IDEIAS CONFLITANTES SOBRE O FUTURO DA AMAZÔNIA: DO MEGA-ALMOXARIFADO DE RECURSOS NATURAIS AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Paulo R. Haddad

Membro da Academia Mineira de Letras

Belo Horizonte

Novembro 2026

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

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

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

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

“Tão importante quanto semear flores, é semear ideias. Fale com outras pessoas sobre a importância de cuidar do planeta. Você contribuirá para o florescimento de uma ótima causa”.

Mahatma Gandhi

INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2027, os 9 Governadores da Amazônia Legal irão tomar posse para cumprir o mandato que democraticamente conquistaram nas últimas eleições. A pergunta comum a todos será: o que fazer? Na verdade, há três grandes problemas socioeconômicos e socioambientais que os desafiarão:

1. mobilizar as imensas potencialidades de crescimento da Amazônia visando a gerar renda e trabalho de qualidade para cerca de 30 milhões de brasileiros; para atingir esse objetivo é fundamental que as lideranças políticas e comunitárias estaduais estruturem um novo ciclo de expansão econômica da Região.

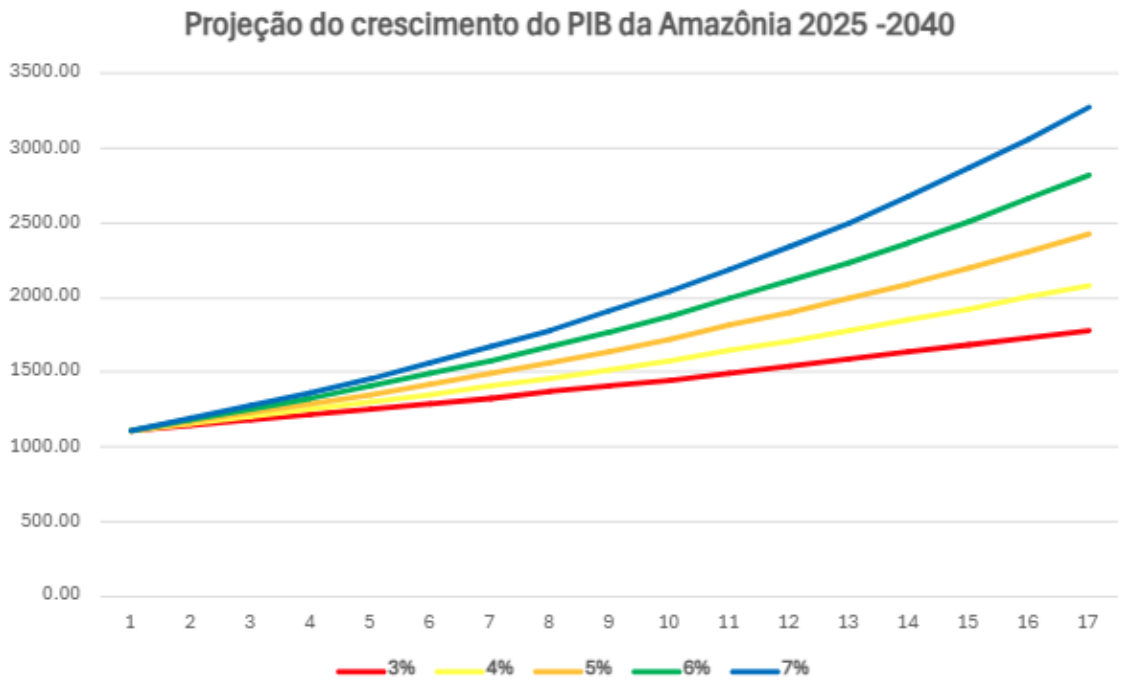
Qual será a taxa necessária de crescimento **do PIB da Amazônia no período que se estende de 2025 a 2040?** Uma resposta rigorosa a essa indagação exigiria que houvesse disponível um portfólio de investimentos diretamente produtivos, com suas fontes de financiamento devidamente asseguradas, que tornasse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

a. O PIB de 2024 da Amazônia Legal foi estimado pelo IBGE em **1,112 trilhões de Reais,** desde que mantida a posição relativa de 9,5% (valor de 2022) no PIB do Brasil de 2024 igual a 11,7 trilhões de Reais;

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

Revolução dos Cerrados; Eixo de Desenvolvimento Campinas-Sorocaba e no Oeste Paulista no pós II Grande Guerra, etc.);

Os resultados das projeções estão apresentados no Gráfico 1. Observa-se que, a uma taxa anual de expansão de 7% da economia da Amazônia Legal (quando o PIB dobra de 10 em 10 anos) a região teria, em 2040, um PIB equivalente ao PIB de São Paulo em 2024 ou equivalente às condições de vida média do povo italiano ou do povo espanhol atualmente. Tudo dependerá das políticas de desenvolvimento a serem adotadas para a Amazônia e o seu grau de implementabilidade em termos de sequenciamento, intensidade e cadência (Rede de Precedência)*.



* ver em Paulo R. Haddad – **Anotações Para o Novo Lustro da Economia Brasileira** – 2026 a 2030: **A Grande Transformação,** cap. **"O Futuro da Amazônia", 2026** (disponível na Amazon Books). Há uma edição disponível para pessoas não familiarizadas com o estudo da Economia: **"O Futuro da Economia Brasileira: Narrativas de Esperança". I**nstituto Fórum do Futuro, 2026).

2. Sem dúvida, não se objetiva apenas a organização e a implementação de um ciclo de expansão econômica para melhorar os níveis do PIB e da renda per capita da Amazônia. É indispensável que no bojo desse ciclo de expansão ocorra uma melhor distribuição da renda e de e da riqueza entre os diferentes grupos sociais da Região e que haja, também, uma erradicação da pobreza extrema e da pobreza relativa ente os indivíduos e as famílias dos 9 estados.

É lamentável ouvir um diretor da FAO/ONU destacar, recentemente, que, no Brasil, os piores índices da fome estão na Amazônia, onde está também a maior concentração de recursos naturais do Planeta. Historicamente, dados consolidados pelo *Imazon* e pelo consórcio *Amazônia 2030* apontaram mais de 11,8 milhões de pessoas registradas em situação de extrema pobreza no Cadastro Único (Cad. Único), na Amazônia Legal. Segundo os critérios do Banco Mundial, os estados do Maranhão (45,4%), do Acre (42,6%) e do Amazonas (42,2%) despontam com as maiores proporções de vulnerabilidade alimentar e financeira, formando agrupamentos críticos de alta vulnerabilidade e de risco social. Considerando os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, a Amazônia Legal não apresenta indicadores que possam ser comemorados: 40% da população da Amazônia Legal não possui acesso regular â água tratada; cerca de 80% dos habitantes sofrem com a ausência de coleta ou tratamento de esgoto; etc.

A Região padece da persistência dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento no Brasil. Há estados cujo PIB per capita (2020) possuem, em relação ao PIB per capita do Estado de São Paulo, uma situação inferior a 50%: Maranhão (27,20%), Acre (37,26%), Pará (39,79%), Amapá (42,27%), Tocantins (46,97%). Até mesmo, ao se comparar a Renda per capita das Unidades da Federação na Amazônia em relação a Renda per capita de São Paulo observam-se valores inferiores a 50% (Maranhão: 37,89%; Amazonas: 44,92; Acre: 48,32%; Pará: 49,39%) levando em conta que na Renda estão incluídas as transferências fiscais do Governo Federal para as famílias mais pobres, através das políticas sociais compensatórias (Bolsa Família, Benefícios Continuados, Presidência Social), as quais são capazes de evitar “as veias abertas das sociedades regionais”.

Os novos Governadores da Amazônia não podem ser complacentes politicamente com esse contexto de desigualdades de desenvolvimento em um país que atravessa um período equivalente à formação de uma nova geração de brasileiros, sem ampliar o campo de oportunidades para os jovens realizarem os seus sonhos de vida e profissionais, dependendo apenas da "loteria regional da vida". Como dizia Peter Drucker, o melhor cenário para o futuro, é aquele que construímos. É cômodo para os novos governantes serem conformistas com os quadros da pobreza e desigualdades, destacando apenas, através de peças de marketing político, as imensas potencialidades de crescimento de seus estados. É preciso lembrar, contudo, as palavras de *Martin Luther King Jr: "* As nossas vidas começam a terminar quando ficamos em silêncio sobre as coisas que importam".

3. A terceira missão político-institucional dos nossos governadores que estarão no poder até 2030, é a de preservar, conservar e reabilitar os seus ecossistemas após um longo período de degradação ambiental da Região. São os guardiões responsáveis pelo patrimônio nacional do nosso capital natural na Amazônia, como pode ser ilustrado com a situação dos desmatamentos florestais.

As florestas são ativos ambientais renováveis, estocáveis ou armazenáveis, que prestam múltiplos serviços para a população em termos da produtividade total dos fatores de produção, assim como em termos de bem-estar social sustentável da população. Os serviços ambientais que podem ser ofertados pelas florestas se classificam em valor de uso direto (madeira, alimentos, bioenergia, matérias-primas, recursos genéticos, habitat humano, recreação, etc.) e em valor de uso indireto (filtragem das águas, proteção de bacias hidrográficas, ciclo de nutrientes, sequestro de carbono, qualidade de microclima, fertilidade e controle da erosão do solo, serviços de habitat fauna e flora, etc.).

A questão básica é a de que apenas alguns desses serviços ambientais são, atualmente, transacionados em mercados estruturados. A maioria, contudo, tem valor para a sociedade, mesmo que não tenha preço de mercado. Quem paga, então, pelos custos de destruição do valor dos serviços ambientais, pelos desmatamentos e, também, pela poluição das águas por resíduos tóxicos e assoreamentos provocados por garimpos ilegais?

Esses custos são transferidos para gerações futuras, as quais são tributadas direta (renda e propriedade) ou indiretamente (circulação de bens e serviços) para financiar as populações das áreas que se tornaram economicamente deprimidas pelo uso predatório de sua base de recursos naturais no passado. Essas áreas são constituídas, atualmente, por quase 1700 municípios no Nordeste e no Leste do Brasil e no anel de desmatamento da Amazônia. As suas populações sobrevivem graças às políticas sociais compensatórias e as suas Prefeituras, graças aos fundos fiscais transferidos pelo Governo Federal.

O Estado deve servir como gestor dos interesses das futuras gerações, por meio de políticas públicas que utilizem mecanismos regulatórios ou de mercado, adaptando a estrutura de incentivos a fim de proteger o meio ambiente global e a base de recursos para as pessoas que ainda vão nascer. Mas, na situação político-administrativa do Brasil, em que os próprios responsáveis pelo comando e controle das políticas ambientais demonstram elástica complacência com os desmatamentos, há pouca expectativa de que haja racionalidade técnica e justiça intergeracional no uso de nossos ativos e serviços ambientais.

A esperança da opinião pública se concentra nas ações rigorosas e competentes do Ministério Público para confrontar os crimes ambientais previstos no artigo 225 da Constituição Federal, como vem ocorrendo em sua atuação nos casos dos desastres socioambientais de Mariana e Brumadinho, em Minas Gerais.

Na LAUDATO SI', o *Papa Francisco* afirma que **"temos de ter consciência de que uma abordagem ecológica deve sempre se tornar uma abordagem social, deve integrar questões de justiça nos debates sobre meio ambiente, de tal forma a ouvir ambos o grito da terra e o grito dos pobres".**

Na verdade, quando os agentes econômicos que tomam decisão sobre como usar os recursos naturais da Amazônia são "escravos das ideias de algum economista defunto". Apresentaremos essas ideias na Parte II através da concepção da Nova Economia e da Velha Economia, por meio de Diagramas e na Parte III através da concepção de desenvolvimento sustentável de diferentes correntes de doutrinas e pensamentos econômicos.

Para economistas que tiveram sua formação profissional estritamente nos mercados financeiros onde, em geral, o que conta são as decisões especulativas de um dia após o outro, o planejamento de longo prazo pode ser considerado uma atividade supérflua. A sua é por eliminar incertezas no curto prazo, induzidas pela política econômica que impactam negativamente as suas expectativas racionais. Daí o mercado financeiro celebrar esse modelo de política econômica que põe ordem em um "governo gastador" e no "excesso dos gastos privados", através de taxas reais de juros exorbitantes. A Área Econômica do Governo Federal frequentemente se limita à gestão do orçamento e do caixa, transformando os seus quadros técnicos em "vigilantes do déficit público" e "gestores do caixa".

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

O hábito que se criou nas burocracias estatais, desde o fim das últimas **experiências bem sucedidas de planejamento de longo prazo** no início dos anos 1980, de atuar através de uma sequência interminável de intervenções casuísticas não pode perdurar. Sem uma perspectiva de longo prazo em suas ações, dizia *Jean Ladrière,* da Universidade de Louvain, **os agentes e as instituições governamentais se entrelaçam nos mecanismos que eles próprios criaram e passam a ser conduzidos por uma espécie de processo acumulativo aparentemente sem limites. Ao sobrepor ações de curto prazo, desencadeiam forças que não podem controlar, induzem efeitos inesperados, promovem desencontros e expectativas e chegam à perda de confiabilidade junto à opinião pública. O tempo da economia e o tempo da política se confundem gerando decisões casuísticas ou oportunistas, ficando o sentimento na população de que a economia caminha sem rumo, sem planejamento.**

É preciso articular as políticas econômicas de curto prazo (de austeridade fiscal, por exemplo) com o planejamento de longo prazo, o qual funciona como uma lanterna de popa a orientar o que fazer, como fazer e para quem fazer também no curto prazo, sem comprometer os objetivos de longo prazo, uma orientação indispensável para que os governantes possam executar os seus compromissos prioritários junto à população. Como dizia Karl Polanyi: "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)

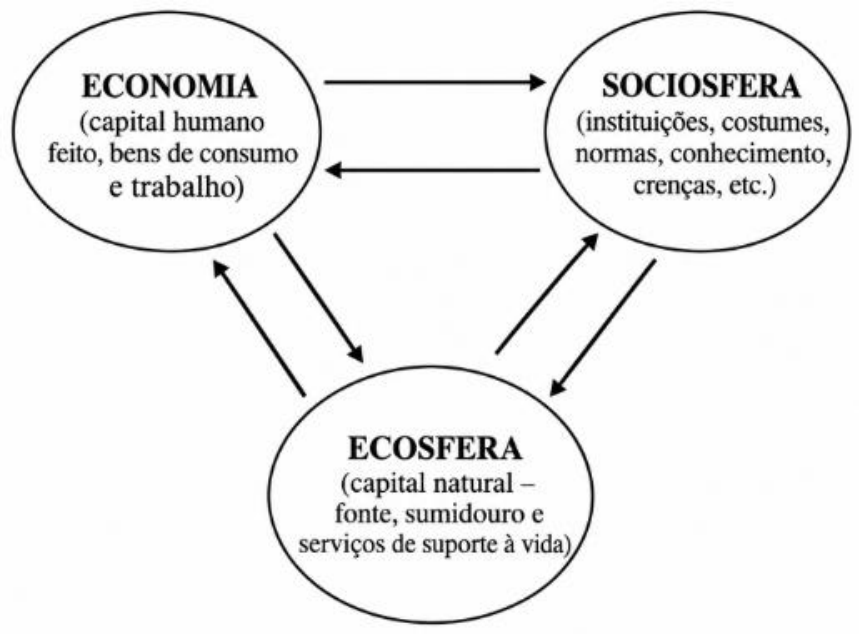
II. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A VELHA E A NOVA ECONOMIA

UMA APRESENTAÇÃO DIAGRAMÁTICA.

A COEVOLUÇÃO DOS SISTEMAS

- **ECONOMIA**
- **ECOESFERA**
- **SOCIOESFERA**

Diagrama 1
A Cosmovisão Coevolucionária como Representação do Processo Socioeconômico

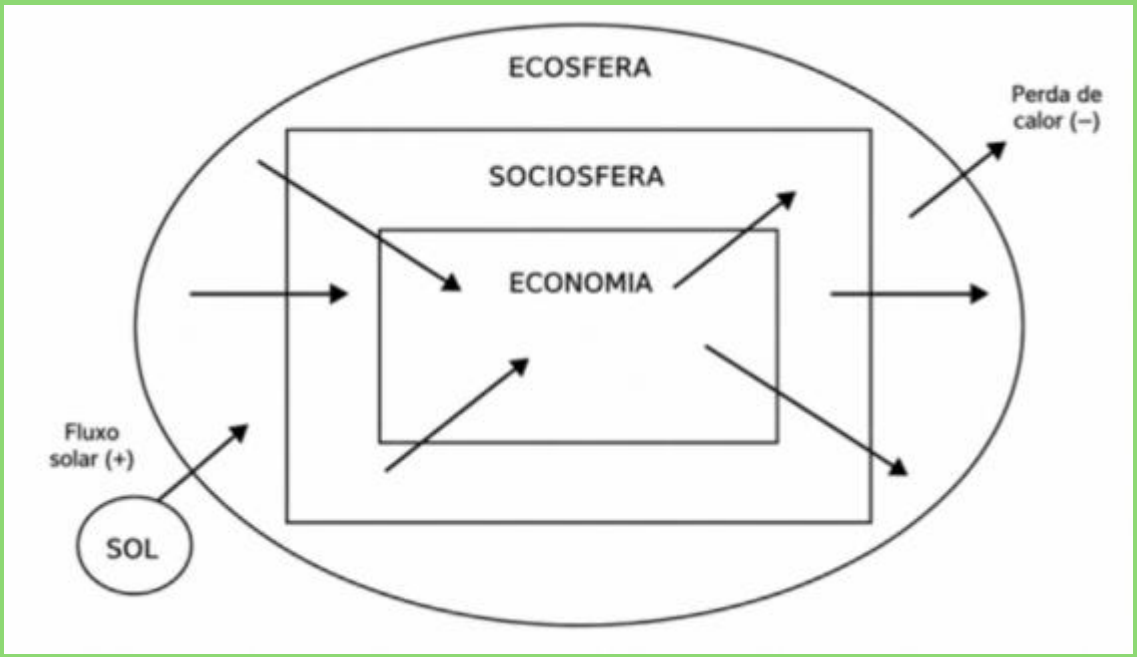


"Embora com as setas desenhadas para representar a transferência de material, energia e informação entre os três sistemas demarcados separadamente, o Diagrama 1 é um progresso em relação aos modelos isolados; entretanto permanece deficiente porque reflete uma visão do mundo (cosmovisão) atomística-mecanicista. Fracassa ao reconhecer a natureza econômica, social e ambiental das mudanças."

FONTE: Philip Lawn (ed.) - **Sustainable Development Indicators in Ecological Economics**. EE, 2006

Diagrama 2

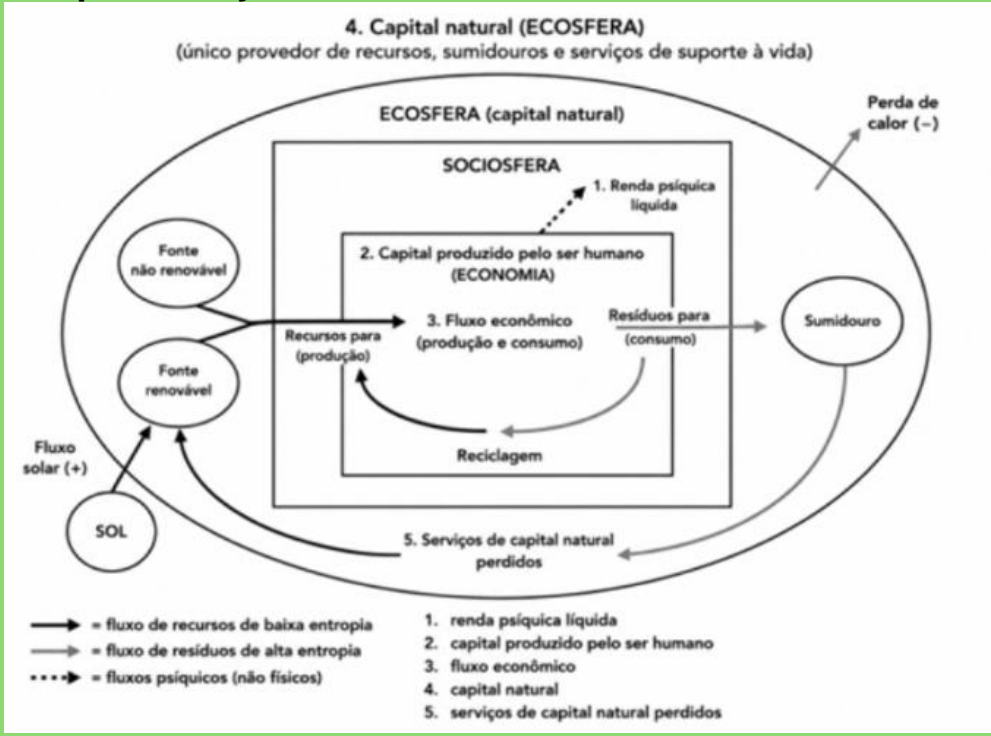
Uma Representação Coevolucionária das Relações de Interdependência entre a Economia, a Socioesfera e a Ecosfera



"Coevolução é um termo usado para descrever as relações de evolução e de realimentação tipicamente associadas em dois ou mais sistemas interdependentes. Coevolução ocorre quando pelo menos um elo é alterado por uma atividade interna ao sistema que, assim, inicia um processo recíproco e dinâmico que interliga os vários sistemas que constituem o sistema global."

FONTE: Philip Lawn (ed.) - **Sustainable Development Indicators in Ecological Economics**. EE, 2006

Diagrama 3
Representação Linear do Processo Socioeconômico

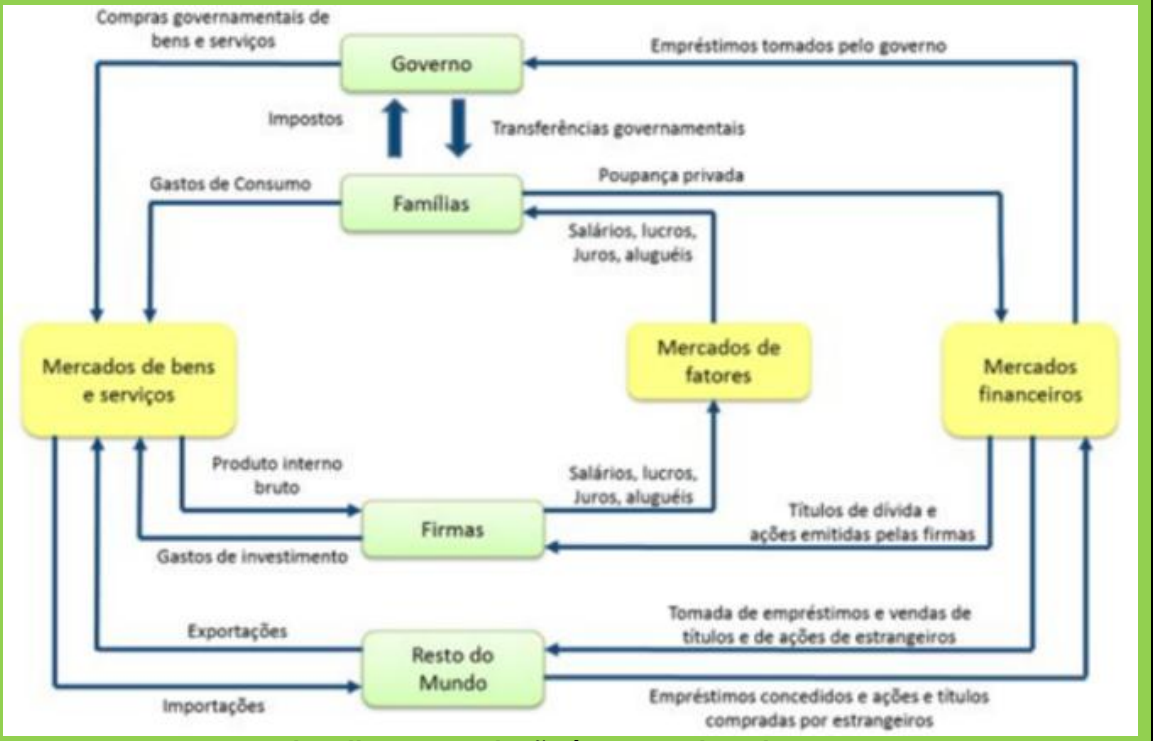


FONTE: Philip Lawn (ed.) - **Sustainable Development Indicators in Ecological Economics**. EE, 2006

A MACROECONOMIA TRADICIONAL

E A ECONOMIA DO SÉCULO 21

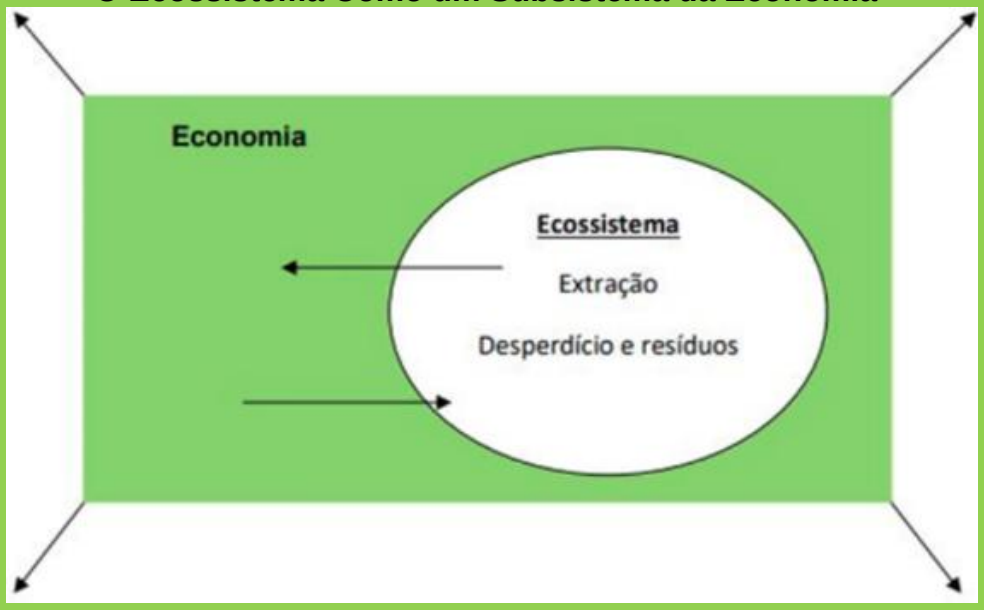
FIGURA 1
A Visão Macroeconômica Tradicional



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

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

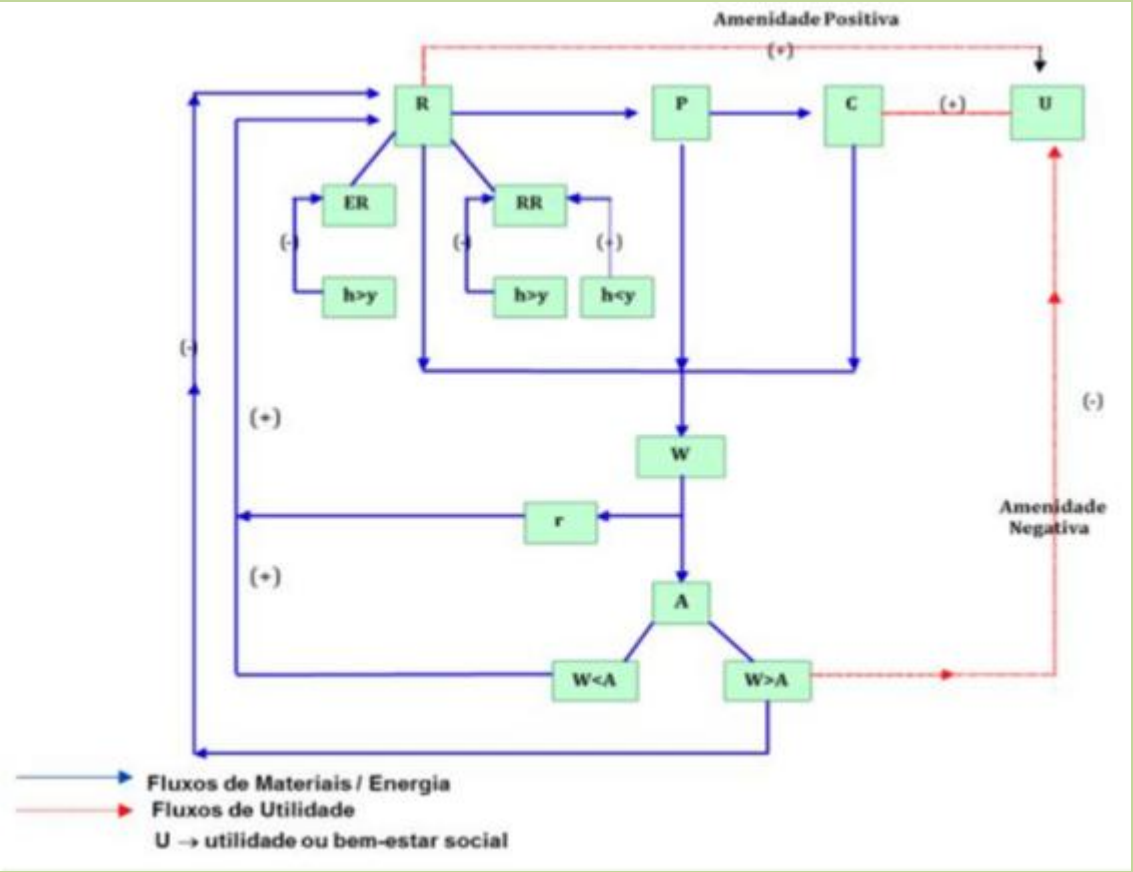
FIGURA 2
O Ecossistema Como um Subsistema da Economia



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

O sistema econômico extrai do sistema natural insumos ecológicos para a produção (madeira, minérios, fármacos, etc.) e para o consumo (frutas, peixes, bioenergia) do estoque de recursos naturais renováveis e não renováveis devolvendo para o sistema natural desperdícios (alimentos não consumidos, bagaços, etc.) e resíduos (pó de minério, substâncias químicas, etc. Um sistema aberto troca matéria e energia com seu ambiente; um sistema fechado troca somente energia com seu ambiente; um sistema isolado não troca nem matéria nem energia com seu ambiente.

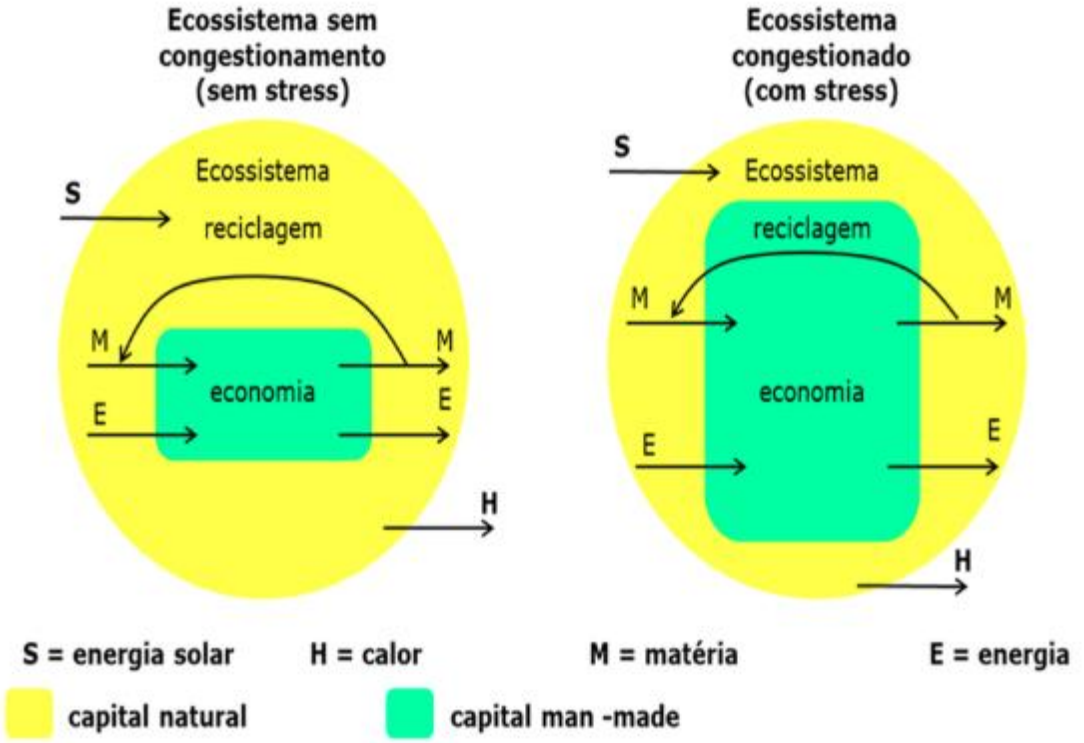
FIGURA 3
Visão de Conjunto da Economia Circular com Impactos Ambientais
A NOVA ECONOMIA



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

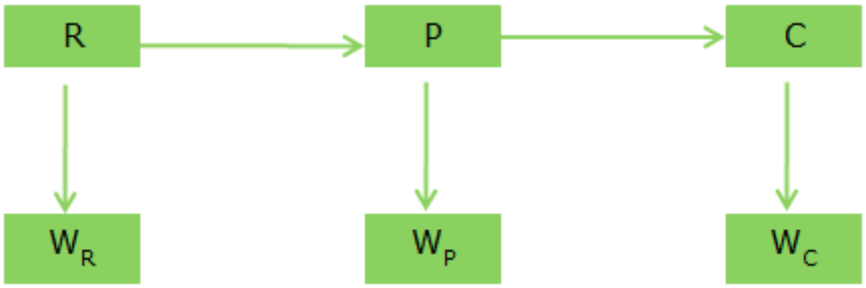
A interpretação da figura deve seguir a direção das setas: recursos naturais renováveis (RR) e não renováveis (ER) são extraídos para a produção (P) e o consumo (C) que são utilizados (y) a uma taxa maior ou menor do que podem regenerar (h); resíduos, dejetos e desperdícios ocorrem a partir de R, P e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

FIGURA 4
A Economia como um Subsistema Aberto do Ecossistema



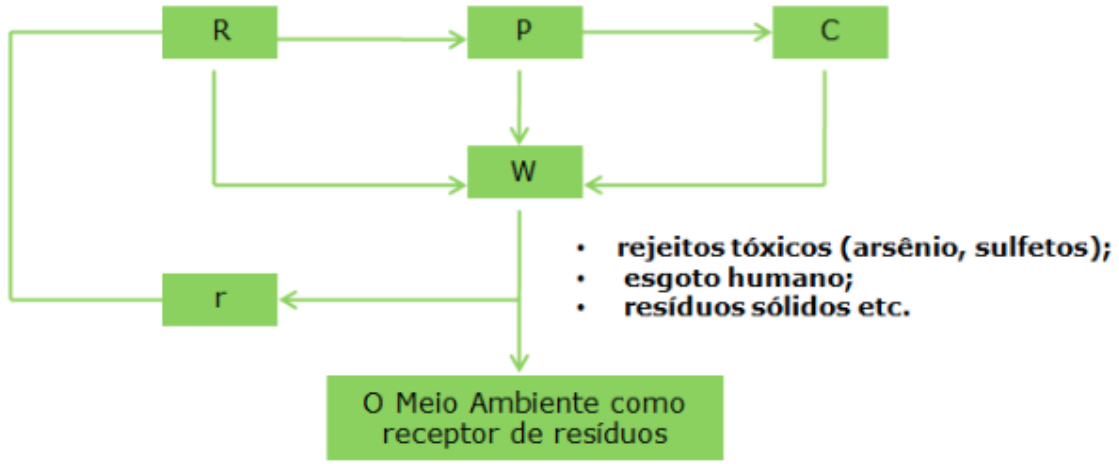
Fonte: H. E. Daly Beyond Growth, The Economics of Sustainable Development, Beacon Press, 1996.

1a. Etapa: Primeira Lei da Termodinâmica



R → fluxos de recursos naturais renováveis (RR) e não renováveis (ER)
P → fluxos de produção de bens de consumo e de bens de capital (que produzem consumo no futuro)
C → consumo público e privado da sociedade
Wr → resíduos dos sistemas naturais
Wp → resíduos da produção
Wc → resíduos do consumo
W → resíduos resultantes do consumo (ex.: esgoto, lixo), da produção (ex.: efluentes industriais, poluição do ar) e dos sistemas naturais (ex.: folhas caídas de árvores)
R = W = Wr + Wp + Wc esta lei afirma, essencialmente, que não se pode criar ou destruir energia e matéria; o que se usa de R termina, de alguma forma, no

ecossistema; não pode ser destruído; pode ser convertido e dissipado (ex: o consumo de carvão em um período é igual ao montante de gases residuais e de sólidos produzidos pela combustão do carvão); é a lei de conservação de matéria e energia: a retirada ou a reposição de matéria e de energia no ecossistema deve desestruturar o funcionamento desse sistema, independentemente do uso que se faça da matéria e qualidade da matéria e energia realocadas.

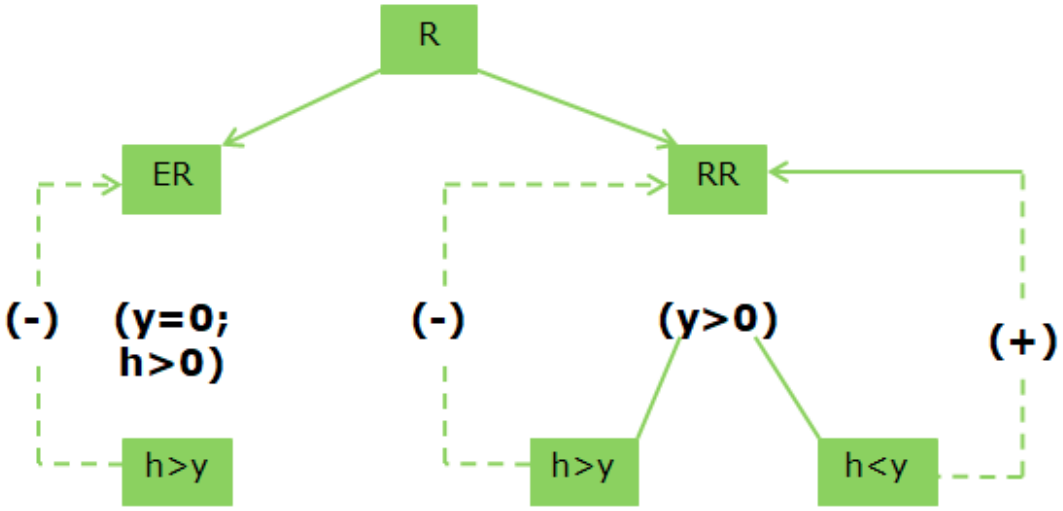


A diferença básica entre os sistemas naturais e econômicos é que os sistemas naturais tendem a reciclar (r) os seus resíduos (WR), ainda que parcialmente (ex.: folhas se decompõem e se convertem em adubo orgânico); por outro lado, metais (ex.: latas de alumínio), papéis, vidros podem ser reciclados economicamente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

2ª. Etapa: Segunda Lei da Termodinâmica

- **os materiais usados na economia tendem a ser usados entropicamente – dissipam-se no sistema econômico;** há casos em que não é tecnicamente factível reciclá-los (ex.: chumbo na gasolina); há casos em que a reciclagem custa enormes quantias de dinheiro para extração dos materiais (ex.: alumínio, aço e chumbo em um automóvel podem ser reciclados, entretanto outras dezenas de seus componentes, como os plásticos, já não podem); há toda uma categoria de recursos que não podem ser reciclados – os recursos de energia (ex.: o dióxido de carbono capturado da queima de combustíveis fósseis não cria nova energia) ;
- esses resíduos vão para o meio ambiente que tem a capacidade de converter muitos deles em produtos inofensivos ou ecologicamente úteis; é a capacidade assimilativa ou de suporte do meio ambiente (A), que pode ser prejudicada se houver uma disposição excessiva dos resíduos (principalmente de recursos naturais não renováveis).
- é a lei da entropia, a qual garante que a matéria e a energia extraída são qualitativamente diferentes da matéria e da energia reinseridas, matérias-primas de baixa entropia são retiradas e resíduos de alta entropia são retornados.

3ª Etapa: Regras da Sustentabilidade Ambiental



h → taxa de utilização dos recursos naturais
y → taxa de regeneração dos recursos renováveis

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

1. utilizar os recursos renováveis a taxas menores ou iguais à taxa natural que podem regenerar (h < y);
2. otimizar a eficiência com que recursos não renováveis são usados, sujeito ao grau de substituição entre recursos e progresso tecnológico;
3. manter sempre os fluxos de resíduos no meio ambiente no nível igual ou abaixo de sua capacidade assimilativa (W < A).

- a vegetação nativa e os ecossistemas críticos devem ser preservados, reabilitados e/ou restaurados; a exploração futura do capital natural deveria ser restrita às áreas já fortemente modificadas pelas atividades humanas prévias (por exemplo: a produção de biodiesel de dendê em áreas de pastagens degradadas na Amazônia).

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

BOX 1

AMAZÔNIA: INTERESSE INDIVIDUAL X INTERESSE COLETIVO

Ainda não há muito que comemorar sobre a atual situação da economia brasileira neste século 21. A experiência de austeridade fiscal que vem sendo realizada, desde 2014, deu um passo à frente e dois para trás. A queda da superinflação foi uma conquista dessa política econômica. Recompôs o poder de compra da massa salarial, principalmente dos grupos sociais de baixa renda, em cujo orçamento o peso com alimentação é mais significativo. Por outro lado, a queda da taxa básica de juros que acompanhou a queda da inflação não chegou aos serviços bancários que interessam a todos consumidores e produtores. O oligopólio dos bancos continua a praticar as mais altas taxas do Mundo, num comportamento típico de agiotagem financeira. Antes da pandemia da COVID-19, enquanto a taxa básica definida pelo Banco Central estava em 6,5 por cento ao ano, o custo médio dos empréstimos para pessoas físicas nos bancos já era de 33 por cento ao ano (5 vezes maior) e a taxa média do cheque especial era de 324 por cento ao ano (50 vezes maior). Esse contexto especulativo da financeirização da economia brasileira tornou-se ainda mais dramático com o endividamento atual dos governos, das empresas e das famílias, o que impulsionou um crescimento econômico não sustentado e não sustentável *(debt led growth)*.

O que mais impressiona é o conformismo político da maioria dos formadores de opinião pública com o atual *status quo* socioeconômico do Brasil. Talvez a explicação para essa postura conservadora de líderes empresariais, políticos e comunitários esteja na figura do *homo oeconomicus,* que vem sendo forjada pelo capitalismo desde a sua origem, na fase final da Idade Média. Mas quem é o homo oeconomicus nas atuais economias mistas de mercado?

Albert Hirschman[*] analisou o papel do interesse individual que se tornou funcional na formação das economias capitalistas, desde o século XVI até os tempos atuais, considerando o tripé das funções do sistema: crescer, estabilizar e distribuir.

[*] Albert O. Hirschman – **Rival Views of Market Society and Other Recent Essays**, Harvard

Ao longo do tempo foi se configurando um indivíduo isolado, orientado pelo interesse próprio, que escolhe, livre e racionalmente, entre os cursos alternativos de ação, após estimar os custos e os benefícios prospectivos para si, ignorando, ao mesmo tempo, os custos e os benefícios para outras pessoas e para a própria sociedade. Hirschman destaca dois elementos essenciais que caracterizam a ação impulsionada pelo interesse individual. Autocentrado, isto é, atenção predominante do ator para as consequências de qualquer ação quando consideradas para si mesmo. Cálculo racional, isto é, um esforço para avaliar custos, benefícios, satisfações prospectivas.

Enfim, o homo oeconomicus é produtor e consumidor, mas não pratica a cidadania. Em 1776, Adam Smith já afirmava: “Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos o nosso jantar, mas da consideração que eles têm do seu próprio interesse. Dirigimo-nos não à sua humanidade, mas à sua autoestima, e nunca lhes falamos das nossas próprias necessidades, mas das vantagens que advirão para eles”.

III.CORRENTES DE PENSAMENTO ECONÔMICO CONFLITANTES NAS POLÍTICAS AMBIENTAIS

1. O PODER DAS IDEIAS

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

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

Como as ideias são, frequentemente, a base inicial para a concepção e a implementação de políticas públicas, de programas e de projetos, elas podem ser avaliadas pela sua capacidade de transformação a partir de seus objetivos propostos e efeitos inesperados*.Ou seja não basta ter boas ideias geradas por pesquisadores e analistas discutidas em simpósios e seminários. É preciso dar vida político-institucional a essas ideias através da implementação de ações programáticas das políticas públicas. Especificamente, nos planos de governo das novas administração estaduais.

O que vem ocorrendo no Brasil, ao longo do tempo da atual crise fiscal durante os últimos anos, é um descompasso entre a avalanche de demandas que pressionam as despesas públicas e a insuficiência das receitas tributárias (impostos, taxas, contribuições parafiscais) as quais crescem lentamente, desde os anos 1980, com a desaceleração do nosso ritmo de expansão econômica. Resultado: o Governo Federal acaba realizando um orçamento fragmentado que viabiliza um pouco de cada atividade para *épater le bourgeois*, para iludir o

* Mark Blyth – **Great Transformations – Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century.** Cambridge, 2011.

cidadão comum. Como exemplo, basta constatar o descompasso entre os escassos recursos que dispõem os órgãos de fiscalização e de policiamento na Amazônia, face ao poder bélico e organizacional das milícias que já controlam a vida econômica de mais de 20% dos municípios da Região ou as restrições aos incentivos fiscais para ampliar e consolidar a bem sucedida Zona Franca de Manaus.

A metodologia moderna de planejamento discute qual deveria ser o tempo ótimo para a realização de cada ação programada antes de se construírem os cronogramas físico-financeiros das políticas, dos cronogramas e dos projetos, (tempística) através do que se denomina **Rede de Precedência**, ilustrada a seguir por programa de recuperação de um ecossistema.

A recuperação de um ecossistema (conservação, preservação e reabilitação) após um desastre ambiental de grande amplitude (desmatamentos, garimpos ilegais, etc.) precisa ser concebida e implementada por um conjunto de ações programadas (políticas, programas e projetos) articuladas de forma consistente num plano de desenvolvimento sustentável. Não basta implementá-las, de forma fragmentada e casuística, somente porque cada uma isolada é por si só importante. Uma vez definidas quais ações devem ser executadas, é preciso submetê-las a uma Rede de Precedência que envolve o sequenciamento, a intensidade e o ritmo ou cadência das ações*.

a) sequência das ações: por sequência, entende-se o conjunto de ações e iniciativas que deveriam vir antes ou depois, e sua ordem de inserção no plano, com implicações relativas ao momento em que uma ação deve ser idealmente aplicada relativamente a outras ações que também deverão ser executadas; esse deve ser o objetivo essencial de um bom cronograma, que será tanto mais sofisticado e preciso quanto mais se tiver uma boa ideia de *timing*, uma

*Caporali, R. e Volker, P. "Uma reflexão sobre o problema do tempo em projetos de desenvolvimento", SEBRAE, Brasília, 2006. Projeto SEBRAE/BID/PROMOS (Itália)
Paulo R. Haddad – **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Narrativas para a Construção do Futuro.** Cap. IV. Ed. Caravana, 2023.

conjugação entre o tempo certo requerido para cada ação e o momento ideal de sua execução.

b) cadenciamento das ações: definido como a rapidez com que um sistema econômico real consegue se transformar, assimilar novas práticas, técnicas e atitudes, e, assim, criar uma nova realidade; esse conceito oferece aos planejadores condições de refletir sobre o ritmo dos diferentes componentes do plano;

c) intensidade das ações: dimensionada pela concentração do uso de recursos (humanos, materiais, institucionais etc.) no tempo; as intensidades das ações dependem de sua exequibilidade em função da disponibilidade dos recursos, do grau de mobilização de atores sociais e protagonistas do plano, do estágio de evolução dos seus componentes. Tomando como exemplo: no início dos anos 1980, o **Polonoroeste**, um programa de desenvolvimento regional integrado financiado pelo Banco Mundial, previa, além da pavimentação da rodovia Cuiabá-Porto Velho, um conjunto de projetos de desenvolvimento sustentável relativos à preservação dos ecossistemas nas suas áreas de influência, à questão cultural das comunidades indígenas, ao desenvolvimento do capital institucional regional etc. Como o **ritmo** das empresas construtoras, que estavam com elevada ociosidade no início dos anos 1980, foi mais rápido nas obras da infraestrutura rodoviária do que o avanço na execução dos demais componentes, o Polonoroeste acabou por induzir um intenso processo de degradação ambiental no eixo amazônico de Cuiabá a Porto Velho.

Da mesma forma, **intensidades** diferentes na execução de projetos, em função da disponibilidade de recursos ou do grau de mobilização dos atores locais, podem provocar efeitos não esperados. Por exemplo: experiências recentes de arranjos produtivos locais de turismo no Nordeste brasileiro, que pretendem gerar emprego e renda em localidades específicas com valioso capital natural, podem estimular a migração de seus recursos humanos escassos e potencialmente empreendedores, caso a intensidade do seu componente de treinamento e de capacitação for maior do que os investimentos na rede de hospedagem e em sua promoção onde serão geradas as novas oportunidades de emprego e renda.

Na mesma direção, *Joseph Stiglitz*, ganhador do Prêmio Nobel de Economia, em 2001, ao avaliar as experiências das políticas propostas pelo FMI e pelo Banco Mundial para países emergentes, afirma que programas bem sucedidos de estabilização financeira requerem cuidado extremo no **sequenciamento -** a ordem em que os programas ocorrem - e no seu cadenciamento. "Se, por exemplo, os mercados são abertos para concorrência muito rapidamente, antes que sólidas instituições financeiras sejam estabelecidas, então empregos são destruídos mais rapidamente do que novos empregos são criados. Em muitos países, erros no sequenciamento e no cadenciamento levam a desemprego crescente e a maior pobreza"*.

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

Na evolução da experiência brasileira de planejamento econômico e social, a questão de se formular e implementar executivamente uma **Rede de Precedência** entre as políticas, os programas e os projetos que compõem um determinado plano de governo, é um procedimento metodológico relativamente recente. Na verdade, a maioria dos planos que são elaborados pelos três níveis de governo acaba amontoando os seus produtos e componentes finais por alguma regra coerente de adição expositiva, mas não por regras de integração conceitual e operacional.

* Joseph E. Stiglitz – **Globalization and its Discontents**, 2002. Há tradução em Língua Portuguesa pela Editora Futura.

As políticas públicas sociais e ambientais envolvem elevado grau de transversalidade interinstitucional, ações multifacetadas e compatibilidade entre o tempo econômico e o tempo político. Não se pode somar todas as ações programáticas definidas por um plano (as políticas, os programas, os projetos) sem considerar o seu sequenciamento, a sua cadência e a sua intensidade. Não se desloca um transatlântico de uma baía para o alto mar usando apenas um pequeno barco, ainda que com excelentes remadores. Não se enfrenta problemas estruturais sem intensidade de ações integradas que visem algum tipo de mudança ou de transformação ao longo do tempo. Não se pode igualmente confundir resultados intermediários (a realização com sucesso de alguma atividade) com os resultados finalísticos (a realização com sucesso dos objetivos).

2. POLÍTICAS AMBIENTAIS: CORRENTES DE PENSAMENTO ECONÔMICO CONFLITANTES

Uma análise sobre as relações entre o sistema econômico e o sistema natural na História do Pensamento Econômico, através das diferentes Escolas do século 17 até os dias de hoje, nos mostra como os economistas pensavam e pensam sobre os impactos ambientais ou ecossistêmicos das diferentes etapas do desenvolvimento econômico da Humanidade. Particularmente os pensadores econômicos que escreveram desde a Revolução Industrial da Inglaterra até as questões relativas às mudanças climáticas discutidas na COP-30*.

Dada a amplitude dos temas apresentados, destacaremos apenas três questões :

O Paradoxo de Jevons que é pioneiro na discussão sobre a exaustão dos recursos naturais não renováveis;

O Marxismo e a Economia Ecológica que busca as relações entre ecologia e sociedade;

* Ver E.K. Hunt and Mark Lautzenheiser – **History of Economic Thought – A Critical Perspective.** Routledge, third edition, 2015. Ver também a bibliografia apresentada no livro de minha autoria **O Colapso dos Ecossistemas no Brasil: Uma Perspectiva Histórica,** Amazon, 2019, particularmente o capítulo 2: **"Meio Ambiente e Ecologia Integral".**

As Externalidades de Alfred Marshall que subsidiam atualmente as mais controversas questões do desenvolvimento sustentável.

a. O Paradoxo de Jevons (1835-1882)

Quando se estuda a história do pensamento econômico, Jevons se destaca não somente por ter percebido que o ato do processo produtivo gera não apenas "commodities" que trazem bem-estar e benefícios para a população, mas também "discommodities", que significam transtorno, dano, inconveniência, desvantagem. Jevons se destaca igualmente pelo livro que escreveu, em 1865, **"The Coal Question"**, onde prevê a exaustão das reservas de carvão da Inglaterra, o que poderia comprometer o crescimento do país pela escassez de energia.

O argumento central do seu relatório era que a economia britânica e o seu império eram extremamente dependentes do carvão, um recurso que rapidamente se reduzia. Daí a expectativa de que o progresso tecnológico pudesse aumentar a eficiência no uso do carvão através da melhoria nos coeficientes técnicos de produção (menos insumos por unidade produzida). De outra forma, dizia em **The Coal Question,** "rapidamente as reservas de carvão irão se exaurir e os seus custos cresceriam de tal forma que a indústria não iria operar mais".

Jevons advertia, contudo, que qualquer acréscimo na eficiência tecnológica no uso do carvão tenderia a aumentar o seu uso e que, portanto, expandiria o ritmo de exaustão dos depósitos de carvão da Inglaterra. **O Paradoxo de Jevons,** como foi denominado, mostra as dificuldades de se descolar o uso de energia e de outros recursos naturais da produção de bens e serviços a partir de inovações tecnológicas.

Esse Paradoxo vem sendo reavaliado por economistas modernos em termos de análises estatísticas e de suas implicações para as políticas de conservação energética. Mas, fica o argumento devido a Jevons de que melhorias tecnológicas que elevam a produtividade de um recurso natural tendem a expandir a renda e o consumo e, portanto, a demanda de bens e serviços a qual irá requerer o uso expandido de outros recursos naturais. Ilustração: no Brasil,

quando inovações tecnológicas identificaram o uso econômico de resíduos agrícolas como bagaço e palha de cana-de-açúcar na produção de energia elétrica e de etanol lignocelulósico, a demanda por esses resíduos cresceu de tal forma a torná-los relativamente escassos em determinados períodos do ano ou em determinadas regiões do País, dentro da lógica do Paradoxo de Jevons.

O que é importante dentro desses princípios é a compreensão de como eles estão presentes na concepção tradicional de meio ambiente. Cada uma das características do prazer ***(commodities*)** e da dor poderá estar presente em alguma circunstância na análise das questões ambientais **(*discommodities*)**. O prazer poderá aparecer com diferentes denominações: bem (que é propriamente a causa ou instrumento do prazer), lucro (que é o prazer distante ou a causa ou instrumento do prazer distante), conveniência, vantagem, benefício, emolumento, felicidade, etc. Já a dor também poderá aparecer com diversas denominações: mal (que corresponde ao bem), traquinagem, inconveniência, desvantagem, perda, infelicidade, etc. Ou, na linguagem da Economia Ecológica, perdas, danos e custos ecológicos, ou ainda, externalidades negativas.

b. Perspectiva Marxista: O Verde e o Vermelho na Economia Ecológica

Quando, após a queda do Muro de Berlim, começaram a ser elaborados os primeiros relatórios da ONU e da OCDE sobre os impactos ambientais da evolução das economias socialistas dos países do Leste Europeu e da União Soviética, os resultados foram assustadores. Florestas históricas foram desmatadas. Bacias hidrográficas foram altamente poluídas. O ar dos grandes centros industriais teve sua qualidade comprometida.

No caso da União Soviética, negligenciou-se a questão da sustentabilidade ambiental. Havia o predomínio de um modelo de gestão do sistema econômico no qual nada era permitido como obstáculo à realização das metas de produção dos Planos Quinquenais. Uma ilustração: projetos agrícolas de irrigação concebidos de forma não sustentável a partir do desvio e da transposição de recursos hídricos, como a catástrofe resultante do uso do Mar de Aral, um grande lago com uma área equivalente aos Estados do Rio de Janeiro e de Alagoas juntos, cuja água tornou-se salgada, e hoje está morrendo. Menciona-se

também, como um dos legados mais preocupantes da era comunista, a atual e potencial poluição nuclear de reatores inseguros e das tecnologias superadas em atividades das indústrias pesadas altamente poluentes.

Criou-se, então, um sentimento de que as teorias marxistas suspeitavam de todas as outras teorias que colocassem limites naturais ao desenvolvimento da produção em benefício da humanidade, como havia sido proposto por Malthus ainda no século 19. Entretanto, autores marxistas modernos trabalham, para além deste sentimento, em duas linhas de investigação complementares. **Mostram que a análise marxista de classe social pode responder a algumas das dúvidas e inquietações levantadas atualmente por economistas ecológicos, por exemplo: qual a relação entre políticas públicas ambientais e a distribuição da renda e da riqueza de uma sociedade. Por outro lado, mostram que a agenda substantiva da Economia Ecológica pode enriquecer a dimensão materialista do marxismo. Por exemplo: como o uso não sustentável dos recursos naturais pode condicionar os objetivos de planejamento de uma sociedade socialista no longo prazo.**

Paul Burkett*, um dos principais autores que buscam provar que a Economia Política de Marx e de seus discípulos pode dar uma contribuição muito significativa para a evolução da Economia Ecológica, considera três dimensões que podem facilitar esse diálogo. **A Economia Ecológica é multidisciplinar, tendo como objeto de estudo as interconexões coevolucionárias entre os sistemas econômicos e o ambiente natural, combinando elementos das ciências (Física, Biologia, Química, Geologia) com os instrumentos e conceitos da análise econômica.** A Economia Ecológica tem um forte comprometimento com o pluralismo metodológico, ou seja, devem ocorrer discussões, controvérsias, críticas, dissidências e, principalmente, colaborações entre diferentes paradigmas dentro do que ele denomina “meta-paradigma” da Economia Ecológica. E, finalmente, dada a gravidade dos desafios do meio ambiente (crises, catástrofes, colapsos) confrontando a humanidade, **a Economia Ecológica deve ser historicamente aberta no sentido de ser**

* Paul Burkett – **Marxism and Ecological Economics – Toward Red and Green Political Economy**., Haymarket Books, 2006.

receptiva às novas visões e possibilidades nos campos da política econômica e da mudança institucional.

É possível localizar nas principais obras do Marxismo análises importantes para a Economia Ecológica moderna. Por exemplo: **Engels** defendia a reciclagem de resíduos e sugeria limites ecológicos para a expansão industrial. **Mas a contribuição mais significativa do pensamento marxista está na análise da interdependência entre a exploração dos recursos naturais, a apropriação do excedente pelas classes sociais e a formação das desigualdades no espaço e no tempo.**

c. As Externalidades de Alfred Marshall (1842-1924)

A externalidade é considerada uma falha no mercado de produtos específicos pois, como os custos ou benefícios externos não são contabilizados por produtores ou consumidores, acabam induzindo excedentes de produção ou de consumo, o que implica realocar recursos escassos de usos alternativos para a sua produção. Exemplo: um bem de consumo que afeta negativamente a saúde dos consumidores através da poluição ambiental continuará sendo produzido cada vez mais se os produtores não tiverem que arcar direta ou indiretamente com os custos de tratamento dos consumidores. Mas, como calcular o valor de uma externalidade ambiental se muitos custos e benefícios não têm mercados estruturados com oferta e procura para bens e serviços ambientais?

A tradição Marshalliana, entretanto, se refere principalmente a ajustes nos preços de mercado visando a incorporar os custos e benefícios nas curvas de oferta e de demanda. Um tratamento metodológico que se deve em grande parte aos trabalhos de **A. C. Pigou** (1877-1959) sobre a teoria do bem-estar. Um exemplo pode ser esclarecedor. Suponha uma fábrica de cimento localizada próxima a uma lavoura de hortaliças. A fábrica emite, através das chaminés, uma poeira com resíduos sólidos que impactam negativamente a produtividade na lavoura. Se a fábrica não é penalizada pela sua ação de produção que tem um efeito não intencional sobre a lavoura, caracteriza-se uma externalidade negativa. Como os seus custos não se alteram por causa da externalidade

negativa, os seus preços tendem a ser menores e a produção de cimento e de poluentes, maior.

A fábrica recebe uma encomenda adicional de X toneladas de cimento e tem de decidir se aumenta os seus níveis de produção. Calcula o custo adicional (custo marginal) de produção, assim como a receita adicional (receita marginal). Se a receita marginal for maior do que o custo marginal ela ampliará a produção e aumentará os seus lucros. Na verdade, ela aceitará novas encomendas até o nível de produção em que a receita marginal seja igual ao custo marginal.

Entretanto, no seu cálculo econômico de custo e benefício (receita), a fábrica não leva em consideração o custo ecológico de suas atividades, ou seja, o valor da perda da produção agrícola por causa da queda da produtividade decorrente da poluição do ar, um evento externo à fábrica de cimento.

Se o governo obrigasse a fábrica de cimento a controlar as suas emissões de poluentes ou a compensar financeiramente os produtores agrícolas pelos danos ecológicos, os seus custos de produção iriam com certeza crescer, tanto o custo total quanto os custos médio e marginal. Como a receita adicional não se alterou, a comparação agora é entre o custo social da produção marginal (=custo privado + custo ecológico) e a receita marginal (se um é maior, menor ou igual ao outro) para se tomar a decisão sobre os novos níveis de produção.

Usualmente, quando o governo, os tribunais ou os acordos entre agentes econômicos impõem a internalização das externalidades negativas, tende a haver uma elevação dos custos de produção; os níveis ótimos de produção passam a ser menores, os preços maiores e o consumo menor. O novo cálculo empresarial tem que considerar o custo marginal externo ou o acréscimo de custo imposto externamente quando uma ou mais firmas aumentam a produção de uma unidade, assim como o custo social marginal, a soma do custo marginal de produção (privado) com o custo marginal externo. No final do processo, reduzem-se a produção de cimento e a produção de poluentes, no nosso exemplo.

O raciocínio marginalista propõe também uma correção a mais dos preços de mercados quando esses se distanciarem dos preços que se estabeleceriam em

regime de concorrência perfeita. Um mercado perfeitamente competitivo se caracteriza fundamentalmente por muitos compradores e muitos vendedores, de tal forma que nem um único comprador ou vendedor tenha um impacto significativo sobre o preço de mercado. Assim, excluem-se da concorrência perfeita os mercados onde haja monopólios, oligopólios, cartéis, monopsônio ou qualquer poder de mercado, assim como preços administrados por decisões de política econômica ou por decisões políticas *ad hoc*. Os preços corrigidos passam a ser denominados de preço-sombra *(shadow price),* preço de conta, preço social, dependendo da concepção e da metodologia adotadas para o seu cálculo, uma tarefa complexa e intrigante, pois se refere a preços de mercado regulamentados ou distorcidos, ou a bens e serviços que não têm preço de mercado (caso de uma economia de comando e controle centralmente planificada).*

Suponha que no **cálculo da taxa interna de retorno** de um projeto de investimento haja, no fluxo de caixa, insumos e produtos exportados e importados: qual taxa de câmbio deve ser usada para a conversão em Reais dos valores desses insumos e produtos? Pode ocorrer que, no momento do cálculo, a taxa cambial esteja supervalorizada ou subvalorizada por causa de políticas de promoção de exportações, de ataques especulativos à moeda nacional, de uma crise internacional, etc., ou seja, o preço do câmbio não reflete a sua escassez relativa induzindo a ações especulativas, mercado paralelo, mercado negro, etc.

Outro exemplo: na decisão de investir, compara-se a taxa interna de retorno do projeto com o custo do capital financeiro no mercado. Ocorre que, frequentemente, bancos de investimento oficiais subsidiam as taxas de juros a serem cobradas, visando a estimular a acumulação de capital na sociedade. O preço-sombra seria definido pela taxa social de desconto, o custo de oportunidade para o conjunto da sociedade para receber um benefício econômico no futuro e não no presente.

* Robert S. Pendyct and Daniel L. Rubinfeld – **Microeconomic,** seventh edition, Pearson - Michael Cammon and Sigrid Stagl – **Ecological Economics,** Cambridge

Na avaliação social de projetos, é necessário modificar o fluxo de caixa do projeto para a incorporação das externalidades negativas e positivas, assim como a substituição dos preços de mercado pelos preços sociais. Assim, se o Governo Federal for executar um projeto de investimento no Semiárido do Nordeste, o custo de mercado da mão de obra não qualificada será igual ao salário mínimo mais encargos sociais. Do ponto de vista da sociedade, o custo social da mão de obra será o seu custo de oportunidade ou o que deixa de ser produzido pelo emprego no projeto: se a mão de obra estiver desempregada, o custo social da mão de obra será nulo e se estiver produzindo em regime de subsistência, será igual à produtividade marginal do trabalho na região (valor muito baixo). Em qualquer dos dois casos, o custo da mão de obra se reduz no fluxo de caixa, aumentando a taxa interna de retorno social.

Embora na concepção Marshalliana de uma Economia Ecológica a concepção tradicional do meio ambiente seja tratada como externalidade, a sua contribuição para a Ecologia Integral destaca-se em três concepções:

a. a existência de efeitos externos na produção e no consumo que impactam o bem-estar de terceiros;

b. é possível imputar preços de mercado a esses efeitos externos, mesmo que não estejam sendo transacionados monetariamente;

c. não se pode avaliar o bem-estar social sem levar em conta as questões ambientais e seus impactos a partir das decisões de produzir, consumir e acumular.

BOX 2

O QUE FAZER COM O PLANEJAMENTO NOS ESTADOS?

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

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

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

Historicamente, observa-se que, a partir dos anos de 1970, os estados começaram a abandonar o estilo de planejamento clássico e caminharam em direção ao estilo de planejamento para a negociação. É princípio básico para a factibilidade do estilo de planejamento clássico que o número de objetivos e metas fixadas deve ser pelo menos igual ao número de instrumentos que o poder público controla; ou seja, o governo não pode estabelecer mais metas do que o número de instrumentos de que dispõe, sob o risco de quebrar a consistência lógica de um plano. A principal explicação para a emergência do planejamento para negociação, ocorrida durante o ciclo de autoritarismo político iniciado em 1964, foi o esvaziamento, pelo Poder Central, dos instrumentos de política econômica de que os estados podiam lançar mão para atingir determinados objetivos de desenvolvimento econômico e social. O planejamento passou, então, a ser compreendido como o desenvolvimento máximo da capacidade latente de negociação dos estados, onde se tornava dominante a disputa por recursos de fundos e programas definidos exogenamente pelas agências nacionais e internacionais de planejamento e de fomento, portanto, dentro de um novo estilo de planejamento para a negociação.

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

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

Fonte: **Anotações para o novo lustro da economia brasileira: 2026 a 2030 – A Grande Transformação.** Amazon Books, 2026 (cap.2).

A Amazônia tem sido tratada pelas Regiões mais desenvolvidas do País como um mega-almoxarifado de recursos naturais renováveis e não renováveis onde vão extrair, muitas vezes de forma predatória, alimentos, insumos produtivos, bioenergia pelo valor econômico de seu valor de uso, desconhecendo o seu imenso valor de não uso para a Humanidade e para a sua própria população. A Região precisa se desenvolver de forma sustentável e não apenas crescer economicamente:

"Na verdade, a qualidade do desenvolvimento mede-se pela sua capacidade de manter juntas, sem as separar, a justiça para com as pessoas e a salvaguarda da Casa Comum, favorecendo condições de vida dignas, acesso aos bens essenciais, relações sociais justas, cuidado da criação e atenção às gerações futuras. Daí se conclui que não é verdadeiro progresso o que aumenta o bem-estar de alguns, degradando os ecossistemas, descarregando os custos nas comunidades mais vulneráveis ou prejudicando as condições de vida de quem virá depois de nós"

Papa Leão XIV – Encíclica
Magnifica Humanitas, 2026