



BOLETIM GEEP

v. 5, n. 1, Jan-Abr, 2024

ISSN: 2764-0418

Perspectivas teóricas e analíticas sobre polarização, inovação e desenvolvimento



IESP.UERJ



BOLETIM GEEP : v.4 n.1 2024

Perspectivas teóricas e analíticas sobre polarização, inovação e desenvolvimento

Autores e Autoras da Edição

Andrea Raccichini - Carmem Feijó - Fernanda Feil -
Fernando Amorim Teixeira - Luiz Fernando de Paula -
Peter May - Pedro M. R. Barbosa - Rafael Moura - Valeria
Gonçalves da Vinha

www.geep.iesp.uerj.br



O Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP) do IESP/UERJ objetiva estimular o diálogo e interação entre Economia e Política, tanto na formulação teórica quanto na análise da realidade do Brasil e de outros países. Do ponto de vista teórico, o GEEP tem suas raízes fundadas a partir de três tradições relacionadas: socialdemocracia, keynesianismo e o estruturalismo latino-americano. Essas perspectivas compartilham entre si uma preocupação normativa de fundo com a igualdade socioeconômica, sendo, por isso, como alvos precípuos de análise, tanto políticas públicas e reformas redistributivas, quanto o tema da compatibilidade entre crescimento econômico e promoção da equidade social nos marcos de um sistema capitalista conjugado à democracia representativa. Já especificamente o aspecto estruturalista está relacionado a necessidade de se articular um projeto nacional e industrialista de desenvolvimento que articule mudança estrutural e transformação social.

Corpo Editorial:

Fabiano Santos

Editor e Coordenador do GEEP

Camila Vaz

Editora Associada

Pedro Lange N. Machado

Editor Associado

Luiz Fernando de Paula

Editor e Coordenador do GEEP

Fernanda Feil

Editora Associada

Rafael Moura

Editor Associado

ISSN: 2764-0418

Twitter: @Geep_iesp

E-mail: geep@iesp.uerj.br

Site: www.geep.iesp.uerj.br

*Instituto de Estudos
Sociais e Políticos*

R. da Matriz 82, Rio de Janeiro



Sumário

Introdução 1

Definições de polarização política: um mapa conceitual 3

Pedro M. R. Barbosa

**Instituições, Meio Ambiente, Finanças e Investimentos na Economia Real:
(Des)Equilíbrios na Amazônia Legal..... 13**

Andrea Raccichini, Peter May, Luiz Fernando de Paula e Valeria Gonçalves da Vinha

**Revisitando a Narrativa Ortodoxa sobre o Desenvolvimento Asiático: Uma
contraposição teórica a Bela Balassa..... 27**

Rafael Moura

A importância da [nova] política industrial para o desenvolvimento brasileiro 43

Carmem Feijó, Fernanda Feil e Fernando Amorim Teixeira



Introdução

O Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP) do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ) tem o privilégio de apresentar seu décimo primeiro boletim, intitulado "Perspectivas teóricas e analíticas sobre polarização, inovação e desenvolvimento".

Neste volume, navegamos por um leque de questões cruciais que vão desde a compreensão da polarização política até a reavaliação de narrativas de desenvolvimento econômico e a importância da inovação e política industrial para o futuro sustentável. Cada artigo apresentado serve como uma peça na construção de um entendimento mais aprofundado sobre como dinâmicas globais e locais se entrelaçam para moldar as realidades socioeconômicas e políticas.

O primeiro artigo, de Pedro M. R. Barbosa, "**Definições de Polarização Política: um Mapa Conceitual**", mergulha no fenômeno da polarização política, oferecendo um exame detalhado de suas várias dimensões e consequências para a democracia. Em um período de crescente divisão e tensão social, este estudo se mostra essencial para desvendar os complexos mecanismos por trás das divisões políticas e sociais.

Avançando para o segundo artigo, "**Instituições, Meio Ambiente, Finanças e Investimentos na Economia Real: (Des)Equilíbrios na Amazônia Legal**", Andrea Raccichini e colaboradores exploram estratégias para promover a sustentabilidade na Amazônia através de inovação financiada, destacando o papel vital da pesquisa e desenvolvimento para a conservação ambiental e progresso socioeconômico.

No terceiro artigo, "**Revisitando a Narrativa Ortodoxa sobre o Desenvolvimento Asiático: Uma Contraposição Teórica a Bela Balassa**", Rafael Moura apresenta uma análise crítica da teoria econômica ortodoxa aplicada ao sucesso dos países do Leste Asiático, questionando a fidedignidade desse modelo e propondo uma reflexão sobre as políticas de desenvolvimento.

Por fim, no quarto artigo, "**A Importância da [Nova] Política Industrial para o Desenvolvimento Brasileiro**", Carmem Feijó e seus coautores argumentam em favor



de uma renovação da política industrial brasileira, sublinhando a necessidade de um paradigma de desenvolvimento que integre sustentabilidade ambiental, inovação tecnológica e crescimento econômico. Este estudo destaca o imperativo de uma transição verde sustentável como pilar para o futuro da industrialização e desenvolvimento econômico do Brasil.

Juntos, estes artigos oferecem uma visão dos desafios e oportunidades que enfrentamos na atualidade. Eles não apenas ilustram a complexidade das questões em jogo, mas também reforçam a importância de abordagens interdisciplinares e colaborativas para a construção de soluções efetivas.

Esperamos que este relatório inspire reflexão, debate e ação entre acadêmicos, formuladores de políticas, e o público em geral. Que as análises e perspectivas aqui compartilhadas contribuam para a ampliação do conhecimento e fomentem políticas públicas mais robustas e inclusivas.

2

Boa leitura a todos e todas!

Luiz Fernando de Paula, Fabiano Santos, Fernanda Feil & Rafael Moura



Definições de polarização política: um mapa conceitual

Pedro M. R. Barbosa

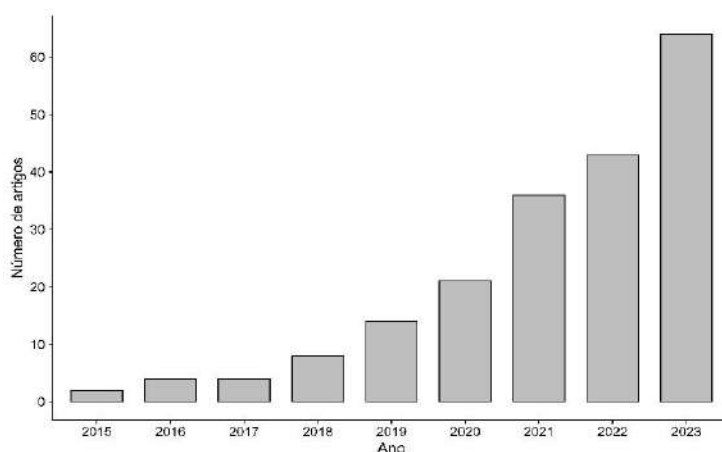
Pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (USP) e do GEEP/IESP

3

Nos últimos anos, houve um crescente interesse sobre o fenômeno da polarização política em diversas áreas das ciências sociais, mas sobretudo no campo da Ciência Política. Este interesse se avultou especialmente na Ciência Política estadunidense em meio ao acirramento das tensões políticas e sociais durante o governo de Donald Trump. Diante da crescente percepção de que este fenômeno tem se disseminado para outros contextos, ampliaram-se tanto estudos de casos a respeito de outros países e análises comparativas em escala global (Somer; McCoy 2018; Carothers; O'Donohue 2019).

Um marco nesse debate foi a transição do enfoque sobre o termo polarização política para polarização afetiva (*affective polarization*). As razões desta mudança de enquadramento são bem fundamentadas do ponto de vista teórico. A partir do trabalho seminal de Iyengar, Sood e Lelkes (2012), verifica-se um *boom* de pesquisas calcadas no conceito de polarização afetiva. Os dados do google acadêmico expressam o crescimento constante de trabalhos sobre este tema cujo ritmo se acelera a partir de 2018, sendo 2023 o ano em que houve o maior registro de artigos nessa linha (Figura 1).

Figura 1 Número de publicações com a palavra-chave “affective polarization”



Fonte: Elaboração própria a partir de google acadêmico

4

Contudo, essa expansão de pesquisas não reflete necessariamente um acúmulo de conhecimento acerca do fenômeno. Tal qual evidencia a minuciosa análise da literatura realizada por Röllicke (2023), há uma variação significativa das definições e abordagens de mensuração empregadas entre os estudos, quadro que dificulta delinear um balanço dos achados na literatura.

Dada essa variação semântica, o presente artigo busca mapear as diferentes definições desenvolvidas na literatura. Esse exercício é empreendido à luz da abordagem proposta por Adcock e Collier (2001) cuja tipologia discrimina conceitos de fundo (*background concept*) de conceitos sistematizados (*sistemized concept*). Os primeiros padecem de ambiguidades semânticas que produzem vieses aos resultados obtidos em análises empíricas. Os conceitos sistematizados, por contraste, ao terem suas definições especificadas proporcionam maior correspondência com o fenômeno analisado, o que os torna mais adequados à operacionalização em análises empíricas. Em síntese, sistematizar um conceito de fundo consiste em reduzir ao máximo a constelação de sentidos que os permeia.

Este artigo divide-se, então, em três partes. Na primeira, empreendo o exercício de sistematização com o conceito nuclear de polarização. Na segunda parte, discuto o conceito de polarização política e suas derivações. Em seguida, realizo exercício equivalente sobre o conceito de polarização afetiva e suas derivações. Por fim, apresento um resumo das principais formulações sistematizadas que foram identificadas.

Polarização como conceito nuclear

O debate sobre polarização foi introduzido na Ciência Política a partir do conceito de polarização política que constitui um conceito de fundo (*background concept*)[Adcock e Collier (2001)]¹. Trata-se de um conceito no qual subjaz um conjunto de significados e que não raro é empregado para caracterizar fenômenos relativos a distintos níveis analíticos, como elites políticas, eleitorado, grupos partidários etc. Seu componente nuclear reside no termo polarização.

Há relativo consenso de que esse núcleo semântico adequa-se ao que DiMaggio, Evans e Bryson (1996) chamaram de princípio da bimodalidade, isto é, uma distribuição em uma dada população em dois grupos separados em polos antagônicos. Nos termos de McCoy e Somer (2019), trata-se de quando a multiplicidade de grupos converge para uma diferenciação dicotômica na população. Decerto, como observa Röllicke (2023), há nuances importantes concernentes ao grau de homogeneidade intragrupo e ao contraste intergrupo que suscitam a análise da polarização como um fenômeno cuja manifestação projeta-se dentro de um espectro. De todo modo, tal caráter espectral é inerente a inúmeros objetos de estudos nas ciências sociais como por exemplo: democracia², Estado de bem-estar, desigualdade etc. Explorar as distintas

¹ Para uma revisão mais minuciosa da história do conceito de polarização política na Ciência Política ver Röllicke (2023).

² Essa questão está no cerne do debate mais recente sobre democracia, isto é, analisar a oposição entre regimes autoritários e regimes democráticos sob uma abordagem espectral (Levitsky; Ziblatt 2018).

intensidades de manifestação de um dado fenômeno é um dos motivos pelos quais cientistas sociais procuram operacionalizar empiricamente conceitos.

Ao mesmo tempo, à sistematização de um conceito é preciso estabelecer fronteiras semânticas a partir das quais ele se descaracterizaria. Como recurso para tal, Veit-Wilson (2000) defende explicitá-lo de forma negativa; isto é, no presente caso, trata-se de formular em que consistiria um quadro de “não-polarização”. É possível dizer que há certa passividade em torno desta questão: fragmentação ou homogeneidade consistem em condições suficientes de “não-polarização”. A rigor, qualquer distribuição de preferências que rompa com um quadro dicotômico (como por exemplo, uma tricotomia) violaria uma definição mínima de polarização.

Polarização política

Formulado seu componente nuclear, exploremos então o conceito de polarização política. Sabidamente, a ideia de política não se circunscreve à disputa partidária dentro do âmbito institucional formal, mas também é empregada para caracterizar relações de poder na sociedade e em diferentes níveis. Com efeito, uma abordagem sistematizada desse conceito requer sua desagregação em níveis analíticos. Há incontáveis níveis a se considerar, mas entre os mais usuais está o da polarização entre as elites políticas que se dá entre partidos políticos. O conceito de polarização entre elites políticas (Singer 2016) é uma abordagem que enfatiza tal nível; polarização do sistema partidário (Lauka; McCoy; Firat, 2018) é outra. Em sistemas multipartidários é preciso uma maior especificação (Wagner 2021): esta polarização pode-se dar entre dois blocos de partidos ou entre os dois principais partidos maiores; na prática essas duas versões se sobrepõem em grande medida, uma vez que os blocos são frequentemente formados em torno dos principais partidos antagônicos. Mais recentemente, tem-se discutido também a polarização entre líderes políticos (Garzia; Ferreira Da Silva; Maye 2023), isto é, lideranças que agregam os lados opostos (partidários e sociais) e que se antagonizam na disputa política.

O outro nível frequentemente enfatizado é o dos eleitores com preferências partidárias declaradas e que se antagonizam. O exemplo mais explorado na

literatura é entre partidários dos Republicanos e dos Democratas nos Estados Unidos. A esse nível se atribuiu frequentemente a alcunha de polarização societal ou polarização social, porém essa definição padece de múltiplas ambiguidades. Ela é empregada para caracterizar divisões por razões étnicas, religiosas, identidades sociais e culturais etc. (Röllicke, 2023). Por essa razão, o ponto fundamental é considerar que o âmbito político discutido nessas formulações refere-se à questão ideológica no espectro entre esquerda e direita (Dalton 2008). Portanto, versões conceituais sistematizadas explicitam tal dimensão. Lauka, McCoy e Firat (2018) classificam como polarização ideológica de massa (*Mass ideological polarization*) a polarização ideológica em todo eleitorado. Bernaerts, Blanckaert e Caluwaerts (2023) utilizam o termo polarização baseada em ideias (*idea-based polarization*), embora o nível de análise (isto é, elites ou massas) não seja integrado ao conceito. Para designar polarização no eleitorado entre grupos partidários, Lauka, McCoy e Firat (2018) utilizam o termo polarização partidária de massa (*Mass partisan polarization*), mas uma formulação mais sistematizada incluiria o epíteto “ideológico”.

7

A abordagem mais influente de mensuração da polarização ideológica é de Dalton (2008) na qual se avalia um dado sistema partidário a partir de uma escala de 0 a 10 entre esquerda e direita — pesando pela representatividade dos partidos no parlamento —, observando o grau de dispersão em relação à sua média, isto é o desvio padrão ideológico. Trata-se de mensurar justamente o caráter bimodal da distribuição ideológica, atentando para a natureza espectral da polarização que é traduzida pela dispersão em relação ao centro. Essa mesma fórmula é igualmente aplicada para captar a polarização ideológica no eleitorado com base em respostas de *surveys* (Grechyna 2016; Garzia; e Ferreira Da Silva; Maye 2023).

Polarização afetiva

O conceito de polarização afetiva emerge como uma contestação à assunção segundo a qual a natureza da divisão política seria ideológica. Esse conceito foi introduzido por Iyengar, Sood e Lelkes (2012). Os autores argumentam que o aspecto crucial da polarização é definido: por um lado, pela forma como os indivíduos se percebem como pertencentes a determinado grupo ao qual nutrem

uma relação de afeto (*like*); por outro lado, pela rejeição (*dislike*) a um outro grupo antagonista. Além disso, não necessariamente indivíduos professam de forma coerente as mesmas ideias programáticas do grupo partidário ao qual sua identidade social pertence. Daí o vínculo a esse grupo seria intermediado pelo afeto, não pela ideologia.

Com efeito, as análises calcadas no conceito de polarização afetiva enfocam a proporção de afeto e desafeto entre grupos antagônicos. Com base no estudo de caso dos Estados Unidos, Iyengar, Sood e Lelkes (2012) e Iyengar et al. (2019) apresentam evidências de que a polarização afetiva e polarização ideológica seriam fenômenos independentes. Entretanto, vale ressaltar que essa independência tem sido crescentemente contestada em estudos mais recentes (Singer 2016; Riera; Madariaga 2023).

Há, ainda, complexificações importantes na caracterização deste fenômeno que precisam ser consideradas. Röllicke (2023) distingue a dinâmica afetiva horizontal da vertical: a primeira abrange o afeto e rejeição (*like/dislike*) no mesmo nível de análise, isto é, entre elites políticas antagônicas; entre líderes políticos antagônicos; entre grupos partidários e no eleitorado como um todo. ii) a segunda entre níveis analíticos distintos: a partir dos grupos partidários ou do eleitorado com um todo em relação às elites políticas ou às lideranças políticas. Na verdade, há poucos *surveys* em que elites políticas respondem questões de natureza afetiva. Eles baseiam-se frequentemente na percepção dos grupos partidários ou do eleitorado sobre a relação de afeto e rejeição, seja entre elites políticas, seja entre líderes políticos. Ademais, na maioria dos *surveys* respondentes são questionados sobre sua relação de afeto e desafeto tendo como referência as elites políticas, não os eleitores de campos adversários. Em contraste com a abordagem baseada na ideologia, são raras as operacionalizações que captam de fato uma dinâmica horizontal afetiva. Em suma, as três variações da polarização afetiva — de massa, entre elites políticas e entre líderes políticos — baseiam-se na dinâmica vertical.

Em relação ao conceito de polarização afetiva entre líderes, Reiljan *et al.* (2023) argumentam que há uma crescente literatura demonstrando um processo de personalização da dinâmica de conformação das identidades sociais em países

européus, o que justificaria a introdução do referido conceito. Para contextos em que a identificação partidária é menor, como entre os países latino-americanos em que o personalismo é mais difundido (Singer, 2016), é provável que esta seja uma abordagem mais oportuna para a análise. Tal indicador teria um alcance maior para captar o grau de divisão nessas sociedades. Contudo, os dados sob essa métrica ainda são escassos para os países dessa região.

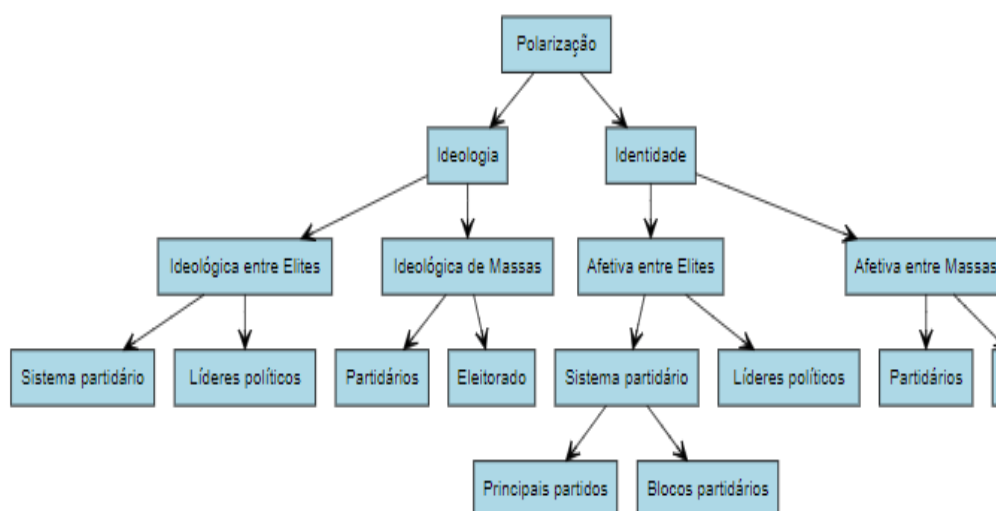
Conclusão

O presente artigo buscou identificar as formulações mais sistematizadas das diversas variações do conceito de polarização política. Há duas amplas divisões analíticas mais importantes na literatura são: de um lado, análises baseadas na ideologia ou análises baseadas na afetividade; de outro lado, análises que focam nas elites políticas, nos simpatizantes partidários ou no eleitorado como um todo.

Da interação entre essas divisões obtemos o seguinte diagrama:

9

Figura2 Diagrama das principais variações do conceito de polarização política



Fonte: Elaboração própria

A despeito dessa variedade de conceitos, os principais e mais empregados são: 1) Polarização ideológica de massa que refere-se à dispersão por razões ideológicas (esquerda-direita) no âmbito do eleitorado como um todo; 2) Polarização ideológica entre elites políticas — dispersão por razões ideológicas (esquerda-direita) no âmbito dos parlamentos; 3) Polarização ideológica entre partidários — polarização ideológica entre grupos com preferências políticas declaradas; 4) Polarização afetiva de massa — proporção de afeto ao grupo político ao qual o eleitor declarou o seu voto e desafeto ao grupo antagônico, considerando todo o eleitorado. 5) Polarização afetiva entre partidários — proporção de afeto às elites políticas ao qual o indivíduo vincula a sua identidade social e desafeto às elites políticas antagônicas, considerando apenas os grupos com preferências partidárias declaradas. 6) Polarização afetiva entre elites políticas — proporção de afeto ao grupo ao qual um membro de um partido política vincula a sua identidade social e desafeto ao grupo antagônico. Na prática esse conceito é mensurado a partir da percepção dos eleitores; 7) Polarização afetiva entre lideranças políticas — proporção de afeto ao grupo ao qual um líder de um partido política vincula a sua identidade social e desafeto ao grupo antagônico. Igualmente, na prática esse conceito é mensurado a partir da percepção dos eleitores ou partidários.

Referências

- Adcock, Robert e David Collier. 2001. "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research." *American Political Science Review* 95 (3): 529–46. <https://doi.org/10.1017/S0003055401003100>.
- Bernaerts, Kamil, Benjamin Blanckaert e Didier Caluwaerts. 2023. "Institutional Design and Polarization. Do Consensus Democracies Fare Better in Fighting Polarization Than Majoritarian Democracies?" *Democratization* 30 (2): 153–72. <https://doi.org/10.1080/13510347.2022.2117300>.
- Carothers, Thomas e Andrew O'Donohue. 2019. *Democracies Divided: The Global Challenge of Political Polarization*. Brookings Institution Press.
- Dalton, Russell J. 2008. "The Quantity and the Quality of Party Systems: Party System Polarization, Its Measurement, and Its Consequences." *Comparative Political Studies* 41 (7): 899–920. <https://doi.org/10.1177/0010414008315860>.



DiMaggio, Paul, John Evans e Bethany Bryson. 1996. "Have American's Social Attitudes Become More Polarized?" *American Journal of Sociology* 102 (3): 690–755. <https://doi.org/10.1086/230995>.

Garzia, Diego, Frederico Ferreira Da Silva e Simon Maye. 2023. "Affective Polarization in Comparative and Longitudinal Perspective." *Public Opinion Quarterly* 87 (1): 219–31. <https://doi.org/10.1093/pog/nfad004>.

Grechyna, Daryna. 2016. "On the Determinants of Political Polarization." *Economics Letters* 144 (July): 10–14. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2016.04.018>.

Iyengar, Shanto, Yphtach Lelkes, Matthew Levendusky, Neil Malhotra e Sean J. Westwood. 2019. "The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States." *Annual Review of Political Science* 22 (1): 129–146.

Iyengar, Shanto, Gaurav Sood, e Yphtach Lelkes. 2012. "Affect, Not Ideology." *Public Opinion Quarterly* 76 (3): 405–31. <https://doi.org/10.1093/pog/nfs038>.

Lauka, Alban, Jennifer McCoy, e Rengin B. Firat. 2018. "Mass Partisan Polarization: Measuring a Relational Concept." *American Behavioral Scientist* 62 (1): 107–26. <https://doi.org/10.1177/0002764218759581>.

Levitsky, Steven e Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. Broadway Books.

McCoy, Jennifer e Murat Somer. 2019. "Toward a Theory of Pernicious Polarization and How It Harms Democracies: Comparative Evidence and Possible Remedies." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 681 (1): 234–71. <https://doi.org/10.1177/0002716218818782>.

Reiljan, Andres, Diego Garzia, Frederico Ferreira Da Silva e Alexander H. Trechsel. 2023. "Patterns of Affective Polarization Toward Parties and Leaders Across the Democratic World." *American Political Science Review*, June, 1–17. <https://doi.org/10.1017/S0003055423000485>.

Riera, Pedro e Amuitz Garmendia Madariaga. 2023. "Overlapping Polarization: On the Contextual Determinants of the Interplay Between Ideological and Affective Polarization." *Electoral Studies* 84 (August): 102628. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2023.102628>.

Röllicke, Lena. 2023. "Polarisation, Identity and Affect - Conceptualising Affective Polarisation in Multi-Party Systems." *Electoral Studies* 85 (October): 102655. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2023.102655>.



Singer, Matthew. 2016. "Elite Polarization and the Electoral Impact of Left-Right Placements: Evidence from Latin America, 1995-2009." *Latin American Research Review* 51 (2): 174–94. <https://doi.org/10.1353/lar.2016.0022>.

Somer, Murat, e Jennifer McCoy. 2018. "Déjà Vu? Polarization and Endangered Democracies in the 21st Century," no. 1.

Veit-Wilson, John. 2000. "States of Welfare: A Conceptual Challenge." *Social Policy & Administration* 34 (1): 125. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9515.00175/abstract>.

Wagner, Markus. 2021. "Affective Polarization in Multiparty Systems." *Electoral Studies* 69 (February): 102199. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2020.102199>.



Instituições, Meio Ambiente, Finanças e Investimentos na Economia Real: (Des)Equilíbrios na Amazônia Legal

Andrea Raccichini

Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED/IE/UFRJ)

Peter May

Professor do CPDA/UFRRJ e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do IE/UFRJ e Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas para Estratégias de Desenvolvimento (INCT-PPED)

Luiz Fernando de Paula

Professor de Economia do IESP-UERJ e IE-UFRJ, e coordenador do GEEP/IESP

Valeria Gonçalves da Vinha

Professora-associada do IE/UFRJ e do PPED/IE-UFRJ, pesquisadora do INCT-PPED

13

A mudança do clima e a perda de biodiversidade são fenômenos que precisam ser enfrentados para reduzir a incerteza para investidores no cenário global, assim como proteger as pessoas e o meio ambiente. E os fluxos financeiros internacionais e nacionais são cruciais para operacionalizar projetos que possam reforçar a capacidade regenerativa dos ecossistemas e manutenção do capital natural.

Nesse sentido, embora exista um esforço global do setor financeiro internacional e dos estados nacionais, principalmente do hemisfério norte, o documento preparatório da COP27 (2022) destaca que os fluxos financeiros climáticos não são suficientes e não estão crescendo na velocidade necessária, logo não estão auxiliando para o alcance dos compromissos de Paris e dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS).

Neste contexto, este trabalho caracteriza os fluxos financeiros ambientais, isto é, orientados para a proteção e conservação da floresta, da biodiversidade e mudança climática na Amazônia Legal, decorrentes das convenções das mudanças climáticas e da biodiversidade, com base na hipótese de que existe no Brasil um descompasso entre a necessidade ambiental e os fluxos financeiros alocados.

Em termos metodológicos, este trabalho se configura como pesquisa qualitativa, cuja abordagem teórica interdisciplinar realiza uma revisão da literatura juntando os Novos Institucionalistas para caracterizar a construção de regimes ambientais internacionais e nacionais, com a visão teórica pós-keynesiana que trata do financiamento dos investimentos na economia real face à questão socioecológica.

Os dados financeiros e a situação socioecológica da Amazonia, foram levantados em fontes secundárias coletadas em websites oficiais, a saber:

- Setor público: INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais), Ministério do Meio Ambiente e Mudança do clima, Ministério da Agricultura e Pecuária, COFIEIX (Comissão de Financiamentos Externos);
- Terceiro setor: SEEG (Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa), Mapbiomas, ERM NINT (*Natural Intelligence*) e *Climate Fund Updates*;
- Órgãos Multilaterais: *Global Environmental Facility* (GEF).

A análise dos dados financeiros foi sistematizada em arquivos Excel, através dos quais foi possível desenvolver avaliações de caráter qualitativo sobre quantidades e tendências.

A relação entre regimes ambientais globais no Brasil

Os Novos Institucionalistas (p.e., Young, 2002; Ostrom, 1980; etc.) abordam o tema do papel das instituições como fatores que podem gerar mudanças ambientais (alterações de sistemas biogeofísicos – Young, 2002, p.16), tanto em termos negativos quanto positivos. Esta vertente teórica trata da dimensão institucional da mudança ambiental, ou seja, aquele conjunto de regras, processos de tomada de decisão, programas etc. que geram mudanças ambientais. Cabe destacar, que o termo instituições não leva em consideração as organizações (*ibidem*). Em específico, neste artigo se observa a interação vertical *cross-scale*, isto é, como os

regimes ambientais internacionais desencadeiam um conjunto de regras para a governança ambiental em âmbito nacional, especificadamente no Brasil. Em seguida, na próxima seção, se caracterizam os fluxos financeiros ambientais para a Amazonia Legal, que são decorrentes destes regimes ambientais em comparação com setores tradicionais (ex. agronegócio).

No Brasil a “Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima” foi aprovada pelo congresso através do Decreto Legislativo número 1, de 3 de fevereiro de 1994 e ratificada com o Decreto 2.652/1998. Enquanto a “Convenção sobre Biodiversidade” foi aprovada pelo congresso através do Decreto Legislativo nº 02, de 03 de fevereiro de 1994 e ratificada com o Decreto 2.519/1998.

Em termos institucionais é possível observar que os regimes internacionais de meio ambiente foram inseridos no sistema jurídico nacional com uma certa celeridade. Outra questão, no entanto, é avaliar a eficácia do regime global a nível nacional. Isto depende, de acordo com Young (2002) da vontade política, e de outros três fatores tais como: competência, compatibilidade e capacidade¹.

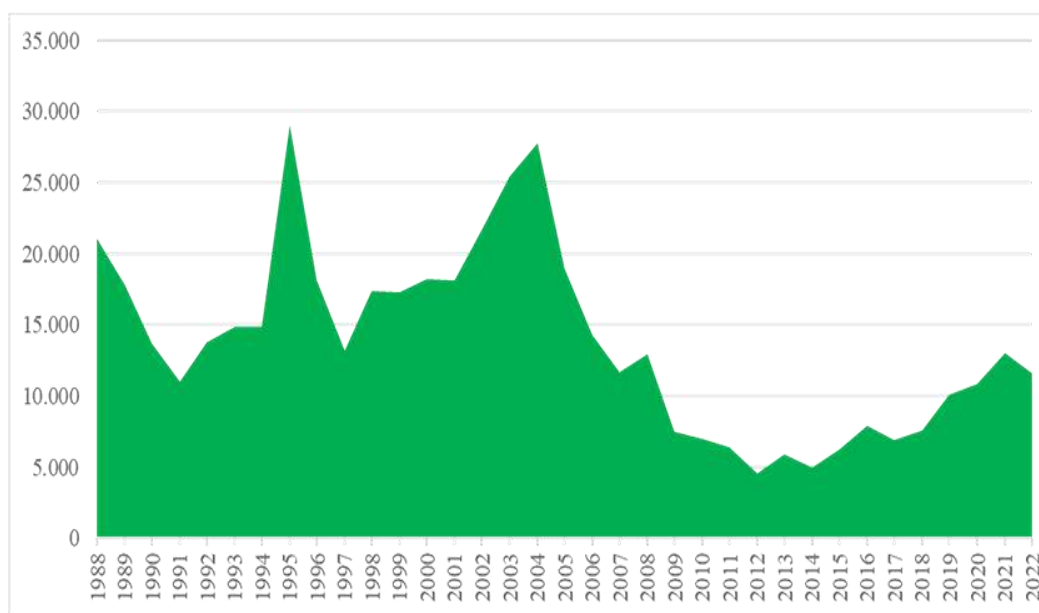
Com base nesse arcabouço, é possível observar que o Brasil tem uma boa experiência em termos de “competência” e “compatibilidade”, pois existe um conjunto institucional nacional, que se consolidou a partir da década de 80 e que trouxe diversos avanços nacionais (Coelho e May, 2022). No entanto, sob a perspectiva dos novos institucionalistas, em termos de “capacidade”, é possível observar uma certa fragilidade no que tange ao capital social e institucional, bem como dos recursos materiais que permitem a efetiva implementação das ações decorrentes dos arcabouços institucionais. Por exemplo, se as regras nacionais em vigor – decorrentes também dos compromissos internacionais – sobre a conservação e proteção da natureza fossem eficazes, esperaríamos uma constante

¹ De acordo com Young (2002) seguem as definições de três fatores relevantes para a eficácia dos regimes ambientais. Competência: autoridade legal e política para implementar os compromissos internacionais; Compatibilidade: “fit” entre arranjos institucionais estabelecidos sob as disposições dos acordos internacionais e práticas sociais prevalentes em cada Estado-Membro; Capacidade: medida da disponibilidade de capital social e institucional, bem como os recursos materiais necessários para cumprir os compromissos celebrados a nível internacional.

redução do desmatamento da Amazônia Legal ao longo do tempo, o que não aconteceu de forma consistente.

Cabe ressaltar a existência de períodos em que a redução do desmatamento foi forte (2004-2011), principalmente pela aplicação de instrumentos de “comando e controle” como o PPCDAm (Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal), e de períodos em que havia um forte aumento no desmatamento (2012 – 2022), com uma intensificação expressiva desde 2017 até 2022, por causa do enfraquecimento institucional dos demais instrumentos disponíveis, assim como da própria vontade política (ver Figura 1).

Figura 3 – Taxas de desmatamento – km²



Fonte: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>

Finanças e investimentos em sustentabilidade na economia real

A partir da análise dos novos institucionalistas elaborada na seção anterior, cabe a pergunta: que tipo e quantidade de fluxos financeiros ambientais decorrem dos regimes ambientais instalados no Brasil para a Amazonia Legal? Em termos teóricos, a análise destes fluxos financeiros pede para o uso de outra vertente que consiga explicar de forma integrada as dinâmicas financeiras dentro do sistema econômico, que por outro lado, a perspectiva institucionalista não aborda.

Nesse sentido, para analisar os fluxos financeiros ambientais na Amazônia Legal adotamos a perspectiva pós-keynesiana, investigando a relação entre sistema financeiro e os impactos socioecológicos e econômicos, ampliando assim, o entendimento entre finanças e desenvolvimento.

Pois bem, Minsky (1996) destaca que os fins da política econômica não são *strictu sensu* econômicos, mas devem garantir os pré-requisitos para sustentar padrões civis e civilizados de uma sociedade. Assim, um sistema financeiro deve promover investimentos na economia real (Zamagni, 2008), isto é, atividades produtivas e não especulativas², estimulando a inovação, para obter melhorias de desenvolvimento. Nesse âmbito, a literatura pós-keynesiana destaca que, a tomada de decisão de longo prazo de atores sociais em prol do desenvolvimento, é realizada sob condições de incerteza não probabilística; onde a incerteza remete à impossibilidade de se determinar *a priori* o quadro relevante de influências que atuarão entre a decisão de se implementar um determinado plano de investimento e a obtenção efetiva de resultados, dificultando a previsão segura que serviria de base para decisão racional (Carvalho, 2014).

17

Assim, levando em consideração o caráter de incerteza Knightiana que permeia as decisões dos agentes econômicos no sistema capitalista e, conseqüentemente, do sistema financeiro, Minsky (1996) sugere que é necessário criar instituições que diminuam o grau de incerteza na economia, tais como o “*New Deal*” realizou na década de 30 do XX século ou a atuação do Estado em outras funções, tais como aquela dos bancos de desenvolvimento.

Logo em uma ótica pós-keynesiana, ter um país com regimes financeiros mais estáveis³ e um Estado forte que permita reduzir a incerteza, fomentaria o investimento na economia real, tendo assim uma contribuição consistente para o desenvolvimento de um país. Nesta abordagem, em termos financeiros, é relevante destacar o circuito pós-keynesiano de *finance-investimento-poupança-funding* (Studart, 1993; Paula 2003) que expressa o papel da contribuição do sistema

² Busca do lucro em si e não como meio para a geração da felicidade pública (Bruni *et al.* 2021).

³ Minsky (1992a) aprofunda a relação entre o sistema financeiro e a economia real, formulando a hipótese de instabilidade financeira, segundo qual economias capitalistas em expansão tendem a se fragilizar financeiramente passando de regimes estáveis (*hedge*) para regimes instáveis (especulação e ponzi).

financeiro para promover investimentos na economia real, segundo o qual o que investimento requer para ser realizado é o financiamento, e este não se confunde com poupança prévia acumulada, dada a capacidade dos bancos criarem liquidez e consequentemente sancionando a criação de poder de compra novo dos agentes. Nessa linha de argumentação, Minsky (1978) destaca que a demanda de investimento é afetada pelas expectativas de longo prazo não apenas dos empresários, mas também da comunidade financeira. Assim, finanças e mercados financeiros entram de forma essencial na geração da demanda efetiva.

Diante desse arcabouço, os fluxos financeiros ambientais para Amazonia Legal fazem parte dos investimentos na economia real e se enquadram, principalmente, na funcionalidade de *funding* do sistema financeiro em prol do desenvolvimento.

No entanto, se colocamos em debate o tema do desenvolvimento sustentável no âmbito financeiro, isto é, das finanças decorrentes dos regimes internacionais e nacionais sobre o meio ambiente (fluxos financeiros ambientais para a Amazonia Legal), bem como do financiamento de setores tradicionais da economia, o que podemos observar?

A título de exemplo, no que tange às finanças⁴ oriundas de compromissos internacionais sobre meio ambiente que foram internalizados no Brasil, observamos que o país recebeu e investiu os seguintes valores:

➤ *Climate Funds Update*: USD 691.050.000 entre 2009 e 2021;

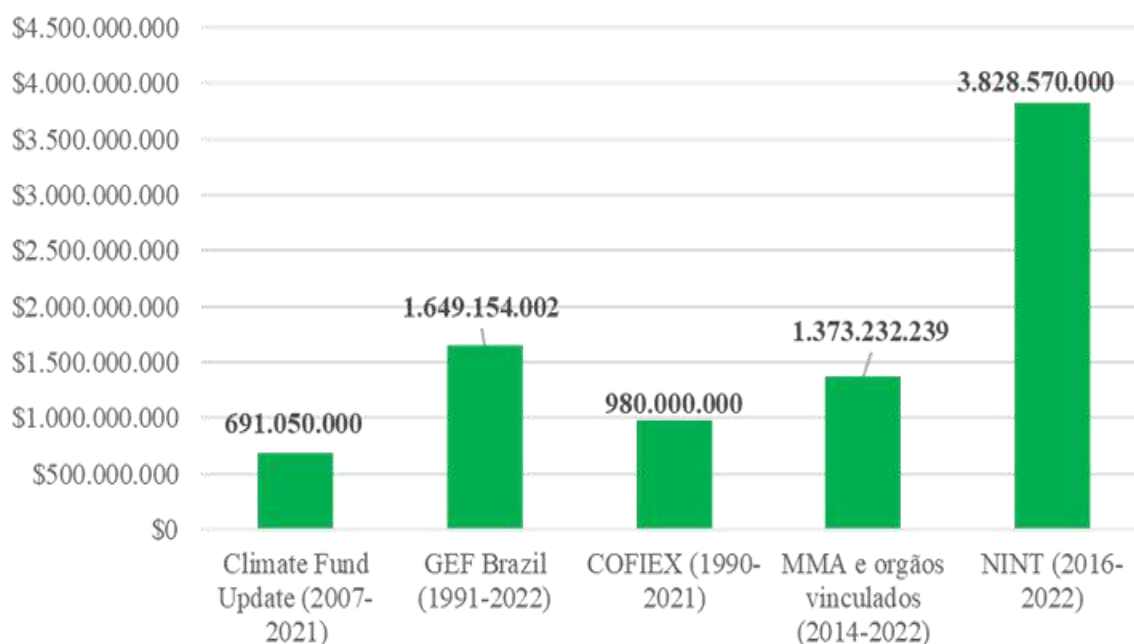
⁴ Com relação aos dados sobre recursos alocados no meio ambiente no Brasil e, em especial a Amazônia Legal, não existe uma base de dados que unifica os recursos externos e internos por fonte e tipologia de instituição financeira, bem como sua localização. Existem assim uma lacuna de transparência e disponibilidade de informações sobre o setor de financiamento climático e da biodiversidade no Brasil, e em específico para a Amazônia Legal. Para suprir a este problema, de forma preliminar, foram consultadas as informações disponíveis (fontes secundárias) de website oficiais. Com relação aos dados sobre recursos de multilaterais no país se usou a fonte: *Climate Funds Update* (<https://climatefundsupdate.org/>). No que tange os fundos investidos pelo GEF, se obtiveram as informações disponíveis no próprio site <https://www.thegef.org/>. Ainda, sobre os projetos públicos com financiamento externos se pegaram os dados do COFLEX <http://painel-cofex.economia.gov.br/>. Os investimentos do Ministério do Meio Ambiente foram obtidos no site do portal da transparência www.transparencia.gov.br. Finalmente, os dados relativos a instrumentos de renda fixa se obtiveram no site do NINT <https://www.nintgroup.com>. Por cada base de dados foram selecionados os investimentos por palavras chave relativas ao meio ambiente e Amazônia Legal, cobrindo um horizonte temporal entre 1990 e 2022.

- GEF Brazil: USD 1.649.154.002 entre 1991 e 2022;
- COFIEX: USD 980.000.000 entre 1990 e 2021;

Destes fundos externos, a maioria foram alocados principalmente no bioma amazônico.

Ademais, os investimentos públicos do Ministério do Meio Ambiente, no que tange a biodiversidade, mudança climática e floresta entre 2014 e 2022, chegaram na ordem de 1,3 bilhões USD. Com o advento dos recentes movimentos de mercado de capitais de renda fixa (*green bond* e *sustainable bonds*) chegamos a investimentos de 3,8 bilhões de USD entre 2014 e 2022, de empresas do setor de celulose e florestas (Figura 2).

Figura 4 – Recursos externos e internos para o meio ambiente



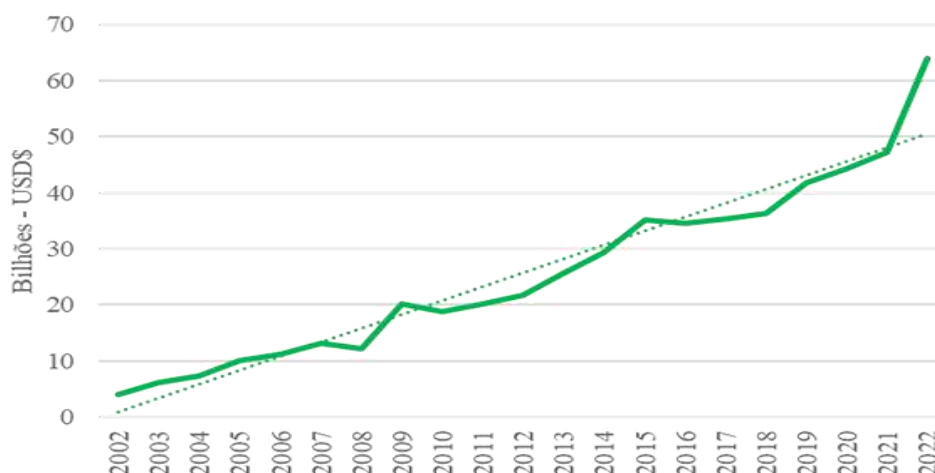
Fonte: elaboração própria de dados oficiais.

No entanto, em termos relativos, como comparativo para desenvolver a análise qualitativa aqui realizada, se traz outro exemplo de financiamento para um setor da economia real que é aquele do agronegócio do Brasil. Pois, embora traga inúmeros benefícios socioeconômicos, ao mesmo tempo enfrenta desafios de ordem socioecológico, sobretudo em âmbito Amazônico.

Analisando o financiamento para o setor do agronegócio, vamos observar algo muito diferente do financiamento para o meio ambiente brasileiro. Fica evidente um forte desequilíbrio entre os recursos alocados para o meio ambiente (quantidades menores) e os alocados em setores produtivos *strictu sensu* (quantidades maiores).

Olhando somente para o crédito rural do Plano Safra⁵ no Brasil para o ano 2022 são cerca de 64 bilhões de USD. Em uma perspectiva histórica, também se observam valores elevados desde 2002. No total, entre 2002 e 2022 foram alocados cerca de 538,68 bilhões de USD de crédito rural, tendo um crescimento médio anual de 16% (Figura 3).

Figura 5 – Evolução crédito rural – Plano Safra 2002-2022



20

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Ministério da Agricultura e Pecuária

⁵ O Plano Safra destina anualmente crédito subsidiado para o setor do agronegócio a fim de incentivar o setor. São incluídos nesses valores recursos disponíveis para agricultura familiar, ações de sustentabilidade e inovação. Para obter mais informações acessar o seguinte website <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-safra/2022-2023>. Cabe destacar que estes valores são gerais para o Brasil. No entanto, é plausível pensar que uma parcela deste financiamento irá para territórios que são chave para o agronegócio brasileiro que se localizam em âmbito amazônico. Vale destacar que estes dados são apresentados à título de exemplo como *proxy* de financiamento a um setor produtivo paradigmático de sustentabilidade e competitividade, e não se pretende aqui esgotar o tema e se evidencia a necessidade de ulteriores pesquisas.

Cabe destacar que, no âmbito do Plano Safra existe o Plano ABC (cujo nome mudou recentemente para RenovAgro) que é o braço do financiamento ligado à redução de gases efeito estufa (GEE) no setor agropecuário. No entanto, de acordo com WRI (2023) “Entre 2013 e 2022, o crédito contratado em todo Brasil nesse programa correspondeu somente a 1,5% do total dos quase R\$ 2,1 trilhões contratados no Plano Safra”. Ainda, no que tange o financiamento da agropecuária em âmbito amazônico o WRI (*idem*) aponta que entre 2013 e 2022 “a Amazônia Legal representou 19% das contratações totais do Plano Safra, com R\$ 402 bilhões em crédito, mas apenas R\$ 9 bilhões em ABC”⁶.

Evidentemente, o Plano Safra⁷ possui um papel fundamental para o setor do agronegócio do Brasil, que é um ativo estratégico para o desenvolvimento do país. Como também, se reconhece o positivo e continuado esforço do setor do agronegócio brasileiro (ou parte dele) – cujos resultados já estão ocorrendo – em obter maiores níveis de sustentabilidade aliados à competitividade através de uso de novas tecnologias (ex. indústria 4.0) e de implementação de práticas sustentáveis (ex. sistemas agroflorestais), dentro do arcabouço legal e institucional do Estado do Brasil.

21

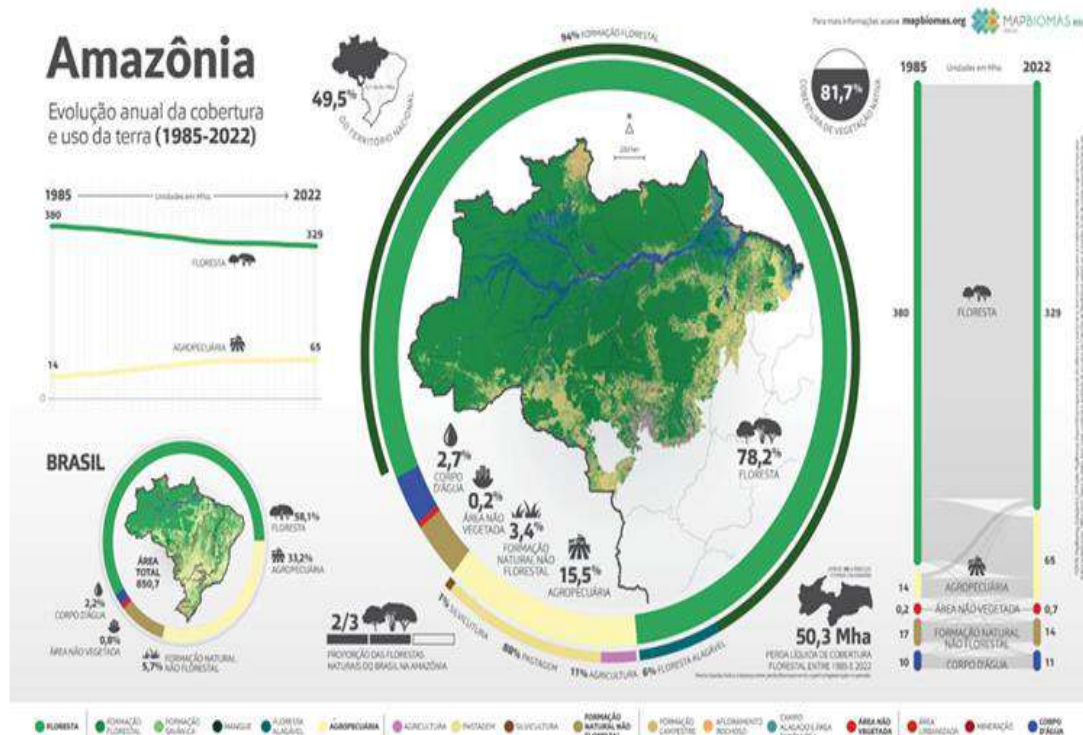
Entretanto, se olharmos para a cobertura e uso da terra na Amazônia entre 1985 e 2022 – segundo os dados do Mapbiomas (Figura 4) – se teve um aumento do uso do solo relativo à agropecuária de 14Mha para 65Mha. Em termos percentuais equivale a dizer que em 2022, 15,5% da Amazônia é usada para fins agropecuários. De forma geral, o bioma amazônico brasileiro perdeu – entre 1985 e 2022 – 50,3 Mha, chegando a 78,2% de cobertura florestal. Estes dados apontam uma tendência para a chamada “Amazon Forest dieback hypothesis”, que projeta a savanização da Amazônia devido ao desmatamento e às mudanças climáticas (LEME, E., *In* FGV 2021). Ainda, em 2021 o Brasil tem como principais vetores de geração de gases

⁶ A maioria das contratações para a pecuária na realidade foram para incrementar o rebanho e não de melhorar o desempenho produtivo. No caso do ABC, é principalmente para reforma do pasto e alguns recursos para iLP como modalidade de restauração.

⁷ Em 2023 foi lançado no novo Plano Safra para o período entre 2023/2024. O financiamento alocado chega a R\$ 364,22 bilhões. Para obter maiores informações acessar: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/presidente-anuncia-plano-safra-2023-2024>

efeitos estufa (GEE) a “Mudança de Uso da Terra e Florestas” (1.188 Mt COe) e a “Agropecuária” (601 Mt COe) – segundo os dados do SEEG (2023) – seguidos pelos vetores de “Energia” (435 Mt COe), “Resíduos” (91 Mt COe) e “Industriais” (108 Mt COe).

Figura 6 – Evolução anual da cobertura e uso da terra – 1985 -2022



Fonte: <https://brasil.mapbiomas.org/>

Com efeito, por um lado temos um setor que já está mudando de trajetória rumo a práticas sustentáveis e competitivas e, por outro, temos um passivo histórico que pede para maiores esforços para combater as mudanças climáticas e a perda de biodiversidade.

Em termos financeiros isto é refletido com a necessidade de ter uma melhoria quantitativa e qualitativa de financiamentos voltados para setores estratégicos da economia (ex. agronegócio, mineração, infraestrutura, florestas, biodiversidade, etc.) que possam estar em harmonia com os limiares socioecológicos de cada território amazônico – considerando suas especificidades e necessidades de atores

sociais territoriais – e, ao mesmo tempo, garantir a competitividade dos setores em questão. Nessa linha de argumentação, *exempli gratia*, segundo o WRI (2023) se deveria ter um Plano Safra totalmente voltado para uma agropecuária de baixo carbono, e não ter somente uma pequena parcela do mesmo. Nesse sentido, o Brasil passa atualmente por uma nova fase governamental que reconhece a necessidade de mudança de rumo da agropecuária, incluindo as questões de redução de emissão de gases efeito estufa em todos os segmentos presentes no Plano Safra.

Pois bem, embora o cenário apresentado sobre os recursos financeiros alocados à preservação e conservação do bioma Amazônico seja relativamente inicial e parcial, por falta de uma fonte de dados abrangente, é evidente que ao longo dos últimos 30 anos as pressões antrópicas⁸ sobre a Amazônia Legal foram maiores do que as ações de conservação e preservação dos recursos naturais decorrentes dos regimes ambientais internacionais e dos esforços nacionais.

Sob uma perspectiva teórica se observa que, inserindo a variável do desenvolvimento sustentável, em específico os investimentos na economia real na Amazônia – tanto aqueles decorrentes de regimes internacionais e nacionais do meio ambiente (fluxos financeiros ambientais) quanto aqueles do financiamento do agronegócio – a teoria pós-keynesiana deve ser ampliada pois não considera os impactos socioecológicos e econômicos que os investimentos geram na economia real.

Isto é, para esta teoria o simples fato de ter investimentos na economia real já garante o desenvolvimento. Enquanto, vimos que os impactos gerados, como por exemplo na Amazonia Legal, são justamente o resultado de investimentos na economia real (ex. agronegócio), apoiado pelo sistema financeiro nacional e internacional.

⁸ Evidente, que os investimentos na infraestrutura e em setores chaves para o Brasil (agronegócio e mineração) são necessários e trazem benefícios socioeconômicos, no entanto geram profundos impactos socioambientais que precisam ser considerados na tomada de decisão de atores públicos e privados, se quer contribuir para o combate às mudanças climáticas, a manutenção da biodiversidade e a garantia do bem-estar das populações que vivem na Amazônia.

Logo, se é desejável ter regimes financeiros estáveis e investimentos na economia real, bem como instituições que reduzam incerteza e gerem emprego, é também desejável que estes investimentos na economia real contribuam de forma efetiva para o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, se abre uma nova frente de pesquisa para entender o que seria adequado para a Amazonia Legal, em termos de investimentos na economia real, seus impactos na natureza e nos povos que nela habitam (cidades, povos indígenas e comunidades ribeirinhas) e que tipo de financiamento seria atrelado aos investimentos na economia real 'amazônica'. Como exemplo, citamos a proliferação de projetos de carbono florestal e REDD+ que são extremamente tênues em termos de resultados "reais" para a economia dos povos da floresta.

Finalmente, com base nas avaliações deste trabalho se confirma a hipótese de que existe no Brasil um descompasso entre a necessidade de combater a degradação socioambiental e os fluxos financeiros alocados, pois são insuficientes e secundários face aos setores produtivos tradicionais, embora sejam necessários. É necessária uma economia da sociobiodiversidade para a Amazônia Legal – a fim de garantir benefícios socioeconômicos e ambientais harmônicos – e que seja ainda apoiada e impulsionada por um sistema de financiamento adequado às necessidades dos territórios amazônicos e suas populações.

Referências

BRUNI L.; SANTORI P.; ZAMGNI S., *Lezioni di storia del pensiero economico, un percorso dall'antichità al Novecento*, ISBN 978-88-311-099-8, Città Nuova Editrice, 2021.

CARVALHO, F.J.C, Expectativas, incerteza e convenções. In MONTEIRO FILHA, D.M., PRATO, L.C.; LASTRES, H. (org)., *Estratégias de Desenvolvimento, política Industrial e Inovação: ensaios em memória de Fabio Erber*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

COELHO F. C., MAY P. Conciliando Produção e Conservação na Amazônia, 2022. Apostila (mimeo).

COP26, COP26 the Negotiations Explained, UN Climate Change Conference UK 2021 in partnership with Italy, UK Government, 2021.



COP 27, Round table on “Innovative Finance for Climate and Development” 7th November 2022, THE SHARM EL-SHEIKH CLIMATE IMPLEMENTATION SUMMIT, 2022.

FGV, Amazônia XXI, Organizadores Paulo Herkenhoff e Silvia Finguerut. Rio de Janeiro: FGV Conhecimento, 2021, 316 p. ISBN 978-65-86289-16-9.

LEME, L., Natureza Amazônica, *In* FGV, Amazônia XXI, Organizadores Paulo Herkenhoff e Silvia Finguerut. Rio de Janeiro: FGV Conhecimento, 2021, 316 p. ISBN 978-65-86289-16-9.

MAPBIOMAS, Destaques do Mapeamento Anual de Cobertura e Uso da Terra no Brasil entre 1985 a 2020, Para saber mais: mapbiomas.org, 2022.

MINSKY, H.P. "The financial instability hypothesis: A restatement". Hyman P. Minsky Archive. Paper 180. http://digitalcommons.bard.edu/hm_archive/180, 1978.

MINSKY H.P., The Financial Instability Hypothesis. The Jerome Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No. 74, 1992a.

MINSKY H.P., The Capital Development of the Economy and The Structure of Financial Institutions. The Jerome Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No. 72, 1992b.

MINSKY H.P., Uncertainty And The Institutional Structure Of Capitalist Economies. The Jerome Levy Economics Institute of Bard College, Paper No. 24, 1996.

OSTROM, E. Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action, Cambridge University Press, 1980.

PAULA, L.F. Financiamento, crescimento econômico e funcionalidade do sistema financeiro: uma abordagem pós-keynesiana. Estudos Econômicos 43(2):363-396. 2013.

SEEG – Sistema de Estimativa de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, Observatório do Clima, acessado em 27/09/2023 – <https://seeg.eco.br>.

STUDART R. O sistema financeiro e o financiamento do crescimento: uma alternativa pós-keynesiana à visão convencional. Revista de Economia Política, vol. 13 No. 1 (49), janeiro/março, 1993.

STUDART, R. Investment Finance in Economic Development. London, Routledge, 1995.

UNFCCC, Summary by the Standing Committee on Finance of the fourth (2020) Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows, 2021.

WRI, Nova Economia da Amazônia requer investimentos de R\$ 1,4 trilhão para agricultura e pecuária, Por Bruno Felin, Rafael Feltran-Barbieri e Virginia Barbosa, 24/07/23 <https://www.wribrasil.org.br/noticias/nova-economia-da-amazonia-requer-investimentos-de-r-14-trilhao-para-agricultura-e-pecuaria>.

YOUNG, O. The institutional dimensions of environmental change: Fit, interplay and scale. Cambridge, Mass., MIT Press, 2002. Parte I: Concepts and Models.

VINHA V. & MAY P., A biodiversidade e a governança verde no Brasil: soluções inovadoras na gestão dos recursos para a conservação e equidade. Desenvolvimento em Debate, v.3, n.1, p.89-109, 2012-2013-2014.

ZAMAGNI S., La lezione e il monito di una crisi annunciata, AICCON Working Papers from Associazione Italiana per la Cultura della Cooperazione e del Non Profit. No 56, 2008.



Revisitando a Narrativa Ortodoxa sobre o Desenvolvimento Asiático: Uma contraposição teórica a Bela Balassa

Rafael Moura

Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE-UERJ) e coordenador do GEEP/IESP

Na década de 1980, em um momento de aguda incerteza global logo após o segundo choque do petróleo de 1979, o choque de juros do Federal Reserve Bank (FED) norte-americano e a profunda crise da dívida que impactaria vários países em desenvolvimento, sobretudo latino-americanos, o contraste com o êxito econômico da Ásia oriental se tornou notório e inspirou inúmeros analistas a estudarem os ingredientes do sucesso econômico daquela região.

Dentre as diversas análises emergentes à época, uma com considerável aceitação foi a de verniz teórico-ideológico liberal e ortodoxo, ocupando o vácuo deixado pela crise do Keynesianismo e logrando influência conforme se dava o advento da contrarrevolução monetarista; questionando toda e qualquer abordagem explicativa ao desenvolvimento centrada no papel do Estado enquanto agente indutor do mercado (Evans, 1993).

Uma leitura que rapidamente se popularizou no bojo dessa interpretação teórica foi *“Development Strategies in Semi-Industrial Economies”* (1982), publicado pelo então consultor do Banco Mundial Bela Balassa, que contou com endosso da instituição. Não só a obra, como o próprio Balassa, converteram-se em importantes referências sobre os temas de comércio exterior e integração internacional, sobretudo em alusão a experiências como Coreia do Sul, Taiwan e Singapura. Sua perspectiva sobre tais casos, cuja inserção externa exitosa atribuía a um suposto regime de “livre comércio” adotado, não teve muitas dificuldades em se popularizar em meio à hegemonia política neoliberal capitaneada politicamente por Ronald Reagan nos Estados Unidos (EUA) e Margareth Thatcher na Grã-Bretanha.

Com óbvias restrições de escopo, o presente artigo possui como objetivo, portanto, a partir de fatos estilizados da história econômica da Coreia do Sul e Taiwan, tecer uma pequena análise de cunho crítico dos aportes de Balassa; problematizando algumas de suas reflexões sobre as trajetórias dos chamados novos países industrializantes ou Newly Industrializing Countries (NICs). Este artigo, destaco, não trata do autor em toda a sua trajetória acadêmica, mas tão somente complexifica e se contrapõe à sua interpretação específica para a região do Leste da Ásia.

Apesar de seus escritos datarem de algum tempo (o autor faleceu em 1991), suas reflexões tiveram grande impacto tanto teórico quanto prático sobre acadêmicos e formuladores de políticas; culminando na “canonização” de sua perspectiva através do relatório *“The East Asian Miracle”*, lançado pelo Banco Mundial em 1993.¹¹ Sua “narrativa” sobre os países do Leste e Sudeste Asiático, sem qualquer juízo de valor positivo ou pejorativo ao termo, foi tomada então, por um bom tempo, como hegemônica sobre a região; em consonância com o triunfo ideológico dos princípios do Consenso de Washington (Chang, 2006).

Os estudos de Balassa buscaram respostas para duas grandes questões: em *primeiro* lugar, quais os determinantes do desempenho econômico tão extraordinário dos países do Leste da Ásia ao longo dos anos 1960, 1970 e 1980? Em *segundo* lugar, tais experiências possuiriam eventual replicabilidade para as demais nações em desenvolvimento? Para responder tais perguntas, analiso o seu artigo *“The Lessons of East Asian Development: An Overview”*, publicado em 1988 no periódico *Economic Development and Cultural Change*. A escolha de tal leitura é justificada pelo fato da mesma se dar ao final da década de 1980, sendo uma de suas últimas publicações em um momento no qual o autor já se destacava em tal debate; e por sintetizar de forma mais bem articulada a agenda de pesquisa à qual se dedicava há anos.

Respondendo às perguntas em linhas gerais, Balassa destaca o que alcunha de “falta de discriminação do sistema de incentivos” (1988: S288), que teria levado ao rápido crescimento das exportações e contribuído para as altas taxas de crescimento econômico; o que, segundo ele, seria também corroborado pelas experiências dos NICs de “segunda geração” como Malásia e Tailândia, por exemplo.

¹¹ O documento pode ser consultado em: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/975081468244550798/main-report>.

Mesmo as eventuais “distorções de preços” causadas pelas intervenções estatais sob os mercados de trabalho e de capitais eram supostamente contrabalançadas pela menor regulação, controle burocrático e por outras políticas tais como subsídios às exportações; produzindo o que seria uma estrutura de incentivos “neutra” entre a produção para exportação e a produção voltada ao mercado interno, dando aos exportadores acesso livre a insumos importados aos preços do mercado mundial (Balassa, 1988; Chang, 2006).

Em suma: uma “*neutralidade do sistema de incentivos*”, corporificando a “*mentalidade exportadora*” de tais casos asiáticos; *limitadas ou inexistentes intervenções governamentais*; e ainda o *protagonismo do capital privado* teriam sido as principais explicações para o sucesso da região (1988: p.5288-9). Vamos analisar agora esses três vetores ao longo dos parágrafos abaixo; para depois procedermos com uma contraposição a partir das economias políticas sul-coreana e taiwanesa, com base em fatos históricos estilizados de relevância.

Em *primeiro* lugar, a dita neutralidade do sistema de incentivos aos agentes econômicos. Balassa (1988) envereda por tal linha argumentativa e lhe dá ênfase por atribuir às exportações a principal força-motriz do crescimento econômico nessas experiências, estando altamente correlacionadas. Menciona, inclusive, que os NICs asiáticos tiveram taxas mais céleres de expansão das exportações do que países em desenvolvimento de outras regiões. A existência de uma alta correlação positiva entre a expansão das exportações e o crescimento econômico seria confirmada por estimativas transversais para países em desenvolvimento em outros estudos, incluindo do próprio autor (Michalopoulos e Jay, 1973; Balassa, 1978).

As exportações, conforme Balassa (1988), permitiram a alocação de recursos conforme as vantagens comparativas de cada país e lhes facultou superar as limitações dos seus mercados internos na exploração de economias de escala. A exposição ao regime de “livre comércio”, nessa toada, engendraria, através da exposição à competição nos mercados globais, uma lógica disciplinadora “*carrot-and-stick*” (cenoura e porrete) que forçaria as empresas a se atualizarem e inovarem para não perecerem. Contudo, é notório dizer que o autor, para além do que já pontuei nos parágrafos anteriores, não delineia muito extensivamente o que chama de “regime neutro de incentivos”, tampouco matiza o que seria exatamente um “sistema eficiente de incentivos à exportação”.

O *segundo* ponto levantado pelo autor se refere ao grau de intervenções governamentais. Na perspectiva de Balassa, exceto pela Coreia do Sul no que tange aos segmentos naval e siderúrgico em meados da década de 1970, e “algumas empresas estratégias em Taiwan” (1988: S286), o fomento estatal não teria sido preponderante ou muito significativo; com pouca interferência na tomada de decisão dos agentes privados. Os governos, nesses dois casos como em outros da Ásia, teriam ficado supostamente restritos apenas à provisão de infraestrutura e, outra vez, o “sistema estável de incentivos”.

Por fim, como *terceiro* ponto, Balassa destaca o suposto papel menor ou “coadjuvante” do Estado através das empresas públicas, com maior peso nas economias da América Latina vi-à-vis o Leste Asiático. Destarte, cita que, na década de 1980, os gastos de empresas públicas representavam 12% do PIB na Argentina, 11% do PIB no Brasil e 26% no México; ante 4% na Coreia do Sul e 8% no Japão (Balassa *et al.*, 1986). Para corroborar seu ponto de vista, cita evidências adicionais de Landau (1983), Marsden (1983) e Blejer e Khan (1984), respectivamente, quanto: à uma correlação negativa entre o peso das despesas públicas e crescimento econômico; à uma correlação negativa entre carga fiscal e o crescimento do PIB; e, por fim, a uma correlação positiva entre o peso do investimento privado dentre o total de investimentos e o crescimento do PIB.

Feita a sistematização sobre esses três vetores explicativos do autor para o desempenho econômico de tais experiências de desenvolvimento (e, em via inversa, o insucesso de outros casos como os da América Latina, por exemplo), procedo agora com uma contraposição teórica aos mesmos a partir de fatos estilizados e literatura sobre Coreia do Sul e Taiwan. Quando olhamos as trajetórias históricas de tais economias políticas, detidamente seus arcabouços institucionais e políticas aplicadas, ficam nítidas, para dizer o mínimo, diversas controvérsias e pontos discutíveis da narrativa de Balassa.

Com relação às experiências de desenvolvimento tardias do Leste Asiático, estas de fato lograram uma inserção externa altamente exitosa nos mercados internacionais e nas cadeias globais de valor. Na Coreia do Sul, entre 1960 e 1990, durante parte considerável de seu período de *catching-up* e alto crescimento, as exportações saltaram de 2,62% do PIB em 1960 para 27,85% ao final da década de 1980. Não apenas uma mudança quantitativa, mas também qualitativa: tal inserção exportadora foi puxada por bens manufaturados, que sobem de 18,2% das exportações em 1962 para mais de 92,92% das exportações em 1989 (World Bank, 2024). Para ilustrar tal ponto, em 1965 os principais produtos vendidos pelos sul-coreanos eram minérios e concentrados,

compensado e seda crua. Já em 1985 a pauta exportadora era liderada pelo setor naval (navios, barcos e embarcações compondo 11,13%) enquanto microcircuitos eletrônicos, segmento com alta densidade tecnológica, já ocupava a quinta colocação com 2,25% (OEC, 2024).

Em Taiwan, as transformações econômicas também foram céleres e com mudanças qualitativas: o comércio exterior, medido pela soma das exportações e importações com relação ao PIB, subiu de 22% para 80% entre as décadas de 1950 e 1970; e os bens manufaturados saltaram de 15,2% para 94% das exportações entre os anos 1950 e 1980 (Tsai, 1999; Republic of China, 2024).

A questão não é exatamente a importância atribuída às exportações. O problema é que Balassa atribui o peso assumido por estas como advindo de uma suposta abertura orientada pelas vantagens comparativas e guiada por uma estratégia de “livre comércio”. Ao se analisar o arcabouço institucional e de políticas dos Estados sul-coreano e taiwanês, contudo, é notório que passaram longe de qualquer abordagem próxima ao *laissez faire*, muito pelo contrário (Chang, 2006; Perkins, 2013).

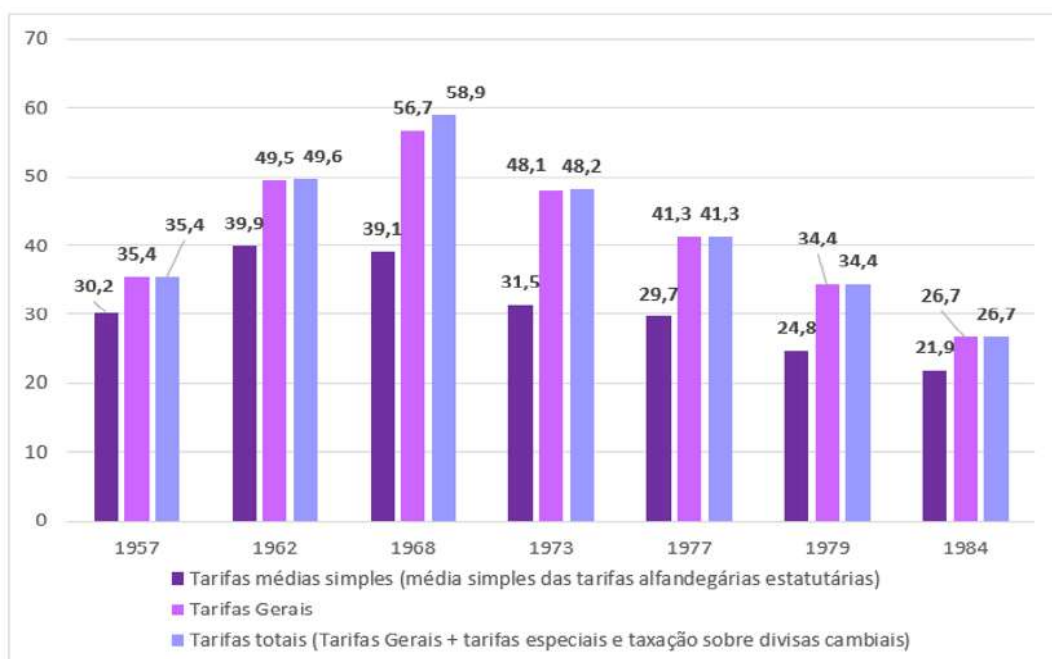
O Estado (ou governo), tanto na Coreia do Sul quanto em Taiwan, teve rol decisivo na inserção exportadora, planejando o comércio exterior e tutelando diretamente o empresariado nacional na alocação de recursos para conduzir seus investimentos. Essa tutela se deu através de múltiplos instrumentos: planos plurianuais (PPAs); subsídios para setores produtivos com maior potencial de economias de escala e obtenção de divisas cambiais através das exportações; blindagem da competição externa via restrições quantitativas e qualitativas ante competidores de fora; fomento a cartéis e oligopólios (contrário ao que apregoa a retórica liberal, que defende maior competição); projetos do governo induzindo sinergias produtivas; estatais subsidiando empresas privadas com insumos a preços abaixo de mercado (como foi o caso da Pohang Iron and Steel Company / POSCO na Coreia)¹²; e, por último, racionamento de divisas e canalização de recursos dos sistemas financeiros públicos para firmas estratégicas (Amsden, 1989; Wade, 1992; Chang, 2006; Perkins, 2013; Moura, 2021).

Outra questão curiosa, ainda mais ao confrontarmos o “regime neutro de incentivos” propalado por Balassa, diz respeito ao emprego de tarifas alfandegárias protecionistas

¹² Amsden (1989), no Capítulo 12 de seu livro clássico sobre a economia sul-coreana, traz uma ótima análise sobre o papel estratégico da POSCO no adensamento das cadeias industriais metalúrgica, siderúrgica, naval e automobilística no país.

ante bens importados concorrentes / competidores contra produtos e setores domésticos. O governo promoveu exportações, porém manteve severas restrições às importações tanto para conter déficits da balança comercial quanto para proteger indústrias nacionais; com tais taxas tarifárias permanecendo elevadas até, pelo menos, o início dos anos 1980 (Koh, 2010). Isto é corroborado pelo Gráfico 1 abaixo:

Gráfico 1 – Tarifas alfandegárias (%) na Coreia do Sul



Fonte: Elaboração própria a partir de Koh, 2010 (Tabela 2.4: p.26).

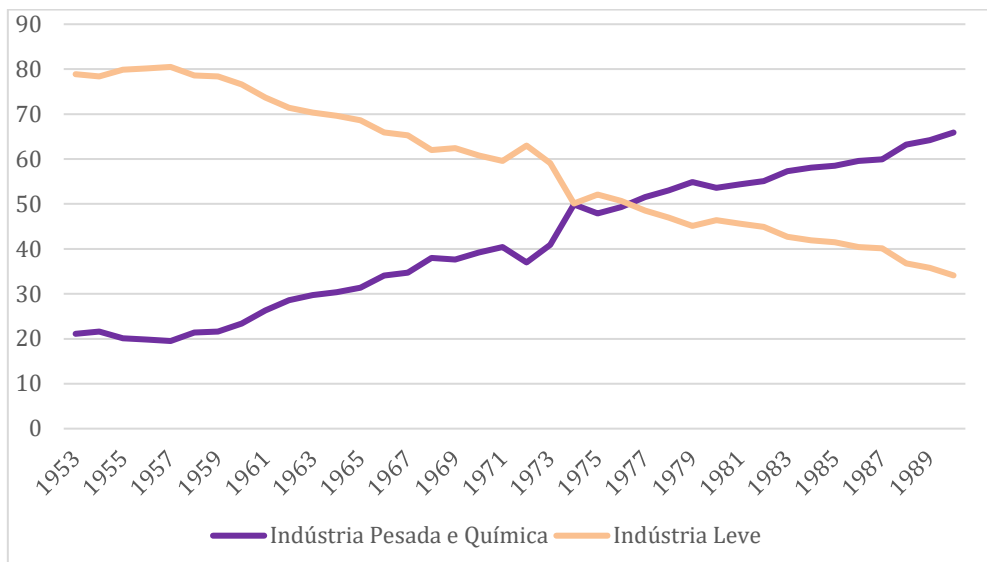
O caso de Taiwan não é distinto. Entre as décadas de 1950 e 1960, por exemplo, a média tarifária na ilha girava entre 25% e 45% para fios e tecidos de algodão, segmento vinculado a um dos setores de maior pujança da economia doméstica: o têxtil (Amsden, 2009: Tabela 5.4). Segundo Wang (1999: p.328), a tarifa nominal média no país correspondia à cifra de 44,7%, chegando a mais de 150% em setores onde a indústria taiwanesa era nascente, representando na prática uma barreira de entrada escancarada para inviabilizar competidores de fora. Portanto, houve sim um incontestável emprego de protecionismo tarifário como parte constitutiva das estratégias de desenvolvimento dos dois casos.

Balassa também argumenta que as políticas do governo sul-coreano de fomento à indústria pesada e intensiva em capitais (K), sendo um intervencionismo estatal mais assertivo e tentativa de violação das vantagens comparativas, teria trazido resultados “desastrosos” (1988: S285). Destaca, para corroborar seu argumento, a queda das exportações sul-coreanas em 1979 e a retração econômica do PIB de 5% (segundo ele) em 1980; fazendo o governo reduzir as ingerências na economia nos anos subsequentes para “regressar às políticas anteriores” (que ele não especifica quais exatamente, mas presume-se que seja aludindo às vantagens comparativas), permitindo, segundo Balassa, o ressurgimento das exportações.

Tal passagem de Balassa possui imprecisões e algumas matizações se fazem necessárias. Em primeiro lugar, as intervenções governamentais do General Park Chung Hee (1961-1979) para fomentar os segmentos pesados e intensivos em K não foram um desvio de rota do planejamento econômico. Muito ao contrário, fez parte dele desde o princípio; sendo nítido desde o segundo (2º) Plano Quinquenal (1967-1971), que previa fomento aos conglomerados empresariais *Chaebol* (Samsung, Hyundai, Daewoo, etc) em setores como aço, energia, maquinários e petroquímico (Amsden, 1989; Graham, 2003). Após tal PQ, viriam ainda outras medidas de incentivo como a Industrial Machinery Promotion Act (1967), a Shipbuilding Promotion Act (1967), a Electrical Industry Promotion Act (1969), a Steel Industry Promotion Act (1970) e a Petrochemical Industry Promotion Act (1970).

O 3º PQ (1972-1976), em seguida, consolidou tal tendência ao diminuir deliberadamente os recursos e incentivos destinados aos setores leves e dar ênfase maior e definitiva à produção siderúrgica, metalúrgica, naval, petroquímica e ao setor de eletrônicos. O 4º PQ (1977-1981) apenas reiterou a nova prioridade dos segmentos pesados (Amsden, 1989; Graham, 2003; Moura, 2021). Em suma, foi esse conjunto amplo e rico de políticas e medidas, além do direcionamento estatal via setor financeiro, que tornou possível os segmentos intensivos em K e da indústria pesada representarem, já em meados dos anos 1970, a maior fração da produção manufatureira, como se vê abaixo:

Gráfico 2 – Composição do Setor Manufatureiro na Coreia do Sul (%)



Fonte: Bank of Korea, Economic Statistics Yearbook *apud* Chung, 2007.

O segundo problema do argumento de Balassa é que, ao criticar e implicar sugestivamente a intervenção nos setores pesados como a responsável pelos indicadores econômicos adversos, ele incorre em dois erros imbricados: a) um “nacionalismo metodológico de ocasião”, ao atribuir resultados desfavoráveis em anos específicos *unicamente* às políticas domésticas, sem qualificação melhor ou uma análise mais detalhada a respeito (sobre as medidas voltadas a esses segmentos) e b) não colocar os dados econômicos sul-coreanos em perspectiva.

O primeiro ponto é uma lacuna relevante, pois 1979 foi um ano crítico; com os eventos citados no primeiro parágrafo deste artigo. A soma do 2º choque do petróleo, com efeitos inflacionários, e o choque de juros do FED engendrado por Paul Volcker, retraindo consideravelmente a disponibilidade de liquidez externa, afetou severamente a economia internacional e quase todos os países do globo. Os principais parceiros comerciais da Coreia do Sul, respectivamente os Estados Unidos (EUA) e o Japão, destinos de 31,6% e 20,2% das suas exportações em 1978, também sofreram o baque e desaceleraram violentamente suas economias no dito biênio. Os EUA, inclusive, passaram por uma recessão de -0,3% do PIB em 1980, com impactos notórios para a Coreia do Sul, uma economia asiática que, como a taiwanesa, era fortemente dependente da

performance exportadora, como já frisado. Por último, porém não menos relevante, cumpre ainda destacar que a Coreia do Sul atravessou outra gravíssima turbulência interna em 1979: o assassinato do próprio presidente e ditador Park Chung-Hee no dia 26 de outubro (Graham, 2003).

Portanto, os anos de referência tomados por Balassa portam forte viés e não representam nenhuma descontinuidade na trajetória da economia política coreana, sendo uma tendência em linha com a de muitos países em desenvolvimento no mesmo período. Ademais, há uma outra questão quanto à magnitude: o autor fala (1988: S285) de um declínio de 5% no PIB em 1980, mas o próprio Banco Mundial tem números divergentes, apontando para uma recessão de “apenas” -1,6% no país no referido ano.¹³

De toda forma, independentemente da magnitude exata, Balassa (1988) não dedica quaisquer parágrafos adicionais ou esmiuça de forma mais concreta a ilação feita entre os investimentos e esforços no desenvolvimento de setores pesados e intensivos em K e os resultados “desastrosos” que menciona.

Balassa incorre em outro equívoco ao sugerir que, após os resultados, o governo teria diminuído sua ingerência na economia. Na realidade, novos mecanismos e órgãos de intervenção permaneceram surgindo: o governo criou o Conselho Consultivo de Ciência e Tecnologia em 1980 para articular, junto ao setor privado, políticas públicas para setores industriais de alta tecnologia; em 1982, criou o Instituto de Pesquisa em Eletrônicos e em Telecomunicações (*Electronics and Telecommunications Research Institute* ou ETRI), empreendimento público para desenvolver o país em semicondutores e computadores; aprovou, em 1983, medidas protecionistas restringindo a importação de computadores e outros eletrônicos desprovidos de componentes periféricos já produzidos internamente; ampliou incentivos tarifários para atrair *joint ventures* nos setores de robótica e eletrônicos em 1985; entre outras políticas (Amsden, 1989; Graham, 2003).

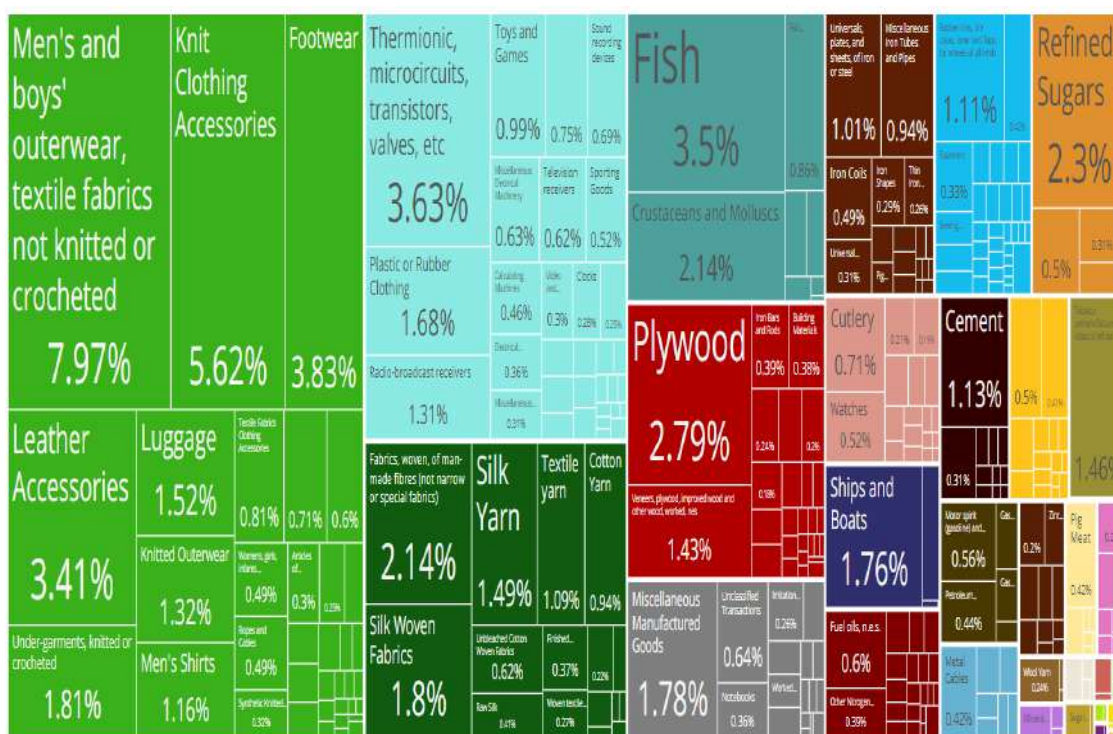
Como resultado do leque bastante amplo (e fartamente explorado por uma gigantesca literatura pertinente) de políticas governamentais adotadas, a Coreia do Sul “forjou” as suas próprias vantagens comparativas e competitivas em segmentos mais avançados, tendo um salto qualitativo e extremamente rápido em seu perfil produtivo e exportador. Isso se vê pela evolução de sua pauta de exportações nas Figuras 1 e 2 adiante. Apenas

¹³ <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=1985&locations=KR&start=1961>

entre 1975 e 1985, os itens diversos vinculados ao setor de eletrônicos se tornaram preponderantes vis-à-vis bens dos setores manufatureiros leves intensivos em trabalho (L) como vestuário, calçados etc. O setor naval, por sua vez, já respondia em 1985 por impressionantes 11,8% das exportações (1,76% dez anos antes); um sucesso extraordinário que não teria sido possível sem a estatal POSCO fornecendo aço de alta qualidade a preços baixos subsidiados, por exemplo. Isto, inclusive, deu ao governo uma vantagem na capacidade de disciplina e tutela do setor privado (Amsden, 1989; Graham, 2003; Rhyu e Lew, 2011).

Atualmente, cumpre notar, a Coreia do Sul é a segunda maior produtora naval do mundo com 14,4% do *market share* em 2018, superando o Japão (com 9,5%) e atrás apenas da China, com 19,2%.¹⁴ Curiosamente, o segmento é mencionado apenas de forma protocolar e vaga por Balassa (1988: S286).

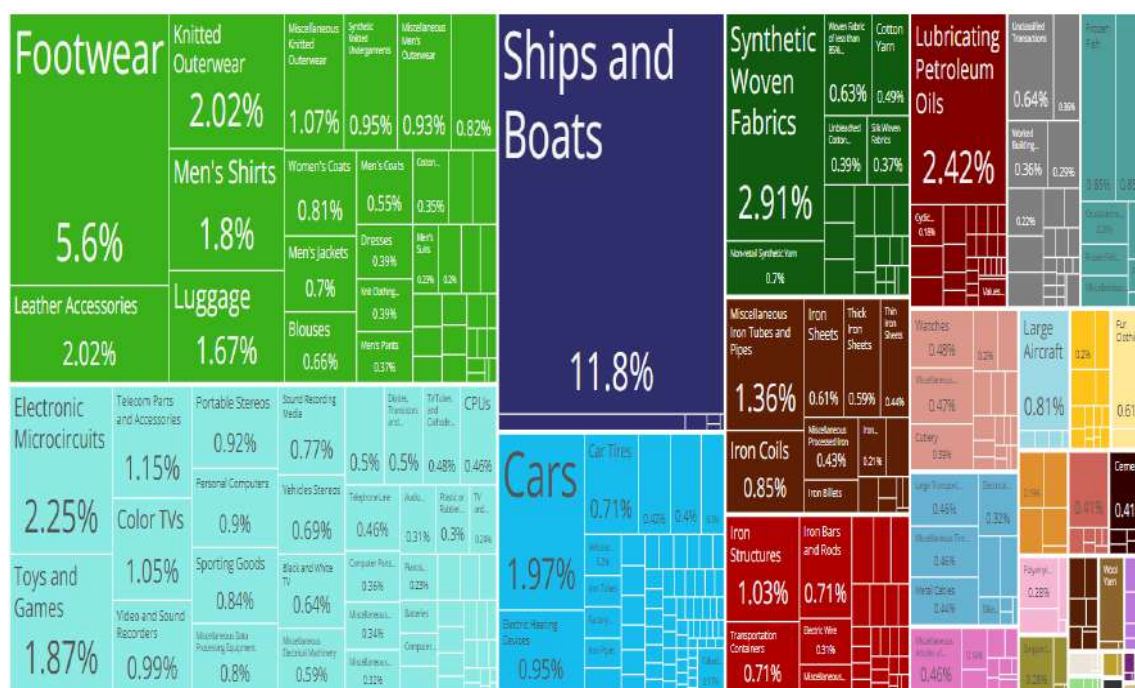
Figura 1 – Composição (%) das exportações da Coreia do Sul, 1975



Fonte: OEC, 2024.

¹⁴ <https://oec.world/en/profile/sitc/ships>

Figura 2 – Composição (%) das exportações da Coreia do Sul, 1985



Fonte: OEC, 2024.

A suposta baixa intervenção estatal atribuída à experiência de Taiwan também é altamente questionável. O governo do Kuomintang, na figura do “Generalíssimo” Chiang Kai-chek, moldou o curso produtivo através de planos plurianuais (PPAs) de desenvolvimento, que ditavam os setores privilegiados quanto à alocação de subsídios e outros benefícios pecuniários e institucionais. Particularmente relevante foi o 4º PPA (1965-1968), que pavimentou a transição da economia da ênfase do setor têxtil ao de bens de capital e bens de consumo duráveis; e o 6º PPA (1973-1975), que enfatizou os segmentos petroquímico, de maquinários e o de eletrônicos, o qual o país adquiria particular relevância no futuro (Amsden, 1985; Wade, 1990; Minns, 2006).

A alocação de crédito para setores designados como estratégicos, dentro de uma mentalidade produtivista pró-crescimento, foi possível graças ao controle estatal sobre o sistema financeiro, algo endossado pelo fato de os bancos públicos controlarem mais de 85% dos ativos financeiros totais do país ao final da década de 1970 (Caldwell, 1976; Minns, 2006).

E, também tendo em vista o protagonismo de Taiwan enquanto fabricante de bens eletrônicos e particularmente seu denominador comum primordial, os semicondutores e circuitos integrados, é válido lembrar que o pioneirismo do país no segmento se deu com a fundação do Industrial Technology Research Institute (ITRI) em 1973, voltada à incubação de projetos vinculados ao setor e outros processos produtivos avançados da Terceira Revolução Industrial (Wade, 1990; Rigger, 2011; Mengin, 2015).

Por fim, o último argumento do autor para defender uma qualificação mais liberal às experiências de desenvolvimento de Coreia e Taiwan dizia respeito ao peso (em termos de porcentagem) das empresas públicas com relação ao todo da economia / PIB. O problema é que Balassa, seja por razões de escopo (de seu *paper*, em termos de extensão), seja por razões ideológico-normativas, avalia o peso dos segmentos público e privado apenas em termos puramente quantitativos e absolutos, ignorando aspectos qualitativos importantes das relações institucionais e as sinergias produtivas entre ambas as esferas.

Um exemplo bastante ilustrativo com relação ao caso de Taiwan é a Tatung, firma produtora de bens de consumo duráveis e a maior empresa privada da ilha na década de 1970, no ápice do ciclo de *catching-up*. Por trás do seu sucesso, há elementos importantíssimos tais como o arcabouço institucional erigido pelo governo do Kuomintang ante os conglomerados multinacionais e empresas estrangeiras, em termos conducentes à transferência de tecnologia e know-how. Tal arcabouço permitiu à firma internalizar expertise em acordos com outras corporações como a Toshiba e Westinghouse, por exemplo. Isso sem contar, é claro, o suporte estatal, seja pecuniário ou através de outros mecanismos, dos mencionados PPAs; que facultaram à empresa desempenhar atividades em outros setores tais como energia e eletrônicos (Gold, 1986; Wolfe, 2013).

Já gigantes taiwanesas privadas do setor de eletrônicos, como a United Microelectronics Company (UMC) e a Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC), por exemplo, surgiram como *spin-offs* de inovações gestadas no ITRI, com a última companhia sendo inclusive fundada por um ex-presidente do Instituto, Morris Chang (Wade, 1990; Rigger, 2011; Mengin, 2015).¹⁵ A gama de exemplos tratados aqui mostra

¹⁵ A TSMC foi formada originalmente como uma *joint venture* de US\$ 207 milhões composta pela participação do Estado taiwanês (48,3%), a firma holandesa Phillips (27,5%), a firma taiwanesa Formosa Plastics (5%) e acionistas minoritários (Chi, 1990; Mengin, 2015).

que o enquadramento teórico de Balassa aos setores público e privado enquanto dicotômicos, embora seja reflexo de uma viragem ideológica que testemunhou com força no debate econômico de seu tempo, é analiticamente empobrecedora e não faz jus a uma compreensão devida das ricas experiências de desenvolvimento de Coreia e Taiwan no período pós-Guerra. Um olhar mais detido nas instituições e políticas domésticas, bem como nas sinergias entre setor público e privado, logrará um retrato mais fiel da arquitetura desses casos no que tange à inserção externa tardia.

Por fim, como frisado antes neste artigo, por razões deliberadas e também de escopo, não tive qualquer pretensão de esgotar a rica e densa literatura produzida sobre as experiências econômicas do Leste da Ásia, muito menos aludir à contribuição teórica e intelectual de Balassa como um todo. O objetivo nesta pequena reflexão foi somente mostrar como, ao adentrarmos nos fatos estilizados da história econômica de Coreia do Sul e Taiwan, rapidamente atestamos que seus êxitos exportadores contaram sim com um esforço assertivo do Estado em fomentar as próprias vantagens competitivas nacionais. Isto se deu: seja na promoção de empresas globalmente competitivas via subsídios, protecionismo tarifário e aquisição tecnológica; seja no fomento a novos setores (como é o caso da indústria naval sul-coreana através da POSCO); seja através de empreendimentos públicos do ITRI taiwanês e o ETRI sul-coreano para permitir o ingresso desses casos no setor de eletrônicos; etc. Exemplos estes que, embora não poucos nem triviais, foram excluídos do quadro analítico-explicativo minimalista tecido por Balassa, que não os dedica maior explanação ou discussão. As vantagens comparativas, assim como o suposto “regime neutro de incentivos”, não permitem, em suma, uma reconstituição histórica fidedigna dessas economias políticas.

Referências

AMSDEN, Alice. “The State and Taiwan’s Economic Development”. In.: SKOCPOL, Theda *et al.* (Eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. pp.78-105.

_____. *Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press, 1989.

_____. *A Ascensão do “Resto”: Os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo: UNESP, 2009.

BALASSA, Bela. "Exports and Economic Growth: Further Evidence". *Journal of Development Economics*, Vol. 5, 1978. pp.181-189.

_____. *Development Strategies in Semi-Industrial Economies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/917731468766812681/development-strategies-in-semi-industrial-economies>

_____. "The Lessons of East Asian Development: An Overview". *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 36, No. 3, 1988. pp.273-290.

CALDWELL, Alexander. "The Financial System in Taiwan: Structure, Functions and Issues for the Future". *Asian Survey*, Vol. 16, No.8, 1976. pp.729-751.

CHANG, Ha-Joon. *The East Asian Development Experience: The Miracle, The Crisis and the Future*. London: TWN/Zed Books, 2006.

CHI, Schive. "The Next Stage of Industrialization in Taiwan and South Korea". In.: GEREFFI, Gary; WYMAN, Donald (Eds.). *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. New Jersey: Princeton University Press, 1990. pp.267-291.

CHUNG, Young-lob. *South Korea in the Fast Lane: Economic Development and Capital Formation*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

BALASSA, Bela; BUENO, Gerardo; KUCZYSNKI, Pedro Pablo; SIMONSEN, Mario Henrique. *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.

BLEJER, Mario; KHAN, Mohsin. "Private Investment in Developing Countries". *Finance and Development*, Vol. 21, 1984. pp.26-29.

EVANS, Peter. "O Estado como problema e solução". *Lua Nova*, Vol. 28, Abril de 1993. pp.107-156.

GOLD, Thomas. *State and Society in the Taiwan Miracle*. New York: London: Routledge, 1986.

GRAHAM, Edward. *Reforming Korea's Industrial Conglomerates*. Washington, DC: Institute for International Economic Press, 2003.

LANDAU, David. "Government Expenditure and Economic Growth: A Cross-Country Study". *Southern Economic Journal*, Vol. 45, 1983. pp.440-458.

MARSDEN, Keith. "Links between Taxes and Economic Growth: Some Empirical Evidence". *World Bank Staff Working Paper*, No. 605, 1983. pp.1-34.

MENGIN, Françoise. *Fragments of an Unfinished War: Taiwanese Entrepreneurs and the Partition of China*. New York: Oxford University Press, 2015.

MICHALOPOULOS, Constantine; JAY, Keith. "Growth of Exports and Income in the Developing World: A Neoclassical View". *AID Discussion Paper No. 28*, 1973. Disponível em: < https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNAAK053.pdf >.

MINNS, John. *The Politics of Developmentalism: The Midas States of Mexico, South Korea and Taiwan*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.

MOURA, Rafael. *Industrialização, Desenvolvimento e Emparelhamento Tecnológico no Leste Asiático: Os casos de Japão, Taiwan, Coreia do Sul e China*. Rio de Janeiro: Ideia D, 2021. Disponível em: < <https://alacip.org/?p=42973> >.

OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY (OEC). *What does South Korea export?(1985)*. Disponível em: < https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/export/kor/all/show/1985 >. Acesso em 22 de janeiro de 2024.

PERKINS, Dwight. *East Asian Development: Foundations and Strategies*. London: Harvard University Press, 2013.

REPUBLIC OF CHINA. *National Statistics of Republic of China (Taiwan)*. Disponível em: < <https://eng.stat.gov.tw/> > Acesso em 26 de janeiro de 2024.

RHYU, Sang-young; LEW, Seok-jin. "Pohang Iron & Steel Company". In.: KIM, Byun-Kook; VOGEL, Ezra (Eds.). *The Park Chung-Hee Era: The Transformation of South Korea*. London: Harvard University Press, 2011. pp.322-344.

RIGGER, Shelley. *Why Taiwan Matters: Small Island, Global Powerhouse*. Boulder: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2011.

KOHN, Youngsun. "The Growth of Korean Economy and the Role of Government". In.: SAKONG, Il; KOH, Youngun (Eds.). *The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development*. Seoul: Korea Development Institute, 2010. pp.7-74.



TSAI, Pan-Long. "Explaining Taiwan's Economic Miracle: Are the Revisionists right?". *Agenda*, Volume 6, No. 1, 1999. pp.69-82.

WADE, Robert. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WANG, Peter Chen-main. "A Bastion Created, A Regime Reformed, An Economy Reengineered, 1949-1970". In.: RUBINSTEIN, Murray (Ed.). *Taiwan – A New History*. New York: M. E. Sharpe, 1999. pp.320-338.

WOLFE, Lisa. *Cold War Taiwan's Electronics Industry*. 10 de junho de 2013. Disponível em: < <https://coldwarstudies.com/2013/06/10/cold-war-taiwans-electronic-industry/> >. Acesso em 20 de outubro de 2020.

WORLD BANK. *World Development Indicators*. Disponível em: < <https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS> >. Acesso em 22 de janeiro de 2024.



A importância da [nova] política industrial para o desenvolvimento brasileiro

Carmem Feijó

Professora titular na Universidade Federal Fluminense (UFF), pesquisadora CNPQ e coordenadora do Grupo de Pesquisa em Financeirização e Desenvolvimento – Finde/UFF

Fernanda Feil

Professora colaboradora no Programa de Pós-graduação em economia do Programa de Pós-graduação (PPGE) da UFF e pesquisadora do Finde/UFF

Fernando Amorim Teixeira

Pesquisador de pós-doutorado no PPGE/UFF e do Finde/UFF

43

Entre o pós-Guerra e o final dos anos 1970, o Brasil vivenciou um rápido crescimento econômico, impulsionado pela industrialização. No entanto, desde então, a economia perdeu dinamismo e a indústria diminuiu sua participação no PIB de 30% em 1980 para 11% em 2020, impactando negativamente a atividade econômica. A pandemia de Covid-19 ressaltou a importância da autonomia industrial, especialmente em setores críticos como saúde e energia, levando a uma reavaliação global das políticas industriais. Além disso, a urgência da crise climática reforça a necessidade de desenvolver uma indústria inovadora e sustentável, alinhada com objetivos ambientais globais e nacionais.

Adicionalmente, o imperativo para uma transição verde sustentável vai além da conservação ambiental; é crucial para manter a resiliência econômica e avançar no progresso em meio a um cenário ambiental global que evolui rapidamente. Argumenta-se neste artigo que a transição verde sustentável demanda inovação e ações sinérgicas entre o setor privado e um setor industrial diversificado. Requer uma mudança de paradigma na ação estatal, afastando-se da simples meta de alívio econômico para ativamente mudar a arquitetura de produção em favor de uma

transformação estrutural sustentável. Nesse sentido, enfatiza-se a necessidade de uma convenção para o desenvolvimento sustentável, na qual a política industrial sirva como âncora para a formação de expectativas de longo prazo.

Para uma transição verde eficaz, a indústria manufatureira é crucial, devido a sua ampla integração na economia e capacidade de impulsionar rapidamente o progresso técnico e as economias de escala. Isso aumenta a produtividade em toda a economia. Países que não avançaram na industrialização ou que a abandonaram cedo enfrentam produtividade e competitividade menores em comparação com líderes globais.

Assim, a meta de se reindustrializar na década de 2020 deve, além de propor modernizar o parque industrial brasileiro com processos produtivos mais sofisticados e avançar na incorporação de setores e atividades de maior complexidade tecnológica, garantir um processo de transição verde sustentável que permita a mudança estrutural da economia. Esse tipo de reindustrialização, com ênfase no enfrentamento da crise climática – ou neindustrialização –, além de ser um enorme desafio, deve ser encarada como uma oportunidade de recuperação da produtividade e competitividade, a partir de investimentos em ativos fixos e em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), promovendo a transformação produtiva. As vantagens em se investir em processos industriais sustentáveis e em tecnologias avançadas, tem potencial de reduzir o impacto ambiental da produção industrial, criar empregos de qualidade e aumentar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional, contribuindo para a redução da restrição externa ao crescimento.

Porém, decisões de investimento com horizonte longo de tempo demandam um ambiente macroeconômico propício e estável, com espaço de política para decisões públicas discricionárias. Assim, do ponto de vista de política econômica, o desafio de promover uma mudança estrutural com sustentabilidade ambiental e maior competitividade externa é grande, pois trata-se de implementar políticas industriais bem direcionadas sintonizada com uma política macroeconômica bem-calibrada no sentido de permitir a retomada do investimento produtivo público e atração de investimentos privados. Isto implica dizer que o modelo do tripé macroeconômico, com foco na estabilidade de preços, que vigora na economia brasileira desde 1999

precisa ser flexibilizado e incorporar novos e dinâmicos instrumentos de intervenção.

Este artigo é estruturado em duas seções principais, além de uma introdução e uma conclusão. A segunda discute as estratégias de políticas para a reindustrialização, com um enfoque especial no conceito de neoindustrialização. A terceira seção é dedicada ao alinhamento da política industrial com objetivos de desenvolvimento sustentável de longo prazo, sublinhando a transformação econômica e ecológica necessária para o país. Esta parte salienta a importância de sincronizar a política industrial com uma abordagem focada em missões específicas. O artigo encerra com uma síntese das principais ideias apresentadas.

Regressão produtiva, espaço de política e transição climática

A desindustrialização precoce no Brasil, segundo Palma (2005), foi iniciada pela radical mudança de política econômica nos anos 1990, fruto das negociações com credores internacionais para resolver a crise da dívida da década de 1980. Esta crise foi agravada pelo aumento súbito das taxas de juros americanas em 1979, afetando as economias latino-americanas endividadadas. A adesão ao Plano Brady nos anos 1990 marcou o início dessa mudança, promovendo a abertura financeira e reduzindo o espaço para políticas domésticas, impactando negativamente a indústria manufatureira. A liberalização econômica abandonou as políticas industriais e comerciais, promovendo uma gestão econômica que favorecia menos intervenção estatal e um Estado menor, alterando preços relativos contra a manufatura.

A taxa de câmbio real, elemento chave para o setor manufatureiro conforme o novo-desenvolvimentismo, tende à apreciação em economias com vantagens em recursos naturais, desfavorecendo a indústria devido à falta de políticas para neutralizar a doença holandesa. A livre movimentação de capital manteve a taxa de câmbio em níveis não competitivos, desincentivando investimentos em setores de tradables não-commodities e acelerando a desindustrialização.

A economia brasileira ao longo dos anos 2000 e 2010 foi se especializando na produção e exportação de commodities agrícolas e minerais. Os setores de maior

dinamismo desde os anos 2000 foram os de agropecuária¹ e as indústrias extrativas. As políticas industriais implementadas a partir de 2003², por sua vez, não foram capazes de surtir o efeito esperado de reverter o processo de desindustrialização, enquanto as políticas direcionadas (principalmente de crédito e subsídios) para setores agrário-exportador foram bem-sucedidas. Assim, não se pode afirmar que não houve política setorial nas últimas décadas, senão que as escolhas explícitas foram (e seguem sendo) feitas para privilegiar atividades produtivas com menor valor agregado. Se, do ponto de vista do crescimento econômico, a matriz produtiva especializada em bens de baixa elasticidade renda e baixa complexidade reduz o potencial de crescimento do produto e da produtividade a longo prazo, o contexto da transição climática coloca desafios ainda maiores ao desempenho desses setores, pois desastres induzidos por mudanças climáticas têm significativos impactos sobre a produção de bens intensivos em recursos naturais.

A maior especialização na produção de bens intensivos em recursos naturais expõe a base produtiva do país a maiores riscos físicos com origem em crises climática. Assim, a vulnerabilidade climática se manifesta negativamente nos resultados da balança comercial especializada na exportação de *commodities*. Carney (2018) define os riscos físicos como os que se referem às ameaças decorrentes de mudanças nas condições climáticas e seus impactos diretos, como variações súbitas ou contínuas, ondas de calor, secas, aumento do nível do mar, inundações, desertificação e eventos climáticos extremos. Esses riscos podem causar danos físicos a propriedades e afetar significativamente o comércio de bens e serviços. Desta forma, as crises climáticas podem acentuar as flutuações cíclicas nas economias e, ao aumentarem a percepção de risco por parte de investidores internacionais em torno de dificuldades de balanço de pagamentos, tornam a retomada do crescimento mais lenta e financeiramente mais custosa.

¹ Um dos principais instrumentos de apoio à produção do agronegócio são as políticas de crédito rural, que direcionam recursos públicos subsidiados, em especial para culturas como soja, café, cana-de-açúcar, milho, que chegam a concentrar 80% dos recursos de todo o Sistema Nacional de Crédito Rural para lavouras.

² De 2003 a 2014, foram anunciadas e implementadas três políticas industriais (ver Stein e Herrlein Jr, 2016): Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce, 2003), Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP, 2008-2010) e Plano Brasil Maior (PBM, 2011-2014). Em 2023 uma nova política industrial passa a ser elaborada com o objetivo de reindustrializar a economia brasileira.

Além disso, Carney (2018) define riscos de transição como os riscos financeiros que podem resultar do processo de ajuste para uma economia de baixo carbono. Esses riscos originam-se de uma variedade de fatores, incluindo mudanças políticas, avanços tecnológicos e mudanças no sentimento do mercado e nas normas sociais. A transição para fontes de energia mais verdes e práticas sustentáveis implica uma reestruturação significativa da atual paisagem econômica e industrial.

Um aspecto crucial dos riscos de transição é o conceito de ativos encalhados - ativos que sofreram baixas contábeis inesperadas ou prematuras, desvalorizações ou conversão em passivos. No contexto da Transição Verde Sustentável, ativos encalhados referem-se predominantemente àqueles ligados a combustíveis fósseis e indústrias intensivas em carbono. À medida que políticas e preferências de mercado se voltam para alternativas sustentáveis, ativos ligados a combustíveis fósseis podem perder seu valor rapidamente, tornando-se "encalhados". A existência de ativos encalhados representa um risco potencialmente desestabilizador para a estrutura produtiva atual, e indústrias que dependem fortemente de combustíveis fósseis podem enfrentar desafios financeiros significativos, levando a repercussões econômicas mais amplas. A desvalorização de ativos nessas indústrias pode levar à perda de empregos, redução de investimentos e diminuição da disponibilidade de capital para esses setores. Além disso, o sistema financeiro mais amplo pode ser impactado devido à diminuição do valor dos investimentos e empréstimos vinculados a esses ativos. Isso pode levar a um efeito cascata, afetando a saúde financeira de bancos e investidores com exposição significativa a combustíveis fósseis e indústrias relacionadas.

Portanto, entender e gerenciar os riscos de transição é crítico para uma transição suave para uma economia sustentável. Requer planejamento cuidadoso e coordenação entre vários *stakeholders*, incluindo governos, indústrias e o setor financeiro, para minimizar interrupções e garantir estabilidade econômica durante essa fase transformadora.

Outro elemento a ser considerado, é que a especialização na exportação de produtos intensivos em recursos naturais, dentro de um contexto de integração financeira subordinada, tem levado à financeirização das empresas ligadas à própria exploração desses produtos. No que diz respeito ao agronegócio, a financeirização

tem impulsionado a expansão de empresas agrícolas,³ em particular nas regiões de expansão da fronteira. Não por acaso, a maior contribuição à emissão de gases de efeito estufa, no caso brasileiro, tem origem no uso do solo e no desmatamento.⁴

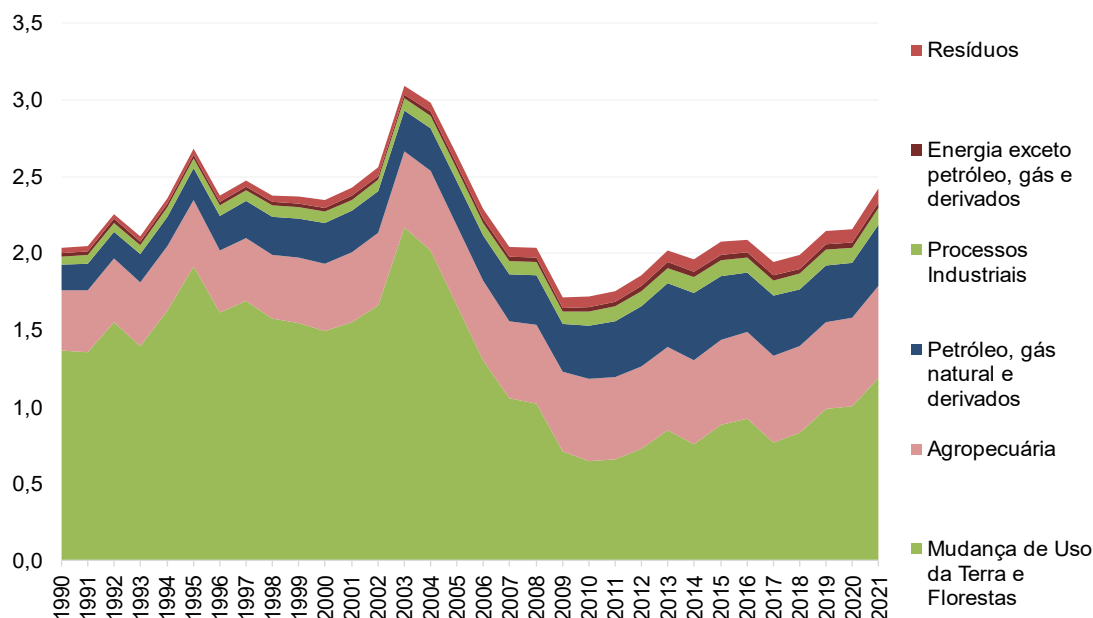
A título de ilustração, o Gráfico 1 registra desde 1990 a evolução das emissões de CO₂ e por tipo de atividade. Observa-se que a partir de 2003 as emissões decrescem em todas as categorias e voltam a subir a partir de meados dos anos 2010. A maior emissão se observa no Uso da Terra e Florestas que contribuiu com quase a metade do total de CO₂ em 2022.

Para alcançar uma transição verde sustentável, isto é, um círculo virtuoso de crescimento sustentável, com investimentos verdes e diversificação produtiva, é imperativo identificar setores estratégicos para investimento público e fornecer incentivos direcionados. Esses incentivos devem ser orientados para expandir capacidade e produção, ao mesmo tempo em que abordam restrições ambientais e climáticas. Além disso, em economias como a do Brasil, que se especializam em produtos primários, o desafio de transição para práticas sustentáveis é intensificado devido à sua menor capacidade de adoção de novas tecnologias e investimento em setores limpos.

³ A financeirização da empresa agrícola ocorre, por exemplo, com a entrada de fundos de pensão e de investimentos nos negócios da cadeia agropecuária. Os fundos financeiros podem participar na cadeia produtiva de várias formas: diretamente na aquisição de terras ou no arrendamento de propriedades; no financiamento de máquinas e insumos e nos mecanismos de estocagem e comercialização do produto. A garantia do financiamento em cada etapa seria o produto final. Assim, a financeirização da cadeia produtiva permite a multiplicação de títulos relacionados a um mesmo produto.

⁴ Soares (2023), analisa o processo de financeirização de grandes empresas ligadas à agropecuária e constata que o avanço da financeirização se dá com o aumento da diversificação de instrumentos financeiros e o número de investidores institucionais na aquisição de propriedades rurais e na produção agrícola brasileira. Uma característica da financeirização das grandes empresas ligadas à exploração de recursos naturais é que a geração do seu lucro está mais ligada às condições de financiamento para a produção do produto que dependem de expectativas de preços formados em bolsas de mercadorias, do que da entrega do produto em si e do seu destino. Ademais, no caso brasileiro, o agronegócio sofre pouca ou nenhuma tributação, e as empresas de fundos financeiros que financiam o agronegócio também se beneficiam de isenções e subsídios dados pelo governo. A literatura sobre a financeirização no campo é vasta. Ver, por exemplo, Delgado, 2012; Balestro; Lourenço, 2014; Kato; Leite, 2020, Delgado e Leite, 2023, dentre outros.

Gráfico 1: Emissões de tCO₂e por setor: 1990 a 2021. Em bilhões de toneladas



Fonte: Sistema de Estimativa de Emissão de Gases – SEEG (Observatório do Clima)

Decisões de investimento neste contexto devem ser informadas por uma taxa de retorno social, onde projetos são avaliados com base em seu impacto no desenvolvimento, bem-estar, meios de subsistência, direitos humanos, viabilidade financeira, sustentabilidade ecológica, externalidades e sua contribuição para a diversificação e crescimento de longo prazo. Ponto importante, esses projetos devem visar gerar valores presentes líquidos positivos, onde buscar lucros máximos explorando recursos não renováveis não deve ser o objetivo primário. Tais iniciativas exigem planejamento estatal abrangente, regulação, financiamento adequado e monitoramento rigoroso de desempenho. Eles devem ser sustentados por políticas fiscais, monetárias e financeiras acolhedoras. Essa abordagem é condição necessária para o sucesso em fomentar um crescimento econômico sustentável e inclusivo e permitir que economias fortemente dependentes de setores primários intensivos em recursos naturais naveguem de forma eficaz pelo caminho complexo em direção à transição sustentável. A condição suficiente requer uma mudança de foco de práticas intensivas em recursos tradicionais para atividades econômicas inovadoras, limpas e sustentáveis, ou seja, que se transite para a mudança estrutural ambientalmente sustentável. (Saad-Filho; Feil, 2023)

Reindustrialização: política industrial como âncora para expectativas de longo prazo

O processo de reindustrialização da economia brasileira implica a implementação de políticas industriais em um ambiente macroeconômico onde a taxa de juros real se situe abaixo da taxa de retorno sobre o capital fixo e a taxa de câmbio se situe em nível competitivo. A inserção financeira subordinada da economia brasileira deixa pouco espaço de manobra para a administração de política de estímulo à demanda agregada puxada pelo investimento produtivo, que seria necessário para a reindustrialização. O investimento em formação de capital demanda um ambiente de estabilidade e de perspectiva positiva de crescimento sustentável, o que o arranjo macroeconômico caracterizado pelo tripé de metas de inflação, superávits fiscais e câmbio flutuante das últimas três décadas não propiciou.

Ademais, a reindustrialização nos anos 2020 ocorrerá em um contexto de transição climática, que agrega novos desafios às decisões de investimento com horizonte longo de tempo. Esses desafios estão associados às incertezas quanto aos retornos esperados em relação às mudanças climáticas e seus impactos sobre a estrutura produtiva. Assim sendo, a política industrial surge como um instrumento importante para despertar o *'animal spirits'* do setor privado.

Na perspectiva da discussão da economia brasileira, o projeto de reindustrialização deve contemplar tanto políticas de curto prazo, que construam o ambiente propício à retomada do investimento produtivo, como políticas estruturantes, como a proposta pela neoindustrialização. Assim, por um lado, o modelo do tripé macroeconômico, para ser consistente com o projeto de reindustrialização, deve ser flexibilizado para acomodar metas de crescimento puxado pela recuperação da taxa de investimento pública e privada e direcionada para a transformação produtiva na direção da produção de bens de maior valor adicionado e com eficiência ambiental. Por outro, as políticas industriais devem ser coordenadas entre as várias esferas das administrações públicas para construírem a base de confiança necessária para induzir as decisões privadas de investimento e de financiamento com horizonte de longo prazo. Vale lembrar que Keynes (1936, capítulo 12) apontou como decisões de longo horizonte em um ambiente de incerteza não probabilística são apoiadas em *'convenções'* (crenças compartilhadas) que são construídas com regras, hábitos e instituições que

restringem o impacto da incerteza. Portanto, a transição verde sustentável exige ações sinérgicas entre o setor privado e um setor industrial diversificado. Requer uma mudança de paradigma na ação governamental, afastando-se da mera meta de alívio econômico para ativamente mudar a arquitetura de produção para uma transformação estrutural sustentável. A convenção para o desenvolvimento sustentável posiciona o governo como o agente central na promoção da transformação estrutural necessária para alcançar a transição sustentável.

O conceito do “Estado Empreendedor”, conforme articulado por Mazzucato (2012), é fundamental neste contexto. O Estado deve agir de forma decisiva, moldando mercados, assumindo riscos e, assim, gerando a nova convenção. A transição verde sustentável requer uma transformação do mercado, abrangendo tanto a demanda quanto a oferta. É o papel do Estado influenciar a estrutura e o funcionamento dos mercados e, assim, induzir os investimentos do setor privado, liderando a convenção de desenvolvimento sustentável. A nova política de reindustrialização da economia brasileira se enquadra, desse modo, como uma âncora para a formação de expectativas de longo prazo.

51

O contexto internacional de estímulo à transição energética representa uma janela de oportunidade para o projeto de reindustrialização. O Brasil detém reservas de minérios críticos,⁵ que são insumos importantes para a transição energética dos países desenvolvidos. Portanto, uma política industrial que privilegie a exploração e, principalmente, o beneficiamento desses recursos minerais, pode representar um grande avanço em termos de desenvolvimento de novas tecnologias na direção de energia limpa. Além disso, a exportação de energia limpa contribui para a melhora do saldo externo, estimula a demanda agregada e aumenta o espaço de política, condições necessárias para um projeto bem-sucedido de reindustrialização. A criação de espaço de política amplia a capacidade de intervenção do Estado no sentido de redirecionar recursos, via sistema de tarifas e subsídios e financiamento público, dentre outros expedientes, para os demais setores prioritários da política industrial.

⁵ Ver relatório de Pope e Smith (2023) sobre o potencial de exploração econômica de minerais críticos no Brasil.

Dada a atual estrutura produtiva e inserção comercial, pelo menos duas estratégias setoriais para a reindustrialização, além da exploração de novos minerais, podem ser identificadas. A primeira, teria como foco os setores mais sofisticados tecnologicamente, pois são esses que apresentam maiores ganhos de produtividade e menor impacto ambiental. Ou seja, trata-se de direcionar estímulos para setores com ganhos de economia de escala, pois são também os que alavancam o processo de modernização de processos produtivos de demais setores. Portanto, a substituição de importações nesses casos representa avanços significativos no processo de reindustrialização do país. Magacho (2020, p.6), com base em nomenclaturas internacionais, lista setores tecnologicamente mais avançados na manufatura: máquinas e equipamentos, veículos automotores, equipamentos de transporte; químicos e farmacêuticos; máquinas elétricas; equipamentos médicos, ópticos e de precisão; e equipamentos eletrônicos e de comunicação.

A segunda estratégia considera que o equilíbrio das contas externas deve ser observado no processo de reindustrialização, e, portanto, a política industrial deve também visar setores com capacidade competitiva. Neste caso, o foco deve ser em diversificar a produção intensiva em recursos naturais estendendo a cadeia produtiva das atividades agropecuárias e extrativas de forma a promover vínculos produtivos para frente, aumentando o grau de processamento dos recursos naturais, e para trás, conectando-se com outras indústrias da economia nacional que fornecem bens e serviços para os setores agrário e extrativistas. Seria uma estratégia de adensando das cadeias produtivas a montante e a jusante. Some-se a diversificação, a busca por torná-las mais eficientes no uso de recursos ambientais. Nessa estratégia, inclui-se também a exploração de novos minérios e investimento em energia limpa (como hidrogênio verde), com vistas a exportação.

52

Política industrial baseada em missões: o plano a Nova Indústria Brasil como a nova convenção de desenvolvimento

O projeto da Nova Indústria Brasil (NIB), lançada pelo governo federal em janeiro de 2024, aborda de maneira abrangente as estratégias destacadas para a reindustrialização do país. Este plano de ação reconhece o reforço da indústria nacional como um pilar essencial para o desenvolvimento sustentável do Brasil, sob perspectivas sociais, econômicas e ambientais. Posicionando a tripla crise mundial

no centro de sua agenda, a NIB responde diretamente aos desafios apresentados pela desindustrialização precoce e intensificada que o Brasil enfrentou.

Dentre as propostas da NIB de apoio ao setor industrial com o objetivo de fomentar o avanço técnico, aumentar a produtividade e a competitividade nacional, e reposicionar o Brasil no comércio internacional, destacam-se medidas de fortalecimento dos setores tecnologicamente avançados e a diversificação da produção intensiva em recursos naturais, promovendo uma transição ecológica e a exploração de novos minérios, como parte da estratégia de adensamento das cadeias produtivas.

Como uma inovação em termos de política industrial, a NIB é articulada em torno de seis missões industriais, orientadas por objetivos claros e desafiadores que abordam grandes desafios sociais, ambientais e tecnológicos:

1. Cadeias Agroindustriais Sustentáveis: Visando a sustentabilidade e a digitalização no setor agroindustrial.
2. Complexo Econômico-Industrial da Saúde Resiliente: Para fortalecer a autonomia e a capacidade de resposta do sistema de saúde brasileiro.
3. Infraestrutura Sustentável: Focando em saneamento, habitação e mobilidade urbana.
4. Transformação Digital da Indústria: Para aumentar a produtividade e inovação tecnológica nas empresas brasileiras.
5. Bioeconomia e Descarbonização: Promovendo a transição energética e o uso sustentável da biodiversidade.
6. Tecnologias de Defesa e Soberania: Desenvolvendo tecnologias críticas para a segurança nacional.

Para alcançar os objetivos delineados nas suas missões, a Nova Indústria Brasil (NIB) adota três pilares estratégicos fundamentais. O primeiro pilar é o Financiamento Sustentável, que enfatiza o apoio financeiro à transformação ecológica e inovações em diversas áreas, como infraestrutura e exportações, por meio de uma combinação de linhas de crédito, apoios financeiros diretos e incentivos fiscais voltados para a sustentabilidade. O segundo pilar central é a Melhoria do Ambiente de Negócios, que visa potencializar a competitividade da indústria nacional através do desenvolvimento do capital humano, da abertura de novos mercados internacionais para produtos brasileiros e da simplificação dos trâmites regulatórios

que atualmente impõem barreiras à inovação e ao crescimento econômico. O terceiro e último pilar é o Poder de Compra do Estado, uma estratégia que se vale das contratações governamentais em áreas-chave como infraestrutura, energia renovável e saúde para promover e estimular o desenvolvimento industrial, guiando o setor produtivo em direção aos objetivos estratégicos de longo prazo estabelecidos pela NIB.

Assim, a NIB é a definição do grande projeto de neoindustrialização, e, ao considerar a realidade contemporânea e os imperativos apresentados pela crise climática, demanda uma visão de desenvolvimento baseada em missões, ou seja, a política de reindustrialização se caracteriza por ser uma política coordenada com todas as demais políticas públicas. A nova diretriz industrial vai além do uso de tarifas e subsídios, instrumentos tradicionais de política industrial. Estratégias como incentivo à inovação de produtos e processos, políticas de distribuição de renda e inclusão financeira, gestão dos riscos associados à demanda, molduras de financiamento, regulamentações dinâmicas e promoção de cooperação integram o rol de medidas a serem consideradas nos pilares estratégicos. Instrumentalizando essa visão de política industrial como missão, estão os mecanismos como financiamentos direcionados através de instituições financeiras públicas, taxas de juros favorecidas, a formulação de condicionalidades e políticas vinculadas ao compartilhamento de conhecimento, incentivos econômicos e políticas de compras públicas.

A prioridade a ser dada à produção de insumos de saúde, é um exemplo de estratégia de reindustrialização com foco em políticas transversais no sentido de envolver vários setores e contribuir para a melhoria na distribuição de renda. A pandemia da Covid-19 evidenciou a vulnerabilidade em depender de insumos médicos importados. Esta acentuada dependência sublinhou a imperatividade de um Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) sólido no Brasil. Embora enfrentando desafios, o país demonstrou uma capacidade produtiva notável, particularmente na pesquisa e desenvolvimento de vacinas, com instituições como Fiocruz e Butantan em posições de destaque. A produção focada em medicamentos genéricos e similares aponta para a necessidade de diversificar e ampliar a indústria farmacêutica, enfatizando inovação e tecnologia. Além disso, um déficit crescente

no comércio de equipamentos médicos revela uma dependência de produtos importados.⁶

A construção de políticas e instituições públicas comprometidas com a reindustrialização do país requer o apoio de empresas estatais⁷ e bancos público. Conforme Mazzucato (2023, p. 7) destaca, é crucial prestar atenção tanto ao desenho institucional e organizacional quanto ao desenho de políticas. É necessário ainda que as políticas assumam um caráter mais horizontal, resultando em ganhos que transcendam setores específicos, a partir de objetivos concretos de transformação econômica. Neste contexto, a lógica se inverte, e o ganho de dinamismo de cada atividade produtiva associada a uma missão, ocorre por meio de um direcionamento dessas atividades para a construção de processos sustentáveis

A política industrial deve estar alinhada com o planejamento com horizonte longo de tempo em seu sentido mais amplo de forma que diversos expedientes se organizem em torno de cada missão. Neste contexto, importa menos o caminho a ser percorrido (inclusive porque pode haver vários ou empecilhos demandem que novas alternativas sejam encontradas) e mais a orientação da política para o atingimento do objetivo almejado.

As abordagens políticas orientadas para a missão entendem a importância da combinação de objetivos públicos com interesses privados, ou seja, o processo de reindustrialização precisa ser construído e legitimado pela sociedade. Isso implica na necessidade de colaboração simbiótica em torno dos objetivos entre o Estado, as empresas privadas, trabalhadores e outros stakeholders, demandando um novo contrato social que vise a transformação econômica e ecológica (Mazzucato, 2023).

⁶ O fortalecimento do CEIS não apenas assegura nossa autonomia em saúde, mas também tem o potencial de impulsionar a economia, como demonstrado por um estudo do IBGE sobre a geração de empregos. O Plano de Retomada da Indústria propõe seis programas para robustecer o setor, incluindo o desenvolvimento e produção de vacinas e equipamentos médicos. Utilizando o Sistema Único de Saúde (SUS) como um instrumento-chave, é possível alavancar compras públicas para incentivar a produção nacional. Investimentos em pesquisa e desenvolvimento, bem como o financiamento de startups, reforçam a relevância estratégica do setor. O Brasil deve aprender com os desafios recentes, ampliando sua resiliência na área da saúde para a segurança nacional.

⁷ Em 2015 havia 138 empresas estatais federais, segundo a SEST, e este número se reduz para 92 em 2022.

Por fim, a dimensão do financiamento é central para que as missões possam ser alcançadas, o que demanda novas capacidades por parte dos sistemas financeiros domésticos. A experiência brasileira de gestão de políticas públicas sempre contou com os bancos públicos como parte do arcabouço de política. Assim, os bancos de desenvolvimento (nacional e regionais), por deterem expertise acumulada e compromisso com o longo prazo, devem desempenhar papel de liderança no processo de apoio à reindustrialização assim como a projetos públicos de investimento em infraestrutura sustentável.⁸ Nesse sentido, o BNDES, que atualmente é o gestor do Fundo Clima, uma fonte de recursos, que não depende de funding público, e que tem um grande potencial de ter protagonismo no processo de financiamento de projetos ambientalmente sustentáveis é crucial, mas não apenas⁹. De acordo com Teixeira et al (2023), o recente processo de criação e desenvolvimento de fundos subnacionais a partir de recursos de compensação de atividades extrativas (os chamados fundos soberanos), pode trazer a cena novos aliados importantes na tarefa de tornar a dependência de recursos finitos, em potenciais fontes de recursos para a transformação.

56

Vale mencionar os desafios na implementação do plano da Nova Indústria Brasil e a disponibilidade de recursos financeiros no BNDES. O plano da NIB destaca a alocação de R\$ 300 bilhões para quatro eixos principais até 2026, o que, à primeira vista, representa um comprometimento significativo com a indústria nacional. No entanto, ao se considerar a atuação passada do BNDES, que desembolsou R\$ 362 bilhões em um ano no enfrentamento da crise financeira global de 2010, em condições financeiras estáveis e com taxas de juros favoráveis ao processo de reindustrialização, percebe-se que o montante atual pode não ser suficiente frente aos desafios da reindustrialização e da urgência climática.

A NIB propõe instrumentos como fundos de investimento voltados para a transformação ecológica e linhas de crédito para expansão da capacidade

⁸ Aqui vale mencionar a importância em investir em cidades sustentáveis para modernização urbana com destaque para cadeia produtiva do setor de transporte e investimento de infraestrutura sustentável.

⁹ Registre-se uma iniciativa importante no debate de transição climática no caso brasileiro foi o início do processo de elaboração de uma taxonomia de finanças sustentáveis e que se soma aos esforços na direção de criar um novo ambiente de negócios onde a sustentabilidade ambiental tem destaque.

produtiva, refletindo uma abordagem que mantém princípios neoliberais, onde o Estado atua focado na correção de falhas de mercado. No entanto, a reindustrialização efetiva demanda um Estado planejador, que possa assegurar investimentos sustentáveis e de longo prazo, especialmente em um contexto em que as políticas macroeconômicas desempenham um papel vital.

Além disso, aspectos críticos como o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), a transformação digital e o desenvolvimento de cidades sustentáveis requerem uma visão mais ampla, que não se limite ao foco em transporte ou em soluções disruptivas sem a devida atenção à capacitação da mão de obra necessária para tais tecnologias. As missões da NIB, enquanto interconectadas, necessitam de uma articulação clara para garantir que a política industrial seja capaz de promover um projeto coletivo de transformação que considere reformas econômicas e políticas mais abrangentes, visando a neutralidade de carbono e a minimização dos impactos sociais, econômicos e financeiros.

A NIB representa um passo importante na construção de uma convenção para o desenvolvimento sustentável, com a indústria servindo como âncora para essa convenção. No entanto, a NIB requer espaço de política e instrumentos específicos mais robustos e adequados para enfrentar de forma eficaz os desafios matizados da reindustrialização sustentável. Sem mencionar a falta de financiamento estável com condições favoráveis para empréstimos, além dos instrumentos já propostos, há uma necessidade de ferramentas de política mais fortes que estejam diretamente alinhadas com os objetivos de sustentabilidade e que possam incentivar as indústrias a adotar tecnologias e processos sustentáveis. Além disso, o sucesso do plano depende de uma coordenação mais eficaz entre políticas de curto prazo e a política industrial.

Durante o período de industrialização brasileira nos anos 1970, o Ministério do Planejamento desempenhou um papel crucial na coordenação de uma convenção para o crescimento, orientando a transformação econômica com supervisão estratégica, conforme apontado por Barros de Castro. Hoje, o foco do Ministério do Planejamento é principalmente no orçamento público, que, embora importante, não abrange o planejamento estratégico mais amplo necessário para impulsionar os objetivos de desenvolvimento industrial e sustentável do país.

Portanto, para que a NIB sirva verdadeiramente como um pilar para uma convenção de desenvolvimento sustentável, ela deve ser apoiada por uma poderosa autoridade de planejamento centralizada capaz de coordenação intersetorial e direção estratégica de longo prazo. Isso garantiria que todos os aspectos da reindustrialização sustentável sejam abordados de forma coesa, fomentando um futuro econômico robusto, verde e inclusivo para o Brasil.

Considerações finais

A Nova Industria Brasil é um projeto de reindustrialização no contexto da crise climática, focando no processo de desenvolvimento de longo prazo para o Brasil. Este novo contexto global, caracterizado pela transição energética em nações desenvolvidas, oferece às economias ricas em recursos minerais, como a do Brasil, a chance de usar sua produção de energia limpa e recursos minerais para superar limitações externas e expandir suas políticas econômicas. Uma estratégia de reindustrialização que concentre esforços no setor mineral e agroexportador pode não apenas facilitar a implementação de políticas industriais revitalizadas, mas também promover a diversificação da economia nacional, incentivando investimentos em setores com alto potencial de escala, pesquisa e desenvolvimento e inovação.

Em essência, a neoindustrialização proposta para a década de 2020 visa a realocar recursos para produções de maior valor agregado e eficiência ambiental, aumentando a independência econômica do Brasil em relação ao fluxo de capitais externos. Isso permitiria ao país não apenas recuperar seu dinamismo econômico, gerar empregos de qualidade e melhorar sua produtividade, mas também expandir sua presença em mercados internacionais dinâmicos.

Portanto, a neoindustrialização sugere um modelo de desenvolvimento econômico inovador, que prioriza a intervenção estatal ativa. O processo de investimento em medidas de adaptação climática traz incertezas, reforçando a importância de uma política industrial orientada por missões específicas. Esta política deve servir como base para as decisões de longo prazo, guiando o financiamento público e a intervenção em setores-chave para assegurar uma transição para uma economia verde e sustentável. Assim como no pós-guerra, quando a América Latina e o Brasil se depararam com uma janela de industrialização, a década de 2020 apresenta uma

nova oportunidade com a agenda de transição climática, que pode ser a chave para reverter o processo de desindustrialização. Contudo, para que a NIB seja bem-sucedida, é crucial aumentar a autonomia da política econômica e a coordenação das ações, preferencialmente garantindo um órgão coordenador desse processo.

Referências

ALTENBURG, T., RODRIK, D., "Green Industrial Policy: accelerating structural change towards wealthy green economies". Green Industrial Policy - Concept, Policies, Country Experiences, [S.l: s.n.], 2017. p. 2–20. Disponível em: https://archive.unpage.org/files/public/green_industrial_policy_book_aw_web.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

BALESTRO, M.V; LOURENÇO, L C de B. Notas para uma análise da financeirização do agronegócio: além da volatilidade dos preços das commodities, *in* BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. da; NAVARRO, Z.(eds). O mundo rural do Brasil no século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola, EMBRAPA, 2014.

CARNEY, M. A Transition in Thinking and Action. International Climate Risk Conference for Supervisors, De Nederlandsche Bank. [S.l: s.n.], 2018.

FEIL, F. State-owned financial institutions as an arm of public policy for sustainable development. Tese de doutorado, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2021.

FEIJO, C A; LAMÔNICA, M. T. Importancia del sector industrial para el desarrollo de la economía brasileña, *Revista CEPAL*, 107: 115-136, Agosto, 2012.

FEIJO, C; BRAGA, J.; CORREA, M. Developmentalism and the determinants of investment: an econometric exercise for Brazil in the 2000s, *Brazilian Keynesian Review*, vol 4 (2), DOI: [10.33834/bkr.v4i2.141](https://doi.org/10.33834/bkr.v4i2.141), 2018

FEIJO, C. Stagnation of the Brazilian economy and peripheral financialization, *Economia Internazionale*, forthcoming, 2024

IPCC. IPCC, 2023: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. (P. Arias, M. Bustamante, I. Elgizouli, et al., Org.). [S.l: s.n.], 25 jul. 2023. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>.

KALTENBRUNNER, A., PAINCEIRA, J. P. "Subordinated Financial Integration and Financialisation in Emerging Capitalist Economies: The Brazilian Experience", *New Political Economy*, v. 23, n. 3 DOI: 10.1080/13563467.2017.1349089. 2018.

KALDOR, N. *Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom*. Cambridge University Press, 1966.

_____. The case for regional policies, *Scottish Journal of Political Economy*, November, 1970.

KATO, K.Y.M.; LEITE, S.P. Land-grabbing, financeirização da agricultura e mercado de terras: Velhas e novas dimensões da questão agrária no Brasil, *Revista da ANPEGE*. v. 16. no. 29:452 - 483. DOI: 10.5418/ra2020.v16i29.12506, 2020

KEYNES, J. M. *The Collected Writings of John Maynard Keynes: The General Theory of Employment, Interest and Money: Volume 7*, Royal Economic Society, 1936[2012].

LAPAVITSAS, C. "Theorizing financialization", *Work, Employment and Society*, v. 25, n. 4, p. 611–626, DOI: 10.1177/0950017011419708. 2011.

LAVOIE, M. "Financialization, neo-liberalism, and securitization", *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 35, n. 2, p. 215–233, 1 jan. DOI: 10.2753/PKE0160-3477350203.2012 .

MAGACHO, C. *Política Industrial Verde: Construindo uma Economia Competitiva e Sustentável*, TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 2/2020, FGV/EAESP.

MAZZUCATO, M. *Transformational change in Latin America and the Caribbean: A mission-oriented approach*. [S.l: s.n.], 2023. Disponível em: www.issuu.com/publicacionescepal/stacks.

MINSKY, H. Uncertainty and the Institutional Structure of Capitalist Economies, *Journal of Economic Issues*, 30:2, 357-368, DOI: 10.1080/00213624.1996.11505800, 1996

NASSIF, A; FEIJO, C; ARAUJO, E. Um Modelo Estruturalista-Keynesiano de Determinação da Taxa de Câmbio Real "Ótima" para o Desenvolvimento Econômico Brasileiro: 1999-2015, *Revista de la CEPAL*, n. 123, . p. 203-223, 2017.

NASSIF, A; BRESSER-PEREIRA, L.C; FEIJO, C. The case for reindustrialisation in developing countries: towards the connection between the macroeconomic regime

and the industrial policy in Brazil, *Cambridge Journal of Economics*, 42(2):355-381; DOI: 10.1093/cje/bex028, 2018.

NASSIF, A. Desenvolvimento e Estagnação: O Debate Entre Desenvolvimentistas e Liberais Neoclássicos, *Contracorrente*, 2023.

OCAMPO, J. A. International Asymmetries and the Design of the International Financial System, pp. 45–74, in Berry Albert; Indart, G. (ed.), *Critical Issues in International Financial Reform*, New York, Routledge, 2003.

_____. Balance of Payments Dominance: Its Implications for Macroeconomic Policy. In: DAMILL, M.; RAPETTI, M.; ROZENWURCEL, G. (Eds.). *Macroeconomics and Development: Roberto Frenkel and the Economies of Latin America*. New York: Columbia University Press, p. 211–228, 2016.

PALMA, G. Four sources of de-industrialisation and a new concept of the Dutch disease. En J. A. Ocampo (comp.), *Beyond reforms: Structural dynamic and macroeconomic vulnerability*. Palo Alto: Stanford University Press/Banco Mundial. 2005.

_____. Desindustrialización, desindustrialización “prematura” y “síndrome holandés”, *El Trimestre Económico*, vol. LXXXVI (4), núm. 344, octubre-diciembre, pp. 901-966. doi: 10.20430/ete.v86i344.970, 2019

POPE, N; SMITH, P. Brazil’s critical and strategic minerals in a changing world, *Igarapé Institute*, October, 2023.

REY, H. Global Financial Cycle and Monetary Policy: NBER WORKING PAPER 21162, date last accessed at NBER WORKING PAPER at <https://www.nber.org/papers/w21162>, 2015

RODRIK, D. Premature deindustrialization, *Journal of Economic Growth* 21, 1–33, <https://doi.org/10.1007/s10887-015-9122-3>, 2016

SAAD-FILHO, A., FEIL, F. "From Climate Change to Sustainable and Inclusive Economies: A Policy Agenda", *Critical Sociology*, 2023. DOI: 10.1177/08969205231160628.

SANTIAGO, S. Q; AMADO, A. Elementos pós Keynesianos e Estruturalistas para a análise da vulnerabilidade externa latino americana no contexto de finanças globalizadas, *Brazilian Keynesian Review*, 3 (1), 25-47, 2017.



SOARES, L. R. A natureza subjugada à lógica financeira: evidências da agricultura brasileira, Tese de doutorado, Universidade Federal Fluminense, 2023.

STEIN, G.Q.; HERRLEIN JR, R.. Política Industrial no Brasil: uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014), Planejamento e Políticas Públicas, 47,p 251-287 jul/dez 2016.

TEIXEIRA, F.; FEIJO, C; FEIL, F. Fundos Soberanos Subnacionais e financiamento a infraestrutura: como combinar inovação financeira e estratégia de desenvolvimento local para garantir a riqueza das gerações futuras, Cadernos do Desenvolvimento, (no prelo).