofos políticos, estejam elas certas ou erradas, têm mais importância do que geralmente se percebe. De fato, o mundo é governado por pouco mais do que isso. Os homens objetivos que se julgam livres de qualquer influência intelectual são, em geral, escravos de algum economista defunto”.

Na origem da formação do império norte-americano, a partir dos anos 1920, está uma política econômica de protecionismo à industrialização nascente, proposta por Friedrich List (1798-1846) na sua obra Sistema

Nacional de Economia Política*: List criticava Adam Smith, o mestre primeiro do liberalismo econômico (1776), por sua defesa do "cosmopolitismo ilimitado, o qual ignorava o interesse nacional".

Cristovam Buarque resumiu o pensamento de List, presente na política econômica de Trump através do MAGA, com o seguinte sumário:

Objetivo: o desenvolvimento de qualquer Economia tem como objetivo a limitação dos países já industrialmente desenvolvidos; as Economias se desenvolvem mediante etapas sucessivas, que só podem ser superadas através da ação indutora do Estado;

Protecionismo: o caminho à industrialização (condição necessária e razão do desenvolvimento) das nações passa, obrigatoriamente, por uma proteção aduaneira à indústria nacional;

Mercado interno: o protecionismo, ao permitir o dinamismo da indústria local, gera também o mercado interno necessário ao seu próprio crescimento;

Infraestrutura: para que a industrialização seja possível é fundamental a execução, com apoio do Estado, de obras de infraestrutura, especialmente no setor de transportes.

Em um período histórico de economias nacionais globalizadas no século 21, com uma política econômica protecionista, através de um tarifaço em andamento por parte da economia dominante, poderão ocorrer grandes catástrofes socioeconômicas até que se estabilize uma nova ordem econômica mundial, cujas características estruturais podem ser imprevisíveis, algo como um aprendiz de feiticeiro que desencadeia forças que não pode controlar.

É um engano achar que o tarifaço imposto a todos os países pelo Presidente Trump seja o resultado ocasional e errático dos traços psicológicos e comportamentais específicos de um mandatário da principal potência econômica e militar do planeta. É uma ilusão também achar que, através do diálogo e da negociação, é possível reverter radicalmente as atitudes protecionistas empresariais assumidas pelo presidente Trump e que a normalidade econômica possa ser recuperada sem recorrência ao longo dos próximos meses, através de ajustes incrementais na atual ordem econômica mundial, uma vez que essas atitudes nascem de um projeto nacional de

desenvolvimento, cujos fundamentos foram validados em um processo eleitoral democrático.

Na verdade, o presidente Trump está implementando um projeto de governo que tem como objetivo a realização das aspirações e dos desejos majoritários da sociedade norte-americana no campo econômico. Essa sociedade vem acumulando insatisfações com a evolução da economia desde o início dos anos 1980, com o elevado grau de concentração da renda e da riqueza naquele país (a maior concentração entre todas as economias avançadas), com suas mazelas sociais, com a perda do poder aquisitivo da massa dos assalariados e com o empobrecimento da classe média.

V. 4. CINCO PROPOSTAS DE PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA A CONSTRUÇÃO DO FUTURO DA ECONOMIA BRASILEIRA

Para conceber e implementar um ciclo de expansão econômica, é preciso selecionar um portfólio de grandes projetos de investimento com capacidade de alavancar um processo de crescimento sustentado, tendo as seguintes características:

- sejam comandados pela iniciativa privada, nacional e multinacional, coordenados pelo Governo Federal, através de um processo de planejamento indicativo de longo prazo;
- dependam relativamente pouco do aporte de recursos fiscais do Governo Federal e dos governos estaduais;
- apresentem adequada rentabilidade privada e social;
- tenham uma demanda de mercado potencial, definida rigorosamente com análise de risco;
- sejam implementados dentro dos princípios da sustentabilidade ambiental e da equidade social;
- necessitem, para se viabilizar, de regras consistentes e estáveis de privatizações, concessões, terceirizações e parcerias, etc.

Esse portfólio não é difícil de ser concebido e implementado em um país de imensas potencialidades, onde mantê-lo estagnado por longo tempo é uma difícil arte do sistema político. Serão apresentados cinco projetos que

atendem às características do portfólio que poderão compor a Grande Transformação.

Enfim, não se consegue movimentar um transatlântico ancorado em um porto utilizando um pequeno barco para quebrar sua inércia. Decisões tomadas no passado são determinantes para enrijecer e explicar em grande parte as decisões que estão sendo tomadas no presente. Destaca-se, por exemplo, como as decisões sobre os direitos de aposentadorias, configuradas em governos passados, explicam os mega déficits previdenciários do presente.

Enquanto o processo de superar os problemas estruturais do País se limitar a ações incrementais de baixa intensidade e de sequenciamento errático, os fatores condicionantes e restritivos de um ciclo de expansão econômica sustentada e sustentável irão prevalecer sobre os pequenos ganhos e oportunidades de ajustes fiscais e financeiros das políticas macroeconômicas de curto prazo. O Brasil não conseguirá avançar em termos de progresso tecnológico, de melhoria na distribuição da renda e da riqueza, e da preservação e conservação dos seus ecossistemas sem uma Grande Transformação.

VI. O TERCEIRO SALTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO DA AGRICULTURA BRASILEIRA

Depois da II Grande Guerra, a agropecuária brasileira era conhecida como um setor econômico atrasado em termos do progresso tecnológico, de elevada inelasticidade de oferta de seus produtos, sendo o abastecimento de alimentos nos centros urbanos dependente de importações e com deterioração nas relações de troca no comércio exterior. Na verdade, entre os mecanismos de controle da inflação, destacava-se predominantemente o controle dos preços de mercado dos alimentos, os quais, com frequência, eram tabelados ou congelados (criando incertezas prospectivas) em uma economia cujos processos de urbanização se aceleravam.

Frequentemente, a agropecuária era um setor produtivo discriminado em termos das políticas públicas do Governo Federal, tanto da política fiscal quanto da política monetária. Com preços tabelados pela SUNAB e custos variáveis crescentes, quebram-se os estímulos para produzir e

comercializar, atribuindo ao setor incompetência e atraso (*blaming the victim*).

A partir da segunda metade dos anos 1960, com os mercados de alimentos e toda a sua cadeia de valor sendo liberados da pesada intervenção governamental, a agropecuária brasileira deu início a uma expansão mais sustentada. Entretanto, foi quando ocorreu a revolução científica e tecnológica dos anos 1970 que a agropecuária brasileira passou a ser um dos setores responsáveis pela maior oferta de proteína animal e vegetal do mundo. Atualmente, passa por um processo de atualização científica e tecnológica que poderá constituir uma das bases do Terceiro Salto da Agropecuária Brasileira.

Durante o Período Colonial, a agricultura se caracterizava pelo uso extensivo e predatório dos recursos naturais, pelo baixo progresso tecnológico, pelos desmatamentos e queimadas, pela sobre-exploração da força de trabalho e, até mesmo, por infringir a ordem jurídica prevalecente.

As primeiras transformações ocorreram a partir do avanço da cafeicultura no Sudeste do País, que operava com mão de obra livre e com melhor distribuição de renda, o que levou à dinamização do mercado interno.

Mas a Grande Transformação da agricultura brasileira ocorreu no início dos anos 1970, quando, sob a liderança de Alysson Paolinelli, realizou-se a revolução científica e tecnológica nos cerrados brasileiros, a partir dos experimentos de agricultura de sequeiro e agricultura irrigada no Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba (PADAP), quando atuava como secretário da Agricultura do Estado de Minas Gerais. No governo do presidente Ernesto Geisel, como ministro da Agricultura, transformou o bem-sucedido PADAP em um programa nacional (o POLOCENTRO) que estendeu as inovações tecnológicas na produção de grãos e carnes para diversas áreas do País (Sul de Goiás, Centro-Norte do Mato Grosso, Oeste da Bahia, Balsas no Maranhão, Rondônia, Noroeste de Minas, Gurgueia no Piauí, etc.).

O dinamismo do agronegócio brasileiro, um dos atuais líderes mundiais na produção e exportação de proteína animal e proteína vegetal, se deve, principalmente, ao progresso tecnológico que tem sido incorporado aos seus segmentos produtivos, a partir da criação do Sistema Nacional de

Pesquisa Agropecuária, liderado pela EMBRAPA. O Brasil está atualmente entre os maiores exportadores de cerca de 30 produtos agrícolas do mundo.

O agronegócio é o setor produtivo mais importante da economia brasileira e tem evitado, juntamente com o setor mineral, que a recessão, iniciada em 2014, se transforme em depressão econômica. É o carro-chefe de poderosas cadeias produtivas e de valor que envolvem, direta e indiretamente, diferentes setores, com impactos que se espraiam para a indústria química, a indústria de bens de capital, os setores de tecnologia e informação, o setor de transporte, etc.

Na verdade, pode-se constatar uma dualidade básica na agricultura brasileira: a agricultura tradicional, que desmata e de baixa produtividade, e a agricultura moderna, que adota as inovações científicas e tecnológicas do Sistema Nacional de Pesquisas Agropecuárias. Nessa moderna agricultura, adota-se crescentemente o modelo organizacional de *clusters* da empresa-âncora que permite conciliar a grande propriedade com a agricultura familiar, como mostram as diferentes organizações produtivas em diversas regiões do País.

O agronegócio moderno intensivo de conhecimento científico e tecnológico não precisa desmatar para se expandir.

Segundo pesquisadores do Sistema Nacional de Pesquisas Agropecuárias, se conseguíssemos transferir 50% da tecnologia sustentável para a agricultura, seria possível dobrar a produção de alimentos sem abrir novas áreas e sem abater uma única árvore, promovendo o Terceiro Salto de Desenvolvimento da Agropecuária Nacional, conforme proposto por Alysson Paolinelli, para a produção de alimentos saudáveis, sustentáveis e resistentes às mudanças climáticas.

Se dobrarmos a produção de alimentos em um decênio (basta a agropecuária crescer em média 7% ao ano), quais serão os mercados?

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.

A dimensão de um mercado é dada pelo tamanho da população, pela produtividade total dos fatores da produção e pela distribuição da renda e da riqueza da sociedade.

No caso brasileiro, os três grandes mercados para a produção expandida de alimentos poderiam ser:

a. o aumento do mercado interno pela expansão da produtividade e das políticas sociais compensatórias;
b. a melhoria da competitividade do agronegócio, a partir do novo ciclo de inovações e da melhoria da logística de acessibilidade aos mercados de alimentos que mais crescem no mundo, o Sudeste Asiático;
c. a expansão dos mercados gerados pelos inúmeros programas nacionais e internacionais de segurança alimentar e de combate à fome em diferentes países.

O acesso aos mercados do Sudeste da Ásia pode se dar pelo Porto Chancay, o maior porto da América Latina, no Peru, que os chineses estão construindo, a 70 km de Lima, para o escoamento da produção de alimentos, minerais, etc.

O financiamento das obras de infraestrutura econômica poderia ser realizado através de um modelo de negociação dentro do estilo do PRODECER, incluindo a revitalização do melhor da engenharia nacional. A memória histórica da trajetória das ideias e das ações públicas de Alysson Paolinelli está ancorada no Instituto Fórum do Futuro, criado pelo próprio ministro.

VII. REINDUSTRIALIZAÇÃO: O MODELO DE DESENVOLVIMENTO DA TERCEIRA ITÁLIA PARA A PROMOÇÃO DAS AGLOMERAÇÕES PRODUTIVAS DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Depois da II Grande Guerra, quando a Itália retomou o seu processo de crescimento econômico, consolidou-se um grave problema de desequilíbrios regionais de desenvolvimento: o Norte se industrializando rápido e modernamente, e o Sul convivendo com as mazelas do atraso econômico e da pobreza.

Enquanto o Poder Central buscava atenuar esses desequilíbrios socioeconômicos através de políticas de desenvolvimento regional, coordenadas pela Cassa per il Mezzogiorno (uma experiência que Celso Furtado tomaria como referência para propor ao presidente JK a

organização da SUDENE), prefeitos das províncias Emiglia-Romagna, Veneto, entre outras, no Centro e no Nordeste da Itália, decidiram que não iriam esperar que o país equacionasse as suas inconsistências macroeconômicas (inflação elevada, déficits fiscais, etc.) para resolver endogenamente os seus problemas socioeconômicos e socioambientais locais e regionais.

Através de uma mobilização social e política das comunidades locais, promoveram, ao longo do tempo, uma instituição denominada de Distrito Industrial que se caracterizava pela existência de aglomerados produtivos de pequenas empresas, cuja principal estratégia é a inovação contínua e a utilização de métodos flexíveis de produção, cujos fundamentos conceituais se originaram das obras de Alfred Marshall, na Inglaterra (1890)*.

Foi uma experiência de desenvolvimento territorial bem-sucedida: os Distritos Industriais Italianos são responsáveis, atualmente, por mais de 50% das exportações dinâmicas italianas.

Esse modelo de desenvolvimento, que se caracteriza pelo princípio de "cooperar para competir", se difundiu para diferentes regiões, como Baden-Württemberg, na Alemanha, Jutland, na Dinamarca, etc.

No Brasil, muitas experiências semelhantes tiveram início a partir de 1999, quando o SEBRAE, na gestão de Sérgio Moreira, realizou um convênio com a PROMOS (Agência Internacional de Cooperação Técnica da Câmara de Comércio de Milão) que deu assistência, através de experientes consultores, na migração das experiências dos Distritos Industriais para diferentes regiões do País. Atualmente, há algumas centenas de projetos sendo implementados no Brasil (mais de 300 formalizadas), em todas as unidades da Federação, pelo SEBRAE, federações e associações empresariais, empresas de consultoria, etc., com o apoio de informações e conhecimentos gestados em instituições acadêmicas.

Como no Brasil, distrito industrial é uma área urbanizada para localização de atividades produtivas, adotou-se a expressão de Arranjos Produtivos Locais (APLs).

Estima-se que haja mais de 3000 aglomerações produtivas de micro e pequenas empresas espalhadas por todas as regiões do País em diferentes

atividades, do aglomerado de catadores de caranguejos no Delta do Parnaíba aos produtores de vinho na Campanha Gaúcha.

Mas nem todos esses projetos vêm dando certo, por diferentes motivos:

- ✓ a ausência de um grupo de vanguarda empresarial nas localidades (municípios ou microrregiões) em que se localizam os projetos que possam liderar todas as etapas de sua organização e implementação;
- ✓ esse tipo de projeto de desenvolvimento local tem chances maiores de dar certo em contexto político-institucional no qual há um ambiente de inconformismo dos *stakeholders* (formadores de opiniões sobre decisões a serem tomadas) com os precários indicadores sociais e econômicos, assim como do subaproveitamento das potencialidades de desenvolvimento local ou microrregional para equacionar esses problemas;
- ✓ inconformismo não é apenas insatisfação com a realidade social prevalecente, mas pressupõe capacidade endógena de transformação, a ausência de apatia e de acomodação, muito comum entre os rentistas financeiros, ou a falta de esperança entre muitos que sobrevivem miseravelmente, graças a alguma política social compensatória.

Mas, o grande ponto de estrangulamento para que os APLs potenciais sejam bem-sucedidos é a necessidade de que cada plano de ação tenha os seus componentes negociados com instituições públicas e privadas para fins de implementação (financiamentos, formação de recursos humanos, processos tecnológicos, marketing, etc.), dentro do que se denomina de "estilo de planejamento para negociação", uma vez que, em um processo de planejamento clássico, o número de objetivos tem de ser igual ao número de instrumentos e os dirigentes de um APL não controlam nenhum instrumento fiscal, monetário ou regulatório.

Assim, se desejarmos que a melhoria da competitividade global e sistêmica das aglomerações produtivas de micro e pequenas empresas brasileiras venha a compor o novo ciclo de expansão de desenvolvimento sustentável da nossa economia como um dos programas estratégicos, é indispensável que o Governo Federal coordene os seus órgãos da administração direta e da administração indireta para a prestação de serviços de desenvolvimento

conveniados para viabilizar e consolidar os APLs, segundo um modelo de desenvolvimento endógeno no estilo de planejamento participativo*.

VIII. REINDUSTRIALIZAÇÃO: O DESENVOLVIMENTO E A PROMOÇÃO DE PROJETOS DE BIOECONOMIA DA AMAZÔNIA

Desde que se acelerou o processo de degradação dos ecossistemas da Amazônia, em função do uso predatório dos seus recursos naturais renováveis e não renováveis, são inúmeros os empreendedores nacionais e internacionais, os pesquisadores e *policy-makers* de diferentes instituições públicas e privadas que vêm procurando alternativas para desenvolver a região com base em projetos da Bioeconomia. Muitas instituições têm realizado análises prospectivas das alternativas de uso do potencial de desenvolvimento de projetos de Bioeconomia, a partir, principalmente, dos recursos naturais renováveis e não renováveis nas áreas em processo de desenvolvimento, listando os projetos identificados em estudos preliminares para maior nível de 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 Pará), outros são de micro e pequenos empreendimentos (produtos derivados do açaí); alguns podem estar geograficamente isolados (produção de móveis com madeiras sustentáveis, no Acre) ou geograficamente concentrados (produtores de proteína animal e vegetal industrializados no Centro-Norte do Mato Grosso); alguns podem ter apenas um primeiro beneficiamento (produtores de carne de pirarucu para exportação); outros podem ser industrializados para exportação. É inquestionável o imenso potencial de desenvolvimento da Bioeconomia na Amazônia.

Na formação da cadeia de valor desses produtos, as atividades extrativistas e os primeiros beneficiamentos podem se localizar nas comunidades locais com as florestas em pé, e as atividades intensivas de Ciência e Tecnologia em centros industriais especializados nas capitais ou cidades de porte médio da Amazônia.

A importância da adoção de um processo de industrialização bioeconômica para a Amazônia pode ser ilustrada através de um estudo do World Resources Institute (WRI).

O WRI elaborou dois cenários para a Amazônia em 2050:

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

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

Cenários / Impactos	Cenário de Referência	Cenário da Nova Economia da Amazônia
1.Florestas Restauradas em milhões de Hectares	2	24
2.Emissões Acumuladas em Bilhões de CO^2	43,6	7,7
3.PIB na Bioeconomia em R$ Bilhões	22,3	38,5
4.Emprego da Bioeconomia em mil	592	947
5.Uso do Solo-Investimento em R$ trilhões	0,99	1,65
6.Energia e Infraestrutura Investimento em R$ Trilhões	2,37	4,27

IX. REINDUSTRIALIZAÇÃO: O NEW DEAL VERDE E A INDÚSTRIA DA MUDANÇA CLIMÁTICA

Diversos países desenvolvidos emergentes estão se programando para um novo ciclo de estabilidade e de crescimento econômico no período pós-mudanças climáticas, o que vem sendo denominado do "novo normal". Há uma intensa discussão sobre qual seria o conjunto de investimentos públicos e privados que poderiam recuperar e ampliar os níveis de emprego e de renda, esgarçados pelas catastróficas mazelas econômicas e sociais dos desastres ambientais provocados pelas mudanças climáticas. Uma das estratégias é a de formular e implementar um "New Deal Verde", como tem ocorrido nas administrações dos EE.UU. e em muitos países da União Europeia (Green New Deal).

O New Deal foi um programa de investimentos maciços em obras públicas, lado a lado com políticas sociais compensatórias, que o presidente Roosevelt concebeu e executou, com grande sucesso, para retirar a economia norte-americana da Grande Depressão de 1929. A liderança dos investimentos foi comandada pelo governo federal estadunidense já que, mesmo com uma redução drástica das taxas de juros ou da carga tributária,

o setor privado não iria aumentar os seus gastos em consumo e em bens de capital, dados os elevados níveis de incerteza e de risco prevalecentes, refugiando-se no entesouramento (preferência pela liquidez).

De fato, Keynes chegou a afirmar que se o governo autorizasse o emprego de pessoas para encher garrafas com velhas notas de dinheiro, as enterrasse bem fundo em minas de carvão desativadas, enchesse essas minas com lixo das cidades e deixasse as empresas privadas desenterrarem o dinheiro, poderia não haver mais desemprego.

Na verdade, a principal mensagem de Keynes era a de que o gasto público adicional não fosse realizado de formas bizarras, através do desperdício dos recursos dos contribuintes. Sua proposta era usar o déficit público para construir habitações ou executar obras do mesmo gênero. É preciso haver, pois, além das políticas sociais compensatórias, uma preocupação em relação aos investimentos, tais como sua focalização, sua composição e seus impactos de médio e de longo prazo. Nesse sentido, muitos países estão formulando programas anticíclicos de defesa dos níveis de renda e de emprego, focalizados nas questões das mudanças climáticas.

No caso brasileiro, dada a profunda crise fiscal e financeira que assola o setor público nos três níveis de governo, há que se encontrar uma estratégia de revitalização da economia que estimule o setor privado a investir em grandes projetos. Destacam-se diversas áreas programáticas intensivas de sustentabilidade ambiental: recuperação dos danos ambientais nas bacias hidrográficas e nas florestas prístinas; saneamento básico dentro do Plano Nacional de Recursos Hídricos; modernização da infraestrutura da logística com baixo carbono; reestruturação alternativa da matriz energética; terceiro salto tecnológico expansivo do agronegócio, sem desmatamento. O Governo Federal tem encontrado inúmeras dificuldades para financiar de forma não inflacionária esses programas. Propõe-se, pois, em uma perspectiva realista, que o Brasil se transforme no terceiro maior produtor mundial (depois da Alemanha e da China) da "indústria da mudança climática", que inclui bens duráveis de consumo e equipamentos na cadeia de valor metalmecânica, na qual o Brasil se destaca pela competitividade sistêmica global através de empresas nacionais, com ou sem joint-ventures.

O papel do Estado deveria ser o de indutor dos projetos de investimentos, abrindo linhas especiais de financiamentos adequados, desregulamentando

as atividades setoriais, em uma 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".

XI. REINDUSTRIALIZAÇÃO: EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO NA MARGEM EQUATORIAL BRASILEIRA

Trata-se de um grande projeto de investimento liderado pela Petrobras que tem gerado intensas controvérsias em torno de seus objetivos e impactos socioambientais, localizado no Norte do País, entre os estados do Amapá e do Rio Grande do Norte. Apresenta um imenso potencial petrolífero, destacando-se as bacias: Águas Profundas no Amapá, Bacia da Foz do Amazonas, Bacia do Pará-Maranhão, Bacia de Barreirinhas, Bacia Potiguar. A Margem Equatorial brasileira tem potencial para adicionar cerca de 30 bilhões de barris de petróleo às reservas do País, considerado "o novo pré-sal", a região promete triplicar as reservas do País.

A relevância da Margem Equatorial se destaca quando se constatam as recentes descobertas realizadas em outras regiões próximas a essa fronteira (Guiana, Guiana Francesa e Suriname), mas, principalmente, porque pode eventualmente se tornar, a partir das etapas de prospecção, em uma das maiores reservas petrolíferas do mundo.

Os legítimos argumentos dos movimentos organizados da sociedade civil contra a exploração podem ser apresentados a partir do artigo de Lu Sodré, jornalista do Greenpeace, dos quais destacam-se:

A) precisamos evitar o pior da crise climática, acabar com a queima dos combustíveis fósseis, processo responsável pela emissão dos gases de efeito estufa com consequente aquecimento do planeta, é imprescindível para que metas de combate à crise do clima sejam alcançadas;

B) perigo para a biodiversidade, trata-se de espécies de fauna e flora que só ocorrem na Amazônia, e que caso impactadas por um eventual derramamento de petróleo terão muita dificuldade para se regenerar. Por

exemplo, na Bacia da Foz do Amazonas está localizado o maior corredor contínuo de manguezais do planeta.

É grande a desconfiança de nossa população quanto aos benefícios das atividades extrativas minerais para a sociedade brasileira. Sem dúvida, o principal motivo está ligado ao fato de que, em sua maioria, os grandes desastres ambientais no Brasil estão relacionados aos projetos que utilizam intensivamente recursos naturais renováveis e não renováveis, entre os quais os projetos de petróleo e gás.

No século 21, destacam-se os seguintes maiores desastres ambientais no Brasil:

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

O Brasil precisa voltar a crescer de forma sustentada e sustentável, uma vez que a sua taxa de expansão do PIB se desacelerou desde os anos 1980. No século 21, nas duas primeiras décadas, enquanto a China cresceu no acumulado de 345%, o Brasil, também no acumulado, cresceu apenas 26% no mesmo período. Como consequência, muitos problemas estruturais vieram se acumulando: os indicadores de concentração da renda (= salários + juros + lucros + aluguéis) e da riqueza (mobiliária e não mobiliária) se reproduziam; os desequilíbrios regionais de desenvolvimento persistiram (o padrão de vida do alagoano ou do maranhense é cerca de três vezes inferior ao padrão de vida das áreas desenvolvidas do Sul e do Sudeste); as políticas sociais compensatórias foram insuficientes para impactar os regimes de desigualdades; não basta um crescimento ocasional e instável, é necessário que se organize e se implemente o Terceiro Ciclo de Expansão do pós-II Grande Guerra (o primeiro foi durante o Plano de Metas de JK e o segundo

durante os anos 1970 com os militares no Poder). Esse novo ciclo precisa ter escala suficiente para recuperar o tempo perdido no nosso processo de desenvolvimento sustentável. Tem sido intenso o processo de produção de energia renovável no Brasil, que já dispõe de uma matriz energética bastante limpa. Entretanto, o processo avança globalmente de forma lenta e instável, podendo se estender até a segunda metade do século 21. Isso significa que a demanda de petróleo e gás deverá crescer no Brasil de forma significativa ao longo dos próximos anos. Para evitar as incertezas de eventuais desabastecimentos ou de repiques inflacionários de custos a partir da escassez relativa dos derivados de petróleo, não podemos fazer uma aposta em que a crise bélica no Oriente Médio não vai afetar a oferta global de petróleo, em que a OPEP não vai nos surpreender em algum momento, como fez no início dos anos 1970, com a elevação abrupta dos preços dos barris; que o efeito-substituição de energia renovável pela energia não renovável não terá grande elasticidade-renda da procura de mercado. Com tantos problemas estruturais de desigualdades sociais e de pobreza, o Brasil não pode se dar ao luxo de deixar de explorar economicamente a imensa riqueza disponível na Margem Equatorial, desde que de forma ecologicamente sustentável.

A Petrobras vem se tornando uma empresa padrão do século 21: competitiva, inclusiva e sustentável, diferentemente de muitas empresas brasileiras, as quais, diante da crise financeira de 2008, abandonaram a estratégia do Triple Bottom Line e abraçaram a estratégia de maximização de lucro Friedmaniana dos anos 1970, que endossa a "Criação de valor para os acionistas", ainda que os lucros sejam manchados de lama e de sangue. Os projetos disponibilizados para a Margem Equatorial fazem parte da Nova Geração de Soluções da Petrobras e vão viabilizar soluções com foco em sustentabilidade, sendo:

- utilização de algoritmos de última geração, inteligência de dados e computadores de alto desempenho (HPC);
- ampliação da operação remota, diminuindo consideravelmente possíveis riscos ambientais;
- uso eficiente dos dados sísmicos, geológicos e de poços, desde as fases iniciais do projeto exploratório até o desenvolvimento dos campos;

- otimização dos projetos exploratórios e de desenvolvimento da produção, através do uso massivo de dados e tecnologias e redução nas intervenções com o objetivo de dimensionar os impactos das atividades de E&P.

Experiências nacionais e internacionais mostram ser possível conciliar, em grandes projetos de investimentos de infraestrutura ou diretamente produtivos, crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental. Especificamente, em muitas situações, é possível conciliar os impactos ambientais de um grande projeto de investimento com as quatro regras da sustentabilidade (cf. Philip Lawn - Frontier Issues in Ecological Economics. EE, 2007):

- a taxa de extração do recurso renovável não deveria exceder a taxa de regeneração dos estoques de recurso renovável;
- 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;
- 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;
- a vegetação nativa e os ecossistemas críticos devem ser preservados, reabilitados e/ou conservados; adicionalmente, a futura exploração do capital natural deveria se limitar a área já fortemente modificada por atividades humanas prévias.

Pode-se ilustrar o uso dessas regras de sustentabilidade na transformação de um projeto de crescimento econômico em um projeto de desenvolvimento sustentável (=crescimento econômico globalmente competitivo + distribuição dos frutos do crescimento com justiça social + preservação, conservação e reabilitação dos ecossistemas), como na construção do Aeroporto Internacional de Confins (RMBH), no projeto de mineração Apolo da Vale (RMBH), no projeto da Rio Tinto na Calha Norte (PA), na construção da rodovia Caratinga - Vale do Aço (MG), na pavimentação da rodovia Santa Cruz de La Sierra (Bolívia) a Corumbá financiada pelo BID, no projeto da Chevron Corporation na bacia petrolífera do Rio Kikori na Papua Nova Guiné, etc. Não se pode subestimar o desenvolvimento da Ciência e da Tecnologia para equacionar muitos (mas nem todos) os problemas de conciliar crescimento econômico

e sustentabilidade ambiental (mitigação, precaução, compensação, reengenharia, etc.).

Considerando que:

a. a transição energética poderá durar até meio século antes que se possa dispensar o uso da energia do petróleo e do gás;
b. o Brasil precisa retomar um processo de crescimento econômico sustentado (contínuo e estável) e sustentável (prosperidade + justiça social + sustentabilidade);
c. há experiências nacionais e internacionais da arquitetura de grandes projetos de investimento (GPI), que permitem, em muitos contextos, conciliar eficiência econômica e sustentabilidade ambiental.

Baseando-se em novos avanços do conhecimento científico e tecnológico, propõe-se que:

1. haja elaboração de dois projetos integrados para a exploração de petróleo na Margem Equatorial, um de conservação e preservação ambiental, elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), e outro das atividades diretamente produtivas, elaborado pela PETROBRAS, ambos financiados pela PETROBRAS;
2. os dois projetos sejam concebidos como projetos de desenvolvimento sustentável, segundo o trilema global ético(prosperidade-consumo de massa + justiça global + sustentabilidade ecológica);
3. a operacionalização dos projetos deve ter os seus cronogramas físicos e financeiros integrados com previsão de avanço simultâneo;
4. a supervisão do processo de implantação dos projetos deve ser realizada conjuntamente pelo MMA e pela PETROBRAS;
5. como na criação da CVRD, em 1942, 8% do lucro líquido gerado pela PETROBRAS na Margem Equatorial devem ser destinados a uma Reserva sob a gestão do MMA, com objetivo de apoiar projetos de desenvolvimento sustentável na Amazônia, inclusive projetos de diversificação da base econômica nas áreas de impactos diretos da exploração do petróleo e gás para evitar a formação de enclaves econômicos regionais;
6. o arcabouço dos dois projetos integrados deve ser concebido segundo os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
7. caso não haja consenso entre o MMA e a PETROBRAS sobre a concepção e a implementação dos projetos, é recomendável pelo

PRINCÍPIO DE PRECAUÇÃO que a exploração de petróleo na Margem Oriental seja postergada.

Referências:

Julia Lynch - The Regimes of Inequality: The Political Economy of Health and Wealth - Cambridge, 2020.

Paulo R. Haddad - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Narrativas para a Construção do Futuro. Caravana/e-Galáxia, 2023.

Paulo R. Haddad - Amazônia: Crise Social e Crise Ambiental, 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.