

Transição para a sustentabilidade no Brasil e o desenvolvimento territorial nos marcos da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Arlison Favareto¹

Resumo

Este artigo apresenta três ideias centrais. Primeiramente, tem-se o argumento de que a Agenda 2030 e os ODS significam um convite a pensar novas formas de relação entre sociedade e natureza, nas quais a expansão do bem-estar e a conservação dos recursos naturais estejam no centro das preocupações. Isso implica um profundo repensar de estilos de desenvolvimento, no mundo todo. Em segundo lugar, o texto mostra que a trajetória recente do Brasil parece ir na contramão dos compromissos que se seguiram ao Acordo de Paris, em 2015; e argumenta que boa parte das dificuldades devem-se à crescente dependência em relação à exportação de *commodities*, prática intensiva em uso de recursos naturais e altamente concentradora de riquezas. Por último, sugere-se

Abstract

This article presents three central ideas. Firstly, the argument that the 2030 Agenda and the SDGs are an invitation to think about new forms of relationship between society and nature, in which the expansion of well-being and the conservation of natural resources are at the center of concern. This implies a profound rethinking of development styles around the world. Secondly, the text shows that Brazil's recent trajectory seems to go against the commitments that followed the Paris Agreement in 2015, arguing that much of the difficulty is due to the increasing dependence on commodity exports sector, intensive in using natural resources, and producing high concentration of wealth. Finally, it is suggested that a transition towards a new model, here qualified as a transition to sustainability, could

¹ Sociólogo. Doutor em Ciência Ambiental. Pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (UFABC). Bolsista de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

que a ideia de que uma transição em direção a outro modelo, aqui qualificada como transição para a sustentabilidade, poderia se apoiar em um pequeno conjunto de vetores, mencionados ao final do texto. Uma transição para a sustentabilidade, no entanto, não existirá sem uma nova coalizão de forças sociais capaz de apoiar e sustentar esta nova agenda. Essa é a tarefa mais complexa na qual os bons planos costumam naufragar.

be based on a small set of vectors mentioned at the end of the text. A transition to sustainability, however, will not exist without a new coalition of social forces capable of supporting and sustaining this new agenda. This is the most complex task in which good plans often sink.

Palavras-chave: Transições para a sustentabilidade. Agenda 2030. ODS. Desenvolvimento territorial.

Keywords: *Transitions to sustainability. 2030 Agenda. SDGs. Territorial development.*

1. Introdução²

A crise das grandes narrativas sobre desenvolvimento – o liberalismo, o socialismo real, a social democracia – tem dado lugar a tentativas de inovação discursiva. Em algumas delas, os temas ambientais são alçados ao primeiro plano nos debates, como possíveis vetores de uma dinamização econômica que permita, ao mesmo tempo, enfrentar as mudanças climáticas e a necessidade de ampliação do bem-estar das pessoas. Surgem, assim, as retóricas do chamado *New Green Deal*, do *Big Push Ambiental*, ou a ideia de transição para uma economia de baixo carbono. No plano normativo, a melhor formulação disponível atualmente encontra-se na Agenda 2030 e nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Tratam-se de compromissos que resultaram do Acordo de Paris, em 2015, conduzido pela Organização das Nações Unidas (ONU) e com participação de 195 países dos cinco continentes, entre eles o Brasil. Estabeleceram-se metas em vários domínios, como pobreza, vida marinha, desigualdades de várias ordens, emprego, crescimento econômico e energia, entre outros (ONU, 2015).

Cumprir as metas pactuadas nos marcos dos ODS deveria ser a principal aspiração de qualquer plano de governo, pois estes objetivos envolvem compromissos assumidos formalmente pelo

2 Este texto é uma versão revista e atualizada de artigo publicado anteriormente e de um conjunto de reflexões apresentadas em seminários e congressos realizados entre 2015 e 2019. A referência nominal a cada um desses momentos e àqueles que contribuíram com comentários críticos e sugestões tornaria esta nota demasiado longa. Fica registrado o agradecimento a estas instituições e pessoas e a observação de que a responsabilidade pelas opiniões expressas neste ensaio cabe exclusivamente ao autor.

Estado e representam um conjunto coeso de resultados a alcançar. No entanto, um documento preparado pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (2018) aponta que, na segunda metade desta década, o Brasil parece estar caminhando na contramão dessa tendência. A mesma constatação pode ser feita quando se vê, por exemplo, os dados do IBGE (2019) e do Banco Mundial (2019) atestando o aumento da pobreza.

Mais importante do que as metas em si, é o convite implícito, no conjunto dos 17 ODS, para pensar a importância de estratégias que permitam alcançar o crescimento, o bem-estar e a conservação da natureza, apoiando-se nas interdependências entre esses distintos domínios e não no tratamento fragmentado de cada um deles. Uma das maiores autoridades internacionais sobre o tema, Robert Constanza, alerta ainda para o fato de que não se produziu uma teoria da mudança que sinalize por quais caminhos isso pode ser alcançado, qual combinação de ações públicas e privadas deve ser adotada, ou como enfrentar o possível *trade-off* entre as várias dimensões da Agenda 2030 (Constanza *et al.*, 2015).

Coerente com essa visão geral, a ideia de transição ecológica – ou de uma transição para a sustentabilidade – aplicada ao contexto brasileiro atual pressupõe mais do que o atendimento tópico de questões relacionadas a agendas setoriais (ambiental, agrícola/agrária, industrial ou outras). Ela sugere uma mudança substancial nas formas de relação entre sociedade e natureza e, com isso, uma alteração qualitativa na maneira como os recursos naturais – materiais, energia, capacidades ecossistêmicas – são transformados em bens e serviços voltados a satisfazer o bem-estar das pessoas.

Isso não é pouca coisa, especialmente no caso brasileiro, em que há uma especialização em torno de um modelo econômico cada vez mais dependente da agricultura de *commodities*. Esse movimento tem deixado como herança o comprometimento da base de recursos naturais do País, em especial florestas e biodiversidade; e uma fratura territorial, com a constituição de diferentes perfis regionais incapazes de sinalizar, em conjunto, uma trajetória de desenvolvimento sustentável. Por essas razões, para pensar em vetores de atuação capazes de operar mudanças na direção dos compromissos firmados no contexto da Agenda 2030, é preciso observar lições da trajetória recente e desafios do futuro.

Durante a primeira década e meia do século 21, ocorreu uma situação ambígua. Houve, inegavelmente, redução no ritmo do desmatamento; mais inovação no aparato regulatório, nas políticas públicas e programas setoriais; e mais ações de controle de abusos e crimes ambientais. Ao mesmo tempo, houve o fortalecimento dos setores produtivos intensivos em recursos naturais; uma agenda de grandes obras de infraestrutura, muitas delas com considerável impacto

sobre populações tradicionais e natureza; e um aumento da dependência das fontes fósseis e poluentes de energia. A soma dessas ambiguidades indica claramente que, para que a ideia de transição ecológica seja aplicada em um período vindouro, será preciso ir além da reedição ou mesmo do aprofundamento de medidas tomadas anteriormente. É preciso, portanto, discutir novamente a posição desse tema nos marcos mais gerais das estratégias e prioridades do modelo de desenvolvimento brasileiro, que, para ser verdadeiramente novo, precisará superar os termos da experiência já vivida³.

No plano internacional, o Brasil é colocado diante de incentivos contraditórios, capazes tanto de reforçar o dilema e as ambiguidades da década passada, ao aprofundar a posição que o País ocupa como exportador de bens primários, como de, em outra direção, desencadear a emergência de uma nova economia. Em se tratando do reforço à especialização em produção de *commodities*, todas as expectativas de crescimento demográfico e econômico apontam para um mundo cada vez mais asiático e africano: como são continentes com altos índices de pobreza, esse crescimento e a eventual elevação da renda tendem a se transformar em maior demanda por proteínas e minérios exportados pelo Brasil e vizinhos latino-americanos. Quanto aos estímulos a uma nova economia, destacam-se os novos estilos de consumo das classes médias em países ricos ou economias emergentes: as preocupações com a qualidade e a origem do que é consumido são o exemplo mais conhecido, mas não o único. Observa-se, também, uma revolução tecnológica em curso, com enorme expansão e diversificação das possibilidades de usos dos recursos naturais. Essas transformações são verificadas nas novas formas de produção de energia, nos usos produtivos da biodiversidade ou, ainda, na valorização e remuneração de produtores por serviços ambientais.

A tentação, claro, é aproveitar o melhor de cada uma dessas oportunidades. No entanto, a tentativa de acomodar esses dois incentivos, por justaposição, resultaria em uma estratégia esquizofrênica. O avanço do primeiro conjunto, intensivo em recursos naturais, solapa as bases do segundo, apoiado na conservação da natureza. Também não é possível que uma trajetória de transição coerente com as exigências do século 21 esteja associada a uma política industrial ou regional que reforce, como apostas de longo prazo, setores típicos do século 20, como: minérios e produtos agrícolas *in natura*, tal como vêm sendo produzidos; fontes fósseis de energia ou outras, geradas em bases mecânicas e hidráulicas; e indústria automobilística tradicional. A transição ecológica não pode, tampouco, associar-se a uma política agrícola que continue a estimular o avanço da fronteira em direção às bordas da Amazônia ou ao que sobrou do Cerrado. Claro que esses são setores importantes para a posição atual do Brasil na ordem internacional,

3 Ver, a respeito do assunto, os trabalhos de Abramovay (2010; 2012) sobre o desenvolvimento brasileiro nos anos 2000 e sobre as ambiguidades dos ganhos tecnológicos em escala ambiental, tanto no que diz respeito à agenda ambiental como no que se refere às desigualdades.

mas sua inserção estratégica na formação de valor, na posição relativa das trocas internacionais e na composição da fronteira tecnológica nas próximas décadas tende a ser reduzida. Apostar todas as fichas neste modelo intensivo em recursos naturais significaria reforçar a posição de subordinação no comércio internacional futuro.

Este mesmo dilema afeta também a questão regional. Nos marcos do modelo atual, tal como foi aqui esboçado, talvez não faça mais sentido a clássica oposição entre o Brasil setentrional e o Brasil meridional. Aos poucos, consolidam-se ao menos três grandes perfis regionais:

- i. O Brasil da Amazônia e do Semiárido: possui economias ainda frágeis; uma grande concentração da pobreza; uma permanência de desigualdades, tanto internas quanto em relação às demais regiões do País; e fluxos econômicos fortemente vinculados às transferências públicas, em uma terciarização dependente.
- ii. O coração do Centro-Oeste e o avanço da fronteira em direção ao sul da Amazônia e ao chamado Matopiba (região formada pelos municípios que compõem simultaneamente a fronteira dos estados do Maranhão, do Piauí e da Bahia, além da integralidade do Tocantins): possui uma economia muito dinâmica, mas com impactos em grande medida restritos aos seus municípios centrais; e efeitos limitados ou negativos nas suas agendas social e ambiental.
- iii. O Brasil do Sul e de boa parte do Sudeste: possui economias mais diversificadas e melhores indicadores de bem-estar, embora também apresente níveis bastante expressivos de desigualdade.

Claro que esse esboço de tipologia oculta diversidades intrarregionais – afinal, existem bolsões de pobreza no Sudeste e ilhas de industrialização no Nordeste –, mas ele ajuda a mostrar como, no desenvolvimento brasileiro contemporâneo, não se confirmaram as expectativas de que a industrialização do Centro-Sul do País aos poucos se espraiaria em direção ao interior; e de que a riqueza do agronegócio transbordaria para seu entorno, engendrando efeitos encadeadores com a indústria de transformação e um terciário avançado nas regiões de produção agropecuária. Tudo indica, portanto, que é necessário repensar, a um só tempo, o modelo de desenvolvimento e sua manifestação territorial.

As duas principais partes que compõem este texto buscam trazer mais evidências em torno desses argumentos e apresentar, para discussão, um conjunto de tópicos que poderiam sustentar vetores de uma transição ecológica. A primeira parte apresenta considerações a respeito dos contextos internacional e nacional; e sobre como esses contextos se expressaram em uma

determinada forma de atuação do Estado, com especial atenção para sua expressão espacial. Na segunda parte, a ênfase se desloca da análise para a proposição de um conjunto de vetores de inovação em políticas públicas e nas formas de coordenação dessas políticas. Esses elementos não são introduzidos como uma agenda coesa, mas como exemplos do que poderia ser feito para permitir que o País: i) saia da secular armadilha das vantagens comparativas, em grande medida responsáveis por vários dos problemas e insuficiências apontados; e ii) construa novas vantagens comparativas, coerentes com os requisitos de uma transição ecológica e consistentes com a mensagem principal da Agenda 2030.

2. A crise atual e os desafios para uma agenda de transição

Um dos detonadores da crise brasileira contemporânea foi a crise financeira internacional de 2007/2008. Nos anos imediatamente posteriores a esta data, a economia ainda sustentou o crescimento que vinha sendo experimentado no País. Porém, pouco a pouco, a queda dos preços das *commodities* comprometeu o financiamento do modelo social-desenvolvimentista implementado durante os anos de governo do Partido dos Trabalhadores. Se, até aquele momento, foi possível expandir a renda dos mais pobres, aumentar a disponibilidade do crédito e investir na ampliação da infraestrutura, a virada para a segunda década deste século evidenciou os limites do arranjo anterior.

Após 2012, marcadamente, a economia passou a dar sinais inequívocos de sérias dificuldades que viriam a redundar em estagnação e, depois, em recessão acompanhada de crise política. Após 2014, esse cenário se intensificou⁴. Por essa razão, alguns defensores do modelo da década passada argumentam que o problema não estaria na agenda social-desenvolvimentista em si, mas no contexto de crise internacional, que teria sido aproveitado pelas elites do País e resultado em um golpe institucional que levou à deposição da então presidente da República, Dilma Rousseff. Sob o ângulo programático, portanto, passada a crise, estariam recompostas as condições que permitiram o êxito da primeira década do século 21. Ocorre, porém, que a repetição daquelas condições é, antes de mais nada, pouco provável e, ainda que ocorra, dificilmente será suficiente para restabelecer a agenda dos anos 2000. Vale a pena refletir sobre essas duas questões de forma mais aprofundada.

4 Para uma análise mais consistente e detalhada do contexto político e econômico que envolveu a ação do Estado brasileiro no período mencionado, ver especialmente Singer (2012; 2015) e Bresser Pereira (2015).

A repetição do contexto de alta das *commodities* no mercado internacional pode até ser possível, mas, segundo especialistas, não é o cenário mais provável. É certo que o crescimento mundial seguirá impulsionado pelos países asiáticos – com a China à frente desse movimento – e que isso significa demanda garantida para as *commodities* brasileiras. Entretanto, o ritmo do crescimento desses países não deve ser mais tão exuberante quanto aquele observado uma década atrás. No caso chinês, especificamente, há uma reorientação no estilo de crescimento adotado. A expansão econômica na casa dos dois dígitos ao ano deu lugar a um planejamento governamental que trabalha com projeções mais modestas, ainda que vultuosas – não se visa mais a um crescimento acima de 10% ao ano, mas busca-se alcançar índices em torno de 7%. O crescimento muito acelerado, embora tenha reduzido significativamente a pobreza naquele país e permitido uma industrialização relativamente rápida, fez-se acompanhar de forte desigualdade. A alta desigualdade entre grupos sociais pode abalar a coesão interna do regime, o que permite a emergência de conflitos e questionamentos. Para completar o quadro, a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos da América apoiou-se na promessa de rever regras de comércio internacional, o que implicaria menor demanda pelos produtos chineses e afetaria o crescimento do país asiático, com repercussões negativas para sua demanda por matérias-primas de países latino-americanos. A consequência de todo esse cenário, para o Brasil, é que o estímulo para o aprofundamento da dependência do setor de exportação de *commodities* como motor econômico permanecerá, mas os preços pagos por esses produtos não serão os mesmos da década passada⁵. É o pior dos mundos: o País conta com incentivos à especialização em bens primários, sem gerar, porém, a mesma riqueza de outrora.

O caráter não desejável da especialização de exportações brasileiras nas *commodities*, por sua vez, repousa em vários argumentos bastante conhecidos e podem ser mencionados sumariamente da seguinte forma:

- Historicamente, o preço de bens primários apresenta uma tendência de queda em comparação a bens manufaturados e de maior valor agregado. Dessa maneira, é necessário exportar cada vez mais bens primários para, assim, importar a mesma quantidade de bens manufaturados com alta tecnologia incorporada, o que resulta em desequilíbrio permanente;
- Não há qualquer controle local sobre os preços das *commodities*, que são determinados pelos mercados internacionais e pela concorrência com outros países produtores;

5 Sobre a evolução recente da experiência chinesa e suas injunções, ver os trabalhos de Fabiano Escher *et al.* (2015).

- Exportadores, como o Brasil, tornam-se mais suscetíveis a crises enfrentadas pelos países compradores, repercutindo em restrições internas;
- Uma economia que se especializa na exportação de bens primários deixa de se sofisticar e de organizar atividades de transformação e de suporte significativas. Isso tem implicações para a internalização das rendas e investimentos e para a emergência de outros setores sociais e de organizações representativas destes segmentos. Esses fatores são fundamentais para diminuir o peso político e econômico dos produtores de bens primários.

Trabalhos de economistas como Paulo Gala (2017) ou Bresser Pereira (2015) tratam do último argumento listado anteriormente e estão em consonância com as mais recentes contribuições da economia do desenvolvimento, como os livros de Acemoglu e Robinson (2014) ou de Douglass North *et al.* (2009). Esses autores consideram que a desconcentração da riqueza e do poder está na base de ciclos duradouros de crescimento econômico com expansão do bem-estar justamente porque impede a captura dos incentivos do Estado e da alocação do fundo público por parte de grupos mais poderosos, mas pouco numerosos. As consequências indesejadas da especialização em exportação de *commodities* envolvem, portanto, aspectos produtivos e relativos à estrutura das classes sociais. Compreendem não só a forma de inserção internacional, mas também as condições de construção de uma economia sólida, complexa e resiliente.

Por esses motivos, a especialização na exportação de *commodities* não é um caminho satisfatório, mesmo com o atrativo de obtenção renda no curto prazo. Quanto ao longo prazo, cabe ainda levantar mais um questionamento, relativo aos pesados investimentos chineses na África. As condições climáticas desse continente poderão permitir, no futuro, a produção de soja e carnes com custos potencialmente inferiores àqueles envolvidos na importação de produtos brasileiros – com transporte, por exemplo. Seria razoável ou prudente imaginar que os chineses seguirão, por décadas a fio e nos mesmos moldes atuais, dependentes do Brasil como grande fornecedor?

O contexto internacional ainda traz outros agravantes. O Brasil buscou, no século passado, uma inserção via industrialização. Essa busca teve início no governo do presidente Getulio Vargas, depois continuou com Juscelino Kubitschek e, posteriormente, com os militares. O mesmo ocorreu nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva. Esse espaço, no entanto, vem sendo ocupado justamente pelos países asiáticos, destacadamente chineses e coreanos.

Enquanto as economias americana e europeia se apoiam crescentemente no setor terciário avançado, em alguns setores de alta tecnologia e na financeirização de suas economias, os asiáticos,

China e Coreia do sul à frente, vêm ocupando o espaço da produção de bens de consumo, como no caso das indústrias automobilística e eletroeletrônica e de outros manufaturados. Os países latino-americanos, por sua vez, passam por um processo de reprimarização de suas pautas de exportações, apesar de todo o esforço desenvolvimentista empreendido nos últimos 80 ou 90 anos. Trata-se de uma reprimarização das exportações acompanhada de uma terciarização da economia doméstica, com geração de emprego e renda sobretudo no setor de comércio e serviços. Esse setor, porém, não é avançado ou ligado aos setores produtivos industriais, como na Europa e EUA; e também não se constitui após o amadurecimento da industrialização. Trata-se do contrário: um setor terciário movimentado por serviços pouco intensivos em tecnologias, que não se fez anteceder ou acompanhar de ampla industrialização. A esse processo o economista Dani Rodrik (2015) denomina desindustrialização precoce. O setor terciário, embora intensivo em mão de obra, não se sustenta sozinho porque, em vez de ser impulsionado pelos outros setores produtivos (agricultura e indústria), é puxado sobretudo pela expansão do gasto social do Estado, agora abalado pela crise fiscal decorrente da nova condição de preços das *commodities*. Ora, diante do recuo da indústria e da queda do preço das *commodities*, torna-se inviável financiar setores que marcaram o auge do progressismo latino-americano na primeira década do século, como a política social e a expansão dos investimentos em equipamentos públicos e em infraestrutura.

Elementos de longo prazo do contexto internacional também trazem desafios para os países latino-americanos, em geral, e para o Brasil, em particular. No que diz respeito à dimensão ambiental, uma das grandes apostas de tendências tecnológicas futuras é a transição para uma economia de baixo carbono. Não se trata de uma mera promessa futura e abstrata. A China, país que vem puxando o crescimento mundial recente, tem investido pesadamente em mudanças na sua matriz energética, com grandes aplicações de capital em energia solar, e tem adquirido empresas internacionais de biotecnologia. O país asiático é um exemplo pontual – mas representativo – de um movimento geral, em escala planetária. Trata-se da substituição crescente de fontes fósseis de energia e materiais, que darão lugar a uma nova base, possivelmente mais diversificada. Nesse quadro, a demanda por materiais apoiados na tríade biodiversidade, biomassa e bioenergia – os três “b” de que falava Ignacy Sachs (2007) décadas atrás nos seus trabalhos sobre as Estratégias de transição para o século XXI – tende a aumentar. Esse cenário, somado à demanda por produtos agropecuários e à projetada escassez de água, fazem da base de recursos naturais dos países latino-americanos um objeto de investimento absolutamente atrativo (SAUER, 2019). Não é por outra razão que os chineses estão adquirindo significativas porções de terras no continente africano e ampliando seus investimentos na América Latina. Fundos de pensão estadunidenses e canadenses estão também investindo em áreas que permitam o controle de recursos naturais no Brasil, o que a literatura chama de *land grabbing*. Esse processo é objeto de crescente atenção

de pesquisadores internacionais e brasileiros, entre os quais cabe mencionar os Sauer (2019) e Sauer e Leite (2012). A estrangeirização dos recursos naturais brasileiros já está em curso e ameaça o que poderia ser a base material de uma promissora nova porta de entrada na divisão internacional da economia: uma matriz produtiva de alta tecnologia baseada em novas formas de uso dos recursos naturais, para além das *commodities*.

Ainda sobre questões de caráter estrutural do contexto internacional, é crescente a preocupação, nos países mais ricos do mundo, sobre como reequacionar sua coesão social interna. Os estudos de Thomas Piketty (2014) no livro *O capital no século XXI* mostram que, após mais de meio século de redução de desigualdades, alcançada com o chamado estado de bem-estar social europeu, os últimos 20 ou 30 anos foram palco de uma rápida reversão desses ganhos. Os patamares de desigualdade retornaram rapidamente ao ponto em que estavam no período anterior às grandes guerras mundiais. Isso decorre principalmente das novas condições do capitalismo internacional: com a revolução da microeletrônica, produz-se cada vez mais com menos gente trabalhando. O setor financeiro, por sua vez, tornou-se o polo dinâmico da acumulação, mas emprega pouco e contribui parcamente com a produção de bens materiais voltados ao bem-estar. Não é mais tão necessário ao capital expandir os mercados consumidores, pois sua reprodução está garantida com o consumo de apenas uma parte da população mundial ou com os ganhos no mercado financeiro. O resultado é uma exclusão estrutural, que se manifesta nos altos índices de desemprego – na Espanha, por exemplo, quase um quarto da população e cerca de 50% dos jovens estão sem trabalho. Outro sintoma é a dificuldade de financiar políticas sociais que garantiram a redução da desigualdade e o bem-estar durante os chamados 30 anos gloriosos do capitalismo mundial no período pós-guerra. Essa fissura no contrato social explica fenômenos como a saída do Reino Unido da União Europeia, o chamado *Brexit*; a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos; e a ascensão de discursos xenófobos e contra imigrantes por parte de partidos nacionalistas conservadores.

Por essas razões, Ignacy Sachs dizia que o mundo contemporâneo apresenta temas e questões de natureza bastante diferente daqueles experimentados no decorrer do século 20 (SACHS, 2009). De acordo com o pesquisador, as grandes narrativas ou projetos de organização social que representaram as principais utopias do século 20 não se sustentam mais. Estamos, segundo Sachs, sentados sobre os escombros de três modelos criados nos últimos cem anos: socialismo real, liberalismo e social democracia.

A experiência do socialismo real, nos países onde foi adotado o regime, logrou elevar o patamar de bem-estar das populações, mas, por outro lado, revelou-se um modelo pouco afeito à democracia política e à pluralidade. Além disso, embora tenha promovido saltos de

produtividade e competitividade econômica fantásticos, não se mostrou capaz de sustentar esse crescimento no longo prazo.

No outro extremo, a experiência do liberalismo tampouco oferece boas respostas para as questões ambiental e social; ou mesmo para o crescimento econômico de longo prazo. Onde foi implantado, o liberalismo logrou conviver com regimes democráticos e, muitas vezes, permitiu algum equilíbrio de contas públicas. No entanto, na maior parte dos casos, contribuiu para aumentar a desigualdade, em vez de diminuí-la; pouco fez pela ampliação do bem-estar social; e não levou a ciclos econômicos virtuosos duradouros. Após alguns anos, seus custos sociais aparecem e as populações clamam por mudanças, como indicam as manifestações de massa ocorridas em 2019 em países como Equador e Chile.

Por fim, a experiência da social democracia talvez seja a que conseguiu melhor equilibrar aspectos dos dois modelos anteriores: resultou em um conjunto de políticas aplicadas em regimes democráticos, que ensejaram um crescimento duradouro e uma ampliação do bem-estar. Contudo, a própria concretização de seus êxitos solapou as bases de sua manutenção. As inovações tecnológicas tornaram o emprego relativamente descartável. Além disso, a exclusão estrutural erodiu os mecanismos que permitiam o crescimento e a sustentação desse modelo de arranjo da economia e da vida política. O que deu relativamente certo durante trinta anos deixou de funcionar.

Se quiserem dar conta dos desafios do século 21, as sociedades talvez tenham que buscar a constituição de novas narrativas e modelos de organização social condizentes com os desafios postos pelo contexto atual, tal como se tentou esboçar nas páginas anteriores. Há embriões dessas novas narrativas. Não é mero acaso que, justamente quando surgem os sinais claros de crise dos três modelos mencionados, ocorre a ascensão da retórica do desenvolvimento sustentável. Recentemente, o acordo internacional em torno dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) representaram uma tentativa de ampliar os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM). Os ODM estavam voltados prioritariamente ao combate à pobreza mundial, enquanto os ODS introduzem também variáveis relativas à dimensão ambiental, às desigualdades e ao estilo de crescimento econômico.

Ainda é muito cedo para afirmar que se trata de uma nova narrativa com alcance similar às anteriores, sobretudo em função do seu caráter genérico e da ausência de formas de governança consistentes e coerentes com os avanços discursivos (CONSTANZA *et al.*, 2015; VEIGA, 2017). Porém, no mínimo, os ODS têm o mérito de pôr sobre a mesa uma nova agenda de temas, mesmo que sem a resposta sobre como os equacionar. Nesse panorama, o que dizer sobre o Brasil?

O contexto brasileiro é marcado por uma brutal inversão de expectativas. Em meados da década passada, a capa de uma das edições da revista *The Economist* mostrava a imagem da estátua do Cristo Redentor subindo aos céus como um foguete, acompanhada da manchete *Brazil takes off* [O Brasil decola, em Língua Portuguesa]. A economia crescia, em média, quase 4% ao ano e a pobreza diminuía de forma inegável. As reservas de petróleo do pré-sal, recém-descobertas, prometiam um futuro mais rico. A situação era de virtual pleno emprego. O País era escolhido para sediar os maiores eventos esportivos internacionais, o que ampliava sua visibilidade externa.

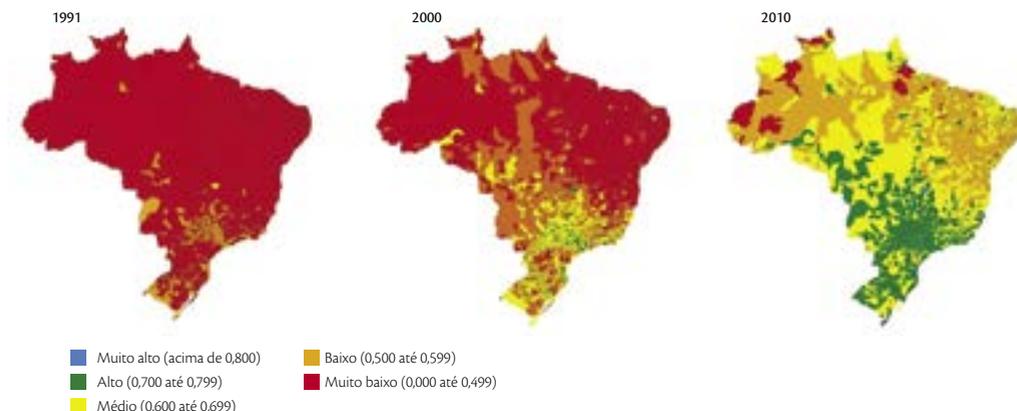
Virada a década, o então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e seu partido tornaram-se alvo de grandes manifestações de rua e de processos judiciais que o tornaram inelegível. A revista *The Economist* publicou nova capa, com a mesma estátua do Cristo Redentor, agora em pane, voando em parafuso, com a manchete *Has Brazil blown it?* [O Brasil estragou tudo?, em Língua Portuguesa].

A economia patinava; a inflação e as contas públicas extrapolaram as metas estabelecidas; a redução da pobreza diminuiu de ritmo; o desemprego cresceu; e setores que apoiavam o governo abandonaram sua base de apoio. A crise institucional que levou à deposição da ex-presidente Dilma Rousseff concretizou-se. Três anos depois, a economia ainda patina e os indicadores sociais não dão sinais de melhora. Não se pode afirmar quando e como a crise terá seu fim, mas é possível interrogar qual é o balanço que se pode fazer da década passada e que desafios estão postos para engendrar um novo ciclo. A resposta não é simples, mas alguns elementos podem ser postos sobre a mesa.

O primeiro elemento é o fato de que, inegavelmente, o período compreendido entre os anos 2000 e 2010 foram uma década vitoriosa em termos de crescimento econômico, forte redução da pobreza e relativa redução das desigualdades, como mencionado acima e demonstrado pela sequência de mapas a seguir. As imagens mostram, também, que a melhoria é anterior a esse período, mas se intensificou muito nos anos 2000.

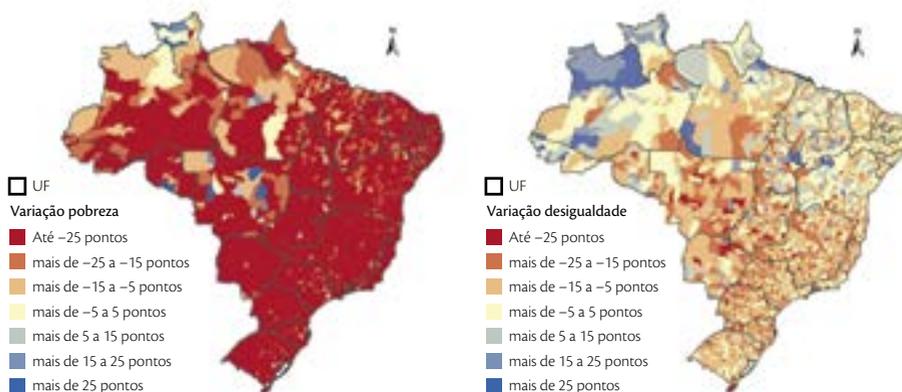
Especificamente no que diz respeito à manifestação territorial, os mapas mostram ainda que os avanços foram praticamente generalizados em todo o território nacional, em quase todos os indicadores. A exceção foi justamente o índice de desigualdade de renda: há uma significativa quantidade de municípios onde, embora a pobreza tenha diminuído e a renda aumentado, a desigualdade permaneceu estável ou mesmo aumentou. Esse fenômeno foi observado, em especial, nas porções Norte e Nordeste do Brasil, na contramão do que ocorreu no conjunto do País. Como mostram os dados compilados por Medeiros (2015) e Morgan (2017), essa melhoria

na situação de desigualdade se observa quando considerada a renda do trabalho. Se, para além disso, for considerada a riqueza das famílias, a desigualdade aumentou em termos agregados no País no mesmo período.



Mapas 1 a 3. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) no Brasil (1991, 2000 e 2010)

Reproduzido de: IPEA/PNUD/FJP (2017)



Mapas 4 e 5. Variação dos indicadores de pobreza e desigualdade nos municípios brasileiros (2000-2010)

Reproduzido de: Favareto et al. (2014) com base em dados do IBGE

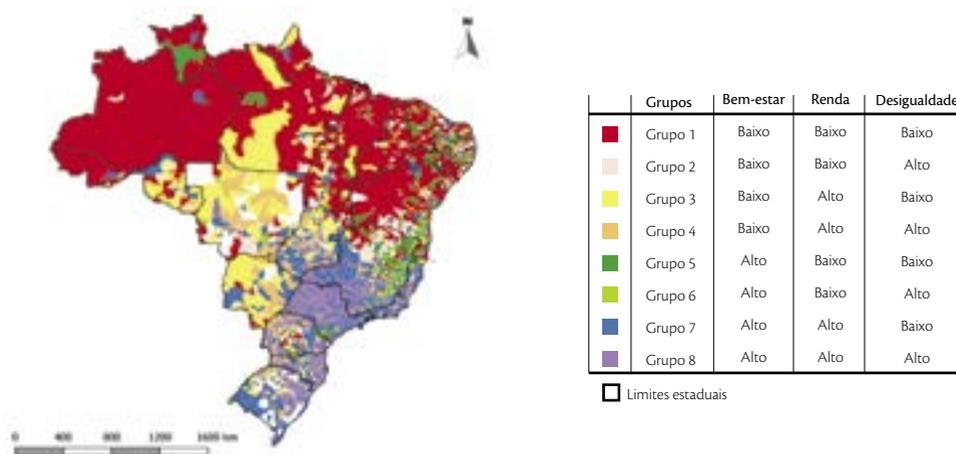
Um segundo aspecto importante a destacar nesses mapas é que, mesmo com todo o progresso experimentado nos vários indicadores, a desigualdade Norte-Sul permanece. Mais do que isso, o que se verificou na década passada, com uma economia puxada sobretudo pelo setor terciário e pela agropecuária, foi a consolidação de certos perfis regionais. O mapa a seguir mostra

justamente a ocorrência de três padrões predominantes quando se comparam os níveis de renda, de bem-estar e de desigualdade.

Uma grande mancha envolve a maior parte dos municípios do Norte e do Nordeste e demonstra que, mesmo com todos os avanços, os níveis mais baixos de renda e de bem-estar ainda predominam nessas regiões. Na porção central do Brasil, prevalecem municípios com baixos níveis de bem-estar, apesar da alta renda e variável desigualdade. Já na parte Sul-Sudeste, há uma mescla de dois tipos de municípios: i) aqueles onde se combinam bons indicadores de renda e bem-estar com baixa desigualdade; e ii) aqueles onde há bons indicadores de renda e bem-estar, mas alta desigualdade; e que aparecem em um número tão expressivo quanto os primeiros.

No Brasil Central, o grande desafio é converter a alta renda em maior bem-estar; no Sul-Sudeste, o principal problema é enfrentar a desigualdade que predomina em muitos municípios; e, no Norte-Nordeste, a questão ainda é melhorar todas as dimensões e, assim, reduzir o hiato que contrasta estas regiões com o Sul-Sudeste.

Nota-se, assim, que o estilo de desenvolvimento brasileiro não é uniforme. Ele se manifesta espacialmente em várias expressões territoriais, como mostra o mapa.



Mapa 6. Perfis de desenvolvimento dos municípios brasileiros a partir do contraste entre renda, produção e bem-estar (2010)

Reproduzido de: Favareto et al. (2014) com base nos dados de IBGE e outras fontes nacionais.

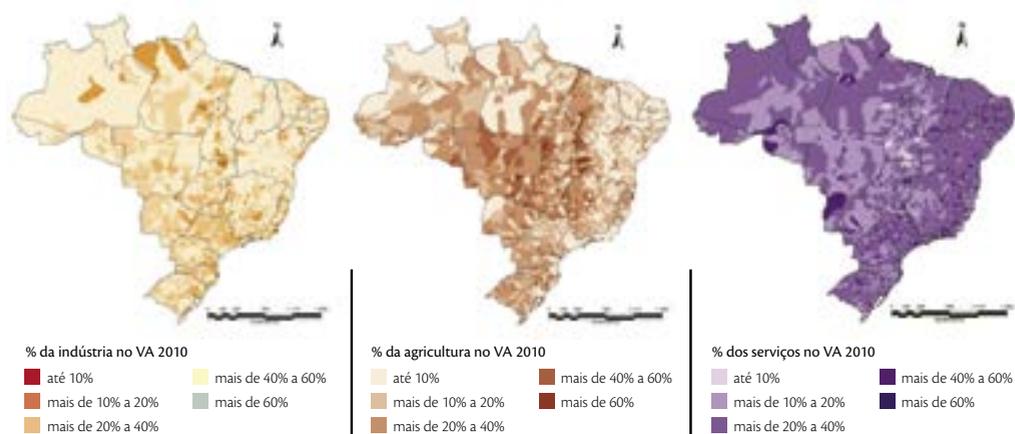
O terceiro aspecto que marca a trajetória brasileira da primeira década e meia deste século é o estancamento do ciclo vivido no período. Na virada da década, os indicadores de desempenho do Brasil já arrefeciam. Desde 2012, a redução da pobreza interrompeu sua trajetória virtuosa, com sinais de estabilização, no início, e ligeiro aumento do número de pobres, em seguida. A situação ocorreu devido a três fatores: i) o fato de que agora se trata do chamado núcleo duro da pobreza, mais difícil de ser revertido; ii) o contexto de maior restrição fiscal, que atingiu a capacidade do Estado de manter o mesmo perfil de política social adotado nos anos anteriores; iii) o crescimento econômico baixo ou inexistente, que gera menos oportunidades de trabalho e de inclusão social.

Na segunda metade da presente década, o contexto acima, somado a descontinuidades em programas e políticas experimentadas no período anterior, levou a um agravamento ainda maior desse quadro. Dados do Banco Mundial (2019) indicaram um aumento de 7,1 milhões de pessoas em condição de pobreza entre 2014 e 2017, totalizando 44 milhões de pessoas. No caso da pobreza extrema, os dados divulgados pelo IBGE (2019) apontam que 4,5 milhões de pessoas passaram para esta condição desde 2014, totalizando agora 13,5 milhões.

O quarto aspecto a se destacar é justamente o caráter absolutamente decisivo da política social brasileira. A tabela a seguir traz indícios dessa magnitude. As aposentadorias e pensões representaram, em valores de 2014, aproximadamente R\$ 340 bilhões anuais. O montante beneficiou, naquele ano, 31 milhões de pessoas diretamente e mais de 100 milhões, indiretamente. Esse valor equivale a quase cem vezes a soma dos gastos anuais com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Corresponde, também, a 20 vezes o investimento anual no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Isso dá uma mostra de como a economia de boa parte dos pequenos municípios depende dessas políticas sociais. Essa parte do País apoia-se, sobretudo, em empresas e empregos do setor de comércio e serviços. Estes, por sua vez, são em grande medida impulsionados por recursos de transferências públicas. Portanto, tanto a renda de muitas famílias como a economia de regiões inteiras dependem da política social brasileira. É por esta razão que a alteração das regras de investimentos sociais tem impacto avassalador nos indicadores econômicos do Brasil interiorano. É por isso que medidas como a Emenda Constitucional n.º 95/2016, que limitou a expansão do gasto público por 20 anos, tende a ter um efeito negativo duradouro sobre essas economias interioranas. Os atuais índices de desemprego, mais elevados no Nordeste, são claro reflexo desse tipo de medida.

A análise dos mapas de 7 a 9 demonstra esse caráter decisivo da política social. Nas imagens, é possível observar a ocorrência relativamente baixa de municípios onde predomina a participação industrial no Valor Adicionado (VA) da economia. Além disso, percebe-se nas figuras como a produção do Brasil central é fortemente vinculada à agropecuária; e como os municípios do Semiárido e da Amazônia, destacadamente, apoiam-se no setor de comércio e serviços. O setor terciário também tem forte presença na porção meridional do País, mas apresenta, ali, mais vínculos com atividades industriais, o que resulta em empregos de maior remuneração e melhor qualidade. Na porção setentrional do Brasil, o setor de comércio e serviços depende fortemente da massa de recursos injetada a partir de transferências públicas de vários tipos, já que as produções agropecuária e industrial são frágeis.



Mapas 7 a 9. Participação dos setores agricultura, indústria e serviços na composição do Valor Adicionado (VA) dos municípios brasileiros – 2010

Reproduzido de: Favareto et al. (2014).

3. Possíveis vetores de transição

O contexto atual não permite ao Brasil abrir mão de suas vantagens comparativas. Não se pode desprezar a importância do petróleo do pré-sal ou a posição de destaque do País no comércio internacional de carnes e grãos. O País deve, porém, fazer uso de tais prerrogativas para construir novas vantagens competitivas em uma economia do século 21. A China tem conduzido, no período recente, esse tipo de transição. No caso do país asiático, busca-se diminuir a dependência de fontes

fósseis, enquanto no Brasil a preocupação deveria ser a melhor utilização dos recursos naturais ricos em biodiversidade. O País precisará passar pelo mesmo processo se quiser ter uma inserção externa mais promissora, em função dos aspectos que se projetam para as próximas décadas.

Uma operação dessa natureza e envergadura envolve: i) um amplo esforço de mobilização de, ao menos, quatro grandes vetores, que serão mencionados a seguir não como receituário, mas como exemplos; e ii) um pacto entre as principais forças sociais do País em torno da mesma agenda. Transições assim são difíceis, demoradas e complexas, o que poderia despertar certo ceticismo quanto à sua viabilidade. Porém, é preciso lembrar que algo similar ocorreu na origem do ciclo da urbanização e da industrialização, que durou dos anos 1930 do século passado até meados da década de 1980. Naquele momento, o Brasil ousou formular um projeto de desenvolvimento voltado a deixar para trás o passado agrário e perseguir uma nova forma de organização econômica e social. Isso foi feito, ainda que de maneira inacabada. O País tornou-se uma nação predominantemente urbana e com uma base industrial significativa, sobretudo quando comparado a outros exemplos na América Latina. Outra grande transição ocorreu quando o Brasil deixou de ser um deficitário na produção de alimentos, condição vista até os anos 1960, para se tornar um dos maiores exportadores mundiais, isso no intervalo de apenas uma geração. O mesmo raciocínio vale para o período que teve início após o fim da ditadura militar e estendeu-se até recentemente, no qual observaram-se tanto a expansão de direitos e de cidadania quanto a construção das instituições democráticas. Uma nova grande transição pode, sim, ocorrer, desde que se materialize uma agenda e um pacto de forças sociais em torno dela. A seguir são, então, mencionados possíveis vetores para um compromisso desse tipo.

3.1. Política de ordenamento territorial

Para coordenar uma agenda de desenvolvimento sob a perspectiva da transição para a sustentabilidade, é imprescindível contar com uma robusta política de ordenamento territorial. No Brasil, não há uma política dessa natureza. No entanto, trata-se de algo de vital importância, por conta da complexidade e dimensões continentais do País; e do caráter absolutamente estratégico de suas fronteiras e de sua base de recursos. O ordenamento territorial implica na harmonização de um conjunto de peças hoje organizadas setorialmente, mas que dependem de uma ação centralizada do governo federal para que exista alguma convergência.

Uma política de ordenamento territorial deveria: i) reger e comandar, por exemplo, os planos decenais ou duodécenais de energia e mineração, entre outros; e ii) atualizar, integrar e harmonizar instrumentos de ordenamento territorial já existentes, como o Estatuto da Cidade,

a legislação sobre o parcelamento do solo urbano, o gerenciamento costeiro, o Estatuto da Terra e a legislação fundiária.

Esse tipo de ação, além de submeter interesses setoriais a uma lógica de coesão social e territorial, equacionaria um conjunto de tensões hoje existentes e cumpriria as seguintes funções:

- i. Definir da melhor forma a complementaridade entre os espaços de participação e gestão social e as atribuições de veto, comando e controle do Poder Executivo;
- ii. Tornar mais eficientes – mas não menos robustos – os instrumentos de licenciamento ambiental, entre outros aspectos;
- iii. Enfrentar problemas novos, como a internacionalização e a financeirização do mercado de terras (o chamado *land grabbing*).

3.2. Aperfeiçoamento de programas e políticas existentes ou já experimentadas

Desde a promulgação da Constituição de 1988 e, mais acentuadamente, durante a primeira década do século 21, houve a criação de vários programas que podem ser fortalecidos, ampliados e melhorados. O Programa de Apoio à Conservação Ambiental, conhecido como Bolsa Verde, é um exemplo: foi uma importante inovação, mas de alcance relativamente restrito e apenas parcialmente articulado com outras iniciativas. O mesmo vale para a estratégia de inclusão produtiva do programa Brasil Sem Miséria (BSM).

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), por sua vez, é um claro exemplo de algo ineficiente e sobre o qual a sociedade brasileira tem um nível de conhecimento baixíssimo. Em 2018, esse imposto arrecadou R\$ 1,5 bilhão, o equivalente a 0,1% da receita orçamentária. Em um país de dimensões continentais com o Brasil, esse montante não é considerável. Em um quadro de restrição fiscal, seria fundamental adotar uma legislação que permita onerar pesadamente o setor especulativo e que gera impactos ambientais e sociais negativos. Esse ônus poderia, inicialmente, ser neutro para os setores mais produtivos; e regressivo, de forma a beneficiar produtores que façam um uso mais eficiente dos recursos naturais, sob os ângulos tanto social como ambiental.

Os vários fundos públicos de financiamento existentes e diversos outros programas e políticas poderiam ser aqui citados. O importante é o sentido dos ajustes, que devem ser feitos de forma a colocá-los em consonância com os requisitos de uma transição ecológica.

3.3. Gestão antecipada dos conflitos socioambientais

Arranjos institucionais envolvendo a construção de grandes obras de infraestrutura, como a Rodovia BR-163 e a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, trouxeram consigo a tentativa de associar a mitigação e compensação pelos impactos destas obras a planos e investimentos mais estruturais relacionados ao desenvolvimento do seu entorno, de forma a proteger ou beneficiar as populações ali residentes. No entanto, os resultados dessas tentativas de mitigação são controversos por duas razões: primeiramente, porque é muito difícil manejar as dinâmicas desencadeadas com os enormes fluxos demográficos e de recursos mobilizados com estas obras; e também porque há pouco pensamento estratégico para o desenvolvimento das regiões em conflito. Na maioria das vezes, há listas de investimentos extremamente importantes, mas de caráter imediato e voltados a compensar o déficit estrutural acumulado em equipamentos públicos e serviços sociais.

Há outros caminhos e alternativas de ação. Os planos de expansão dos investimentos do setor agropecuário, da mineração e do setor de energia permitem projetar no tempo um mapa potencial de conflitos socioambientais que devem ocorrer nos próximos 20 anos. A criação de unidades de conservação em posições estratégicas para conter ou arrefecer o avanço da frente de expansão da agropecuária foi um passo importante desse tipo de ação. Porém, mais medidas são necessárias e podem ser adotadas, como, por exemplo, um plano especial para áreas aonde investimentos ainda irão chegar, de forma a prepará-las para uma transição no estilo de organização territorial, fortalecer seus laços sociais e econômicos e criar novas oportunidades à altura dos desafios que virão. Em outros casos, deve-se simplesmente evitar novas obras e atividades, como, por exemplo, novas grandes hidrelétricas na Amazônia. O ideal é substituí-las por novas fontes de energia, que vão se tornando cada vez mais viáveis com a redução dos custos das tecnologias a elas associadas, como bem demonstra a expansão da energia eólica no Brasil ou da solar em outros países.

3.4. Nova matriz produtiva

A matriz produtiva ocupa uma posição central em uma agenda de transição para a sustentabilidade. Os setores mais dinâmicos da economia brasileira precisariam ser submetidos a maiores condicionalidades e a melhores incentivos ambientais. Os setores ainda incipientes e

mais condizentes com uma economia do século 21, por sua vez, precisariam ser emulados de maneira mais significativa, menos tímida e pontual. Isso envolve:

- i. Uma arquitetura legal e fiscal, que permita onerar os setores intensivos em recursos naturais e geradores de alto impacto ambiental; e financiar os setores emergentes e mais eficientes sob critérios sociais e ambientais.
- ii. Uma política científica e tecnológica capaz de gerar as inovações necessárias, enfrentar gargalos de soluções e diminuir custos de produção.
- iii. A construção de mercados para essas inovações e novas formas de uso dos recursos naturais.

Quatro conglomerados de setores precisariam receber atenção e diretrizes especiais: agropecuária e alimentação; energia e mineração; transportes e indústria automobilística; química e biotecnologias. Em todos eles, é possível e necessário introduzir mudanças nas formas de uso de materiais e energia; no modelo tecnológico adotado; nas formas de tributação e incentivo; e no acesso e organização de mercados. O enorme potencial brasileiro em energia solar e eólica, por exemplo, é conhecido. Sabe-se, também, que boa parte desse potencial está em áreas de baixa dinâmica econômica e com concentração de populações pobres. No entanto, há pouca conexão entre essas três dimensões na arquitetura institucional direcionada a esse setor.

Outro exemplo: na primeira década deste século, o Brasil criou dezenas de novas universidades, boa parte delas nas regiões interioranas do País. Centenas de institutos de tecnologia também foram criados nas mesmas áreas. Apesar disso, cabem os seguintes questionamentos: qual é a relação entre essas universidades e institutos de tecnologia com a rede de ensino fundamental e médio nessas regiões? Ou ainda: qual é a relação entre a base científica e tecnológica e a geração de projetos estratégicos apoiados de forma a articular, por exemplo, a rede de cidades médias do interior do Brasil e seu entorno?

Um último exemplo: o transporte no Brasil, urbano ou de cargas, é um problema crucial. O País seguirá apostando nos mesmos caminhos do século 20? Novos sistemas, formas de combustíveis e modais poderão surgir como respostas? Ainda que organizada em torno de outros objetivos, a experiência da indústria naval, na qual o Estado e empresas estatais garantiram uma demanda que permitiu a reativação do setor, gerou lições que podem ser traduzidas em formas de articular provimento de bens e serviços com estímulos a mudanças na base produtiva. O mesmo vale para o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel e seu arranjo de incentivos para empresas que priorizavam adquirir matérias primas da agricultura familiar. Ambas experiências tiveram êxitos parciais, mas geraram um aprendizado que poderia ser mais bem aproveitado.

No plano internacional, o melhor exemplo é o da Coreia do Sul, onde houve forte conexão entre distribuição de ativos, uma nova base científica e tecnológica e uma perspectiva de transição industrial planejada. A Coreia do Sul fez isso em um contexto de transição entre um capitalismo apoiado na produção de bens de consumo de massas e um novo modelo, apoiado na microeletrônica. O país asiático saiu da condição de periferia para potência industrial e tecnológica.

O Brasil também precisará encarar esse processo, mas agora nos marcos de uma sociedade pós industrial, colocando o enfrentamento da desigualdade e dos problemas ambientais no centro de suas estratégias de transição. Essas preocupações não devem ser tratadas *a posteriori* ou meramente por meio de mecanismos redistributivos. É preciso desconcentrar – e tornar ambientalmente mais eficiente – a própria produção de riquezas, bens e serviços para o bem-estar.

4. Conclusão – qual é a coalizão de forças sociais necessária?

Este trabalho buscou introduzir três ideias centrais. Primeiramente, apresenta o entendimento de que a Agenda 2030 e os ODS significam um convite a pensar novas formas de relação entre sociedade e natureza, com a expansão do bem-estar e a conservação dos recursos naturais no centro das preocupações. Isso implica um profundo repensar de estilos de desenvolvimento, no mundo todo. Em segundo lugar, o texto explica que a trajetória recente do Brasil parece ir na contramão dos compromissos discutidos no Acordo de Paris, em 2015. Somam-se, portanto, dois desafios: aquele partilhado com as demais nações do mundo, relacionado aos novos padrões mencionados acima; e outro, específico da trajetória brasileira, que legou como herança uma economia especializada e dependente da exportação de *commodities*, intensiva em uso de recursos naturais. Por último, sugere-se que a ideia de que uma transição em direção a outro modelo, aqui qualificada como transição para a sustentabilidade, poderia apoiar-se em um pequeno conjunto de vetores.

Vale a pena sublinhar que os vetores aqui mencionados incidem tanto sobre um conjunto de setores como sobre um conjunto de espaços. Isso é particularmente importante, pois exemplifica a necessidade, importância e viabilidade de se pensar em enfoques intersetoriais e multiescalares para repensar o modelo de desenvolvimento brasileiro e as perspectivas da transição aqui reivindicada.

Esse tipo de enfoque é bastante diferente da narrativa adotada, por exemplo, por parte da comunidade de gestores e especialistas em políticas de desenvolvimento regional. Segundo a lógica desses grupos, seria preciso, por um lado, respeitar as trajetórias de especialização produtiva e do modelo tecnológico de determinadas regiões; e, por outro lado, concentrar-se na construção de novas vantagens competitivas nas demais localidades. Essa narrativa considera,

por exemplo, que não há necessidade ou espaço para rediscutir o modelo da especialização agropecuária no Brasil central. Ainda segundo essa ideia, os esforços devem ser empenhados, portanto, em alavancar novos potenciais na Amazônia, no Semiárido e em outras áreas com menor competitividade, sob o argumento de que haveria espaço para os vários modelos coexistirem. Tal ideia ignora os custos de longo prazo – ou mesmo os custos sociais imediatos – do modelo hoje adotado nas chamadas regiões dinâmicas. Diferentemente dessa linha de pensamento, o enfoque aqui adotado chama a atenção para a necessidade de aproximar regiões de perfil já consolidado de uma trajetória de transição. Setores tradicionais, como o agronegócio, a mineração ou setor de energia certamente continuariam existindo, mas também precisariam operar sobre novas bases mais sustentáveis.

A transição para a sustentabilidade, no entanto, não existirá sem uma nova coalizão de forças sociais capaz de apoiar e sustentar esta nova agenda. Essa é a tarefa mais complexa na qual os bons planos costumam naufragar. Uma transição implica em desalojar os interesses da velha ordem, sem que exista ainda uma base sólida para a nova ordem em direção à qual se quer transitar. Um dos problemas para que haja coalizões de forças sociais hoje em dia é que, muitas vezes, os quadros cognitivos de lideranças políticas e intelectuais segue a velha conformação dos interesses típica do capitalismo do século 20: o capital industrial nacional, a classe média. Cabe questionar se, em um capitalismo internacionalizado e financeirizado, o setor do capital industrial comprometido com o interesse nacional ainda existe, ou se boa parte deste capital pode se reproduzir facilmente nos circuitos financeiros, sem a necessidade de arriscar-se com a produção.

Outros questionamentos cabíveis são: quem seriam os portadores das inovações e dos interesses associados a uma transição para a sustentabilidade na economia brasileira hoje? Existe uma única classe média no Brasil atual ou ela é suficientemente heterogênea para que parte deste amplo e crescente segmento possa ver, na transição ecológica, vantagens e o atendimento dos seus interesses?

Por fim, é preciso pensar em atores territoriais: boa parte dos prefeitos de pequenas e médias cidades consideram que estão sendo penalizados com o modelo produtivo e com a estrutura de arrecadação que sustenta o pacto federativo brasileiro. Não raramente, nas regiões de produção de *commodities*, elites locais reclamam das perdas associadas à chamada Lei Kandir e a isenção de impostos sobre os produtos de exportação *in natura*. Uma agenda de transição deve ser pactuada com novas forças sociais e, possivelmente, com suas organizações representativas. Caso contrário, dificilmente boas ideias sairão do papel. Essa é uma tarefa que não se alcança em um plano de quatro anos e exige: i) um plano de enfrentamento de alguns dos bloqueios históricos mais estruturais da formação do Brasil; e ii) um novo contrato social voltado a inaugurar um novo e longo ciclo de desenvolvimento. A Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável são um convite a se pensar o futuro nesses termos ambiciosos, superando a ditadura do curto prazo e as limitações do contexto imediato.

Referências

- ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento sustentável – qual estratégia para o Brasil? *Revista Novos Estudos Cebrap*. n. 87, p. 97-113. 2010.
- ABRAMOVAY, R. **Muito além da economia verde**. São Paulo: Abril Ed. 2012.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2014.
- BANCO MUNDIAL. **Effects of the business cycle on social indicators in Latin America and the Caribbean: when dreams meet reality**. Washington, D.C.: 2019. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31483>.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **A construção política do Brasil**. São Paulo. Editora 34 letras, 2015.
- CONSTANZA, Robert *et al.* An overarching goal for the UN sustainable development goals. *Situations*. v. 5. ls. 4. 2015.
- ESCHER, F. *et al.* **Bilateral relations and development trajectories of Brazil and China: BRICS' Agrarian issues at the centre of the contemporary 'double movement'**. Bicas - BRICS Initiative for Critical Agrarian Studies. 2015. (Working Paper n. 7).
- FAVARETO *et al.* **A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010)**. Documentos de trabajo. Santiago do Chile: Rimisp. 2014.
- GALA, P. **Complexidade econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações**. São Paulo: Ed. Contraponto, 2016.
- GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030 **Relatório Luz da Agenda 2030**. 2018. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2018/07/relatorio-sicc81ntese_final_download.pdf.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Síntese de Indicadores sociais – 2019**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, Fundação João Pinheiro. **Relatório Radar IDH-M**. 2017. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/RadarIDH_M_VERSAO_Final_6.pdf.

MEDEIROS, M. *et al.* O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). **Dados** Rio de Janeiro, v.58, n.1 Jan./Mar. 2015.

MORGAN, M. Extreme and persistent inequality: new evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data (2001-2015). **WID.World** – Working Paper Series n. 2017/12. 2017.

NORTH, D. *et al.* **Violence and social orders** – a conceptual framework for interpreting recorded human history. Cambridge University Press. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Transformando nosso mundo** – a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. NY: United Nations. 2015.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. São Paulo: Ed. Intrínseca. 2014.

RODRIK, D. **Premature deindustrialization in the developing world**. 2015. Disponível em: http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2015/02/premature-deindustrialization-in-the-developing-world.html

SACHS, I. **Rumo a ecossocioeconomia** – teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Ed. Cortez. 2007.

SACHS, I. **A terceira margem do rio** – em busca do ecodesenvolvimento. São Paulo: Companhia das Letras. 2009.

SAUER, S. (org). **Desenvolvimento e transformações agrárias: BRICS, competição e cooperação no Sul Global**. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões. 2019.

SAUER, S.; LEITE, S.P. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, v.50, n. 3, p. 503-524, July/Sept. 2012.

SINGER, Andre. **Os sentidos do lulismo**. São Paulo: Cia. Das Letras. 2012.

SINGER, Andre. Cutucando onças com varas curtas – o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff. **Revista Novos Estudos Cebrap**. 2015.

VEIGA, J. E. A primeira utopia do Antropoceno. **Revista Ambiente e Sociedade**. v.20, n.2, p.227-246, 2017.