

ORGANIZADORAS:
Fernanda Graziella Cardoso
Cristina Fróes de Borja Reis

DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO PÓS-COVID-19



Pedro & João
editores

Desafios do desenvolvimento brasileiro pós-Covid-19

**Fernanda Graziella Cardoso
Cristina Fróes de Borja Reis
(Organizadoras)**

Desafios do desenvolvimento brasileiro pós-Covid-19

NEEDDS/UFABC – EPCMSP

Copyright © Autoras e autores

Todos os direitos garantidos. Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida, transmitida ou arquivada desde que levados em conta os direitos das autoras e dos autores.

Fernanda Graziella Cardoso; Cristina Fróes de Borja Reis [Orgs.]

Desafios do desenvolvimento brasileiro pós-Covid-19. São Carlos: Pedro & João Editores, 2022. 245p. 16 x 23 cm.

ISBN: 978-65-5869-965-1 [Impresso]

978-65-5869-966-8 [Digital]

1. Desafios. 2. Desenvolvimento brasileiro. 3. Trabalho e economia. 4. Pós-Covid-19. I. Título.

CDD – 370

Capa: Petricor Design

Ficha Catalográfica: Hélio Márcio Pajeú – CRB - 8-8828

Diagramação: Diany Akiko Lee

Editores: Pedro Amaro de Moura Brito & João Rodrigo de Moura Brito

Conselho Científico da Pedro & João Editores:

Augusto Ponzio (Bari/Itália); João Wanderley Geraldi (Unicamp/ Brasil); Hélio Márcio Pajeú (UFPE/Brasil); Maria Isabel de Moura (UFSCar/Brasil); Maria da Piedade Resende da Costa (UFSCar/Brasil); Valdemir Miotello (UFSCar/Brasil); Ana Cláudia Bortolozzi (UNESP/Bauru/Brasil); Mariangela Lima de Almeida (UFES/Brasil); José Kuiava (UNIOESTE/Brasil); Marisol Barenco de Mello (UFF/Brasil); Camila Caracelli Scherma (UFFS/Brasil); Luis Fernando Soares Zuin (USP/Brasil).



Pedro & João Editores

www.pedroejoaoeditores.com.br

13568-878 – São Carlos – SP

2022

Sumário

Apresentação	7
Alexsandro Santos	
Introdução - Desafios do desenvolvimento brasileiro pós-COVID-19	13
Fernanda Graziella Cardoso	
Cristina Fróes de Borja Reis	
Capítulo 1 - Política Econômica e Desenvolvimento Econômico no Brasil	17
Patrícia Helena Fernandes Cunha	
Capítulo 2 - A industrialização e o desenvolvimento econômico conservador do Brasil	39
Ricardo Luiz Chagas Amorim	
Capítulo 3 - A faceta econômica da progressão das contradições brasileiras no início do século XXI	75
Gabriel Almeida Antunes Rossini	
Luiz Felipe Ambrozio	
Capítulo 4 - COVID-19, Relações Raciais e Trabalho no Brasil	103
Ramatis Jacino	
Capítulo 5 – O Desenvolvimento no Brasil Pós-COVID-19: por que o campo progressista nacional precisa escutar (e aprender com) os povos indígenas?	119
Luís Roberto de Paula	

Capítulo 6 - Meio ambiente, sustentabilidade e desenvolvimento: desafios crescentes do século 21 Luciana Travassos	157
Capítulo 7 – Sustentabilidade e seus vínculos com democracia e desigualdades Arlson Favareto	181
Capítulo 8 - Recuperação transformadora com igualdade e sustentabilidade: desafios e oportunidades para o Brasil em seu contexto regional Camila Gramkow	205
Capítulo 9 - A pandemia e o boom das novas tecnologias: a narrativa da tempestade perfeita em cheque Cristina Fróes de Borja Reis	225

Apresentação

Alexsandro Santos¹

No último quadrimestre do ano de 2020, a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo e o Núcleo de Estudos Estratégicos em Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade (NEEDDS)² da Universidade Federal do ABC (UFABC) organizaram um curso de extensão universitária, *on line*, intitulado “Desafios do Desenvolvimento Brasileiro Pós-Covid 19”³. Fruto de uma parceria de longa duração, o curso buscou mobilizar e organizar um conjunto de reflexões abertas ao grande público, em doze encontros realizados e transmitidos pelas redes sociais, sobre a agenda do desenvolvimento no cenário pandêmico e pós-pandêmico e sobre suas conexões com temas incontornáveis, tais como qualidade democracia, meio ambiente e sustentabilidade, inclusão social, relações raciais de dominação, presença, participação e protagonismo dos povos indígenas no Brasil e internacionalização da economia, entre outros.

A principal justificativa para combinarmos nossos esforços nessa proposta foi o reconhecimento da necessidade de tornarmos mais inclusivo e mais democrático (1) o debate público sobre as

¹ Diretor Presidente da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.

² O NEEDDS foi um núcleo de pesquisa de natureza interdisciplinar, existente entre 2013 e 2021, que reuniu pesquisadores de diversas formações e áreas de investigação. O Núcleo procurou fomentar a produção do conhecimento necessário às estratégias e políticas públicas e privadas, que se orientem no sentido da elevação da eficiência e da equidade distributiva, em conjunto com a sustentabilidade ambiental e o fortalecimento da democracia.

³ Para ter acesso às aulas do curso, basta consultar a página da Escola do Parlamento, utilizando o link <https://www.saopaulo.sp.leg.br/escolado-parlamento/cursos/cursos-antecedentes/cursos-realizados-em-2020/desafios-do-desenvolvimento-brasileiro-pos-covid19/>

alternativas estabelecidas para pensar e formular projetos de desenvolvimento; (2) o acesso a informações mais seguras, mais confiáveis e mais aprofundadas sobre as diferentes implicações (políticas, socioeconômicas e ambientais) dessas alternativas de projetos de desenvolvimento e (3) o diálogo entre os trabalhadores intelectuais da universidade e as demais forças e agentes sociais, explicitando a função crítica necessária e irrecusável da universidade para a sociedade brasileira.

Esse nosso desejo de construir um caminho mais inclusivo e mais democrático para discutir o desenvolvimento está fortemente inspirado numa visão segundo a qual a democracia e o desenvolvimento não são demandas ou expectativas opostas e irreconciliáveis. Ao contrário, defendemos que não há desenvolvimento digno deste nome que não seja radicalmente democrático. Da mesma forma, consideramos que os regimes democráticos não podem se recusar a produzir uma resposta consistente em termos de desenvolvimento, sob pena de comprometerem sua própria legitimidade e sustentação.

Os desafios impostos pela pandemia de Covid-19 e seus impactos de longa duração na vida política, econômica e social colocam, mais uma vez, essas questões como uma agenda urgente para todos os países do mundo e, em particular, para aquelas nações nas quais o padrão de exclusão social e desigualdade são dramáticos – como é o caso do Brasil.

Essa nossa posição sobre as relações entre democracia e desenvolvimento remonta, de certa maneira, a uma tradição sociológica brasileira da qual, sem dúvida, um dos pensadores originais foi Álvaro Vieira Pinto.

No dia 14 de maio de 1956, Álvaro Vieira Pinto, então chefe do departamento de Filosofia do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) proferiu a conferência inaugural do Curso Regular – Turma de 1956. O ISEB, àquela altura, era uma estrutura alocada dentro do Ministério da Educação e Cultura, com autonomia administrativa e liberdade de pesquisa, de opinião e de cátedra, e

vocacionado para o ensino, a pesquisa e a divulgação científica nas áreas de sociologia, política, história, filosofia e economia.

Álvaro Vieira Pinto intitulou sua palestra de “Ideologia e Desenvolvimento Nacional”. A certa altura, o professor afirma⁴:

...de um lado, pertence ao poder público a faculdade de planejar o desenvolvimento, pois, como é claro, nenhuma outra entidade está melhor aparelhada para isso, por dispor dos meios de conseguir informação total, e da natural potestade do comando; mas, de outro lado, todo plano, para ser executado, inclui a operação de agentes voluntários, conta com sua ação, e dá como suposto o seu consentimento, que, por isso mesmo que é livre, não pode, a rigor, ser previsto como certo, mas precisa ser conquistado. Tal antinomia define o processo de desenvolvimento numa democracia política. (PINTO, 1960, p. 24)

Vieira Pinto sugere que esta antinomia pode ser mediada pelo processo constante de ampliação da consciência dos homens e mulheres a respeito de sua participação social e política e da produção coletiva e compartilhada de um projeto nacional de desenvolvimento

Mas, quando uma comunidade nacional, até então conduzida como um espírito inautêntico, chega ao momento histórico em que começa a ver-se como possível sujeito, e logo depois, como sujeito de fato, produz-se a transformação qualitativa da consciência, de alienada em autêntica [...]

Particularmente, Vieira Pinto está orientado pela defesa da inclusão das camadas populares como sujeitos de um processo, de uma história e de um projeto de desenvolvimento autêntico.

A antinomia apresentada por Vieira Pinto – e sua proposta de mediação - não parecem ter sido suficientes para alertar as lideranças políticas brasileiras e os quadros mais tecnocráticos da

⁴ Tomamos o texto da transcrição da palestra publicada pelo ISEB no volume Textos Brasileiros de Filosofia, de 1960.

nossa intelectualidade sobre os riscos de se opor desenvolvimento e democracia como dois componentes inconciliáveis. Seguimos, ao longo do século XX, na maior parte do tempo, um caminho que excluía da discussão e da formulação dos projetos de desenvolvimento a maior parte da população brasileira.

Assumimos as versões mais hegemônicas da narrativa do desenvolvimento disseminada para os países mais pobres/periféricos do capitalismo, segundo a qual, para alcançar padrões de desenvolvimento adequados, seria preciso abrir mão da democracia e dos inúmeros conflitos decisórios que ela pode criar ao trazer para o centro da vida política a exigência de responder às múltiplas e quase sempre conflituosas expectativas do tecido social. Para Silva, Lopez e Pires (2013)

Como um possível dado da cultura política brasileira, a visão de antagonismo na relação entre democracia e desenvolvimento tem imprimido marcas nada desprezíveis nos debates sobre os destinos do país. É comum, por exemplo que, mesmo em círculos presididos pela mais absoluta boa-fé, atores dedicados a pensar ou planejar o desenvolvimento mostrem algum nível de desconforto diante de interpelações baseadas no argumento democrático – seja porque vislumbram a busca do desenvolvimento como tarefa de ordem eminentemente técnica, por isso insuscetível de ser submetida a um processo deliberativo mais ampliado, seja porque entendem que a instauração deste tipo de processo dificilmente permitiria chegar a algum resultado desejável com a urgência que o histórico de subdesenvolvimento do Brasil requer. (Silva, Lopez e Pires, 2013, p. 255-256)

Trata-se da expressão última de uma racionalidade restritiva em torno do desenvolvimento e em torno da legitimidade ou ilegitimidade da participação social ampliada na construção dos projetos de desenvolvimento do país.

Sabemos as consequências deletérias dessa forma de enxergar, formular e promover o desenvolvimento: a) o progressivo esgarçamento das relações sociais, com o crescimento e

agravamento das dinâmicas de segregação; b) o aprofundamento de lógicas excludentes do desenvolvimento, incidindo, sobretudo, nos grupos sociais mais vulneráveis; c) o desprezo pela proteção compartilhada dos recursos ambientais e dos direitos difusos correlatos; d) a aceleração da concentração de renda e financeirização da vida e e) a degradação da confiança democrática nos governos nacionais e na atividade política.

O livro que construímos juntos pretende contribuir para o enfrentamento dessa racionalidade restritiva, apostando num debate público democrático e inclusivo sobre o tema. Desejamos que nossas leitoras e leitores se reconheçam como sujeitos ativos nessa reflexão e que possam se fortalecer para uma participação política e social potente e engajada, porque mais bem informada, sobre os rumos do desenvolvimento brasileiro.

Na posição de Diretor-Presidente da Escola do Parlamento, agradeço o trabalho incansável das professoras e professores do Núcleo de Estudos Estratégicos em Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade (NEEDDS) da UFABC e das convidadas e convidados mobilizados em sua rede. A atuação trabalhadoras e trabalhadores intelectuais da Universidade em iniciativas deste tipo dá o melhor testemunho contra os ataques autoritários e falaciosos que têm sido desencadeados contra o ensino superior e a pesquisa científica brasileiras.

Referências

PINTO, Alvaro Vieira. *Ideologia e Desenvolvimento Nacional*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960.

SILVA, Fábio de Sá; LOPEZ, Felix e PIRES, Roberto Rocha Coelho. *A Democracia no Desenvolvimento e o Desenvolvimento da Democracia*. In: CARDOSO JR., José Celso e BERCOVICI, Gilberto. *República, Democracia e Desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2013.

Introdução

Desafios do desenvolvimento brasileiro pós-COVID-19

Fernanda Graziella Cardoso¹

Cristina Fróes de Borja Reis²

Desde março de 2020, o mundo vem enfrentando uma pandemia cujas consequências (econômicas, políticas, sociais, culturais e sanitárias) ainda são difíceis de mensurar. Se – em virtude da grande velocidade das transformações produtivas, financeiras e tecnológicas, assim como das mudanças e dos impactos das condições ambientais – os desafios do desenvolvimento no século XXI já se mostravam significativos, a pandemia deflagrada em 2020 colocou ainda mais em cheque a viabilidade de estratégias de crescimento e de desenvolvimento pensadas para o contexto pré-pandemia.

Consequentemente, colocou-se também no centro do debate o papel do Estado como agente de desenvolvimento e o quanto este poderia (e deveria ser deixado) sob a égide das forças das leis do mercado. No caso do Brasil, a limitada capacidade de resposta do Estado aos desafios impostos desnudou as fragilidades da organização socioeconômica, em boa medida resultantes das escolhas dominantes de políticas públicas que moldaram a trajetória brasileira desde o impeachment da presidente Dilma Rousseff.

¹ Professora dos Bacharelados em Ciências Econômicas e em Ciências e Humanidades; e do Programa de Pós-graduação em Economia Política Mundial da UFABC. Pesquisadora vinculada ao NEEDDS e ao Núcleo de Estudos de Gênero Esperança Garcia, ambos da UFABC.

² Professora dos Bacharelados em Ciências Econômicas, Relações Internacionais e em Ciências e Humanidades; e do Programa de Pós Graduação em Economia Política Mundial da UFABC. Coordenadora do NEEDDS-UFABC. Pesquisadora vinculada ao Núcleo de Estudos de Gênero Esperança Garcia – UFABC.

Amplificadora de desigualdades, tais políticas comprovaram-se perversas ao desenvolvimento sustentável e inclusivo, mais além, à defesa dos direitos humanos e da própria vida.

Os desafios do Brasil no pós-COVID-19 são, portanto, diversos e complexos. Seus enfrentamentos são necessários e, muitos deles, urgentes. A fim de contribuir para a reflexão e para a ação perante esses desafios, este livro, por meio de seus nove capítulos, busca mesclar teoria e história, passado e presente, com vistas a diagnosticar os problemas e a apontar caminhos para o futuro do desenvolvimento brasileiro.

No Capítulo 1, Patrícia Helena Fernandes Cunha argumenta que o Brasil vem adotando políticas econômicas inconsistentes com o desenvolvimento econômico, resultando na desindustrialização prematura e na reprimarização da estrutura produtiva da economia. Mantido esse padrão de produção, a pesquisadora conclui que dificilmente o país voltará a sonhar em se tornar uma nação desenvolvida e inclusiva.

No capítulo 2, Ricardo Luiz Chagas Amorim, analisando a história da industrialização e do desenvolvimento econômico brasileiro, busca responder aos motivos que explicam, nos últimos quarenta anos, o porquê de o progresso industrial não ter mais impulsionado a transformação tida como potencial no país, até a década de 1970.

No capítulo 3, Gabriel Almeida Antunes Rossini e Luiz Felipe Ambrozio discutem como a ampliação da base material, conjugada à diminuição das desigualdades, encontra, no caso brasileiro, obstáculos decorrentes das opções de política econômica, da fragilização da institucionalidade democrática e da capacidade de os ecossistemas continuarem prestando serviços ambientais necessários à espécie humana, fazendo progredir nossas contradições.

No capítulo 4, Ramatis Jacino reflete que, em um país com as características demográficas como as do Brasil, a questão racial deve ser discutida a partir de uma perspectiva estrutural e sistêmica, e não apenas como mais uma questão identitária. Assim,

faz-necessário analisar as históricas relações raciais e trabalhistas, para abordar adequadamente as consequências da pandemia iniciada em 2020.

No Capítulo 5, Luís Roberto de Paula relaciona a história da ocupação do território brasileiro com suas implicações para os povos indígenas e tradicionais, refletindo sobre a capacidade das forças políticas progressistas construir uma nova e radical agenda do desenvolvimento (ou do não-desenvolvimento; ou, ainda, do “envolvimento”) não atrelada hegemonicamente ao “(neo) extrativismo” de recursos naturais.

No Capítulo 6, Luciana Travassos apresenta um histórico do debate teórico e da institucionalização da questão ambiental, chegando à Agenda 2030, que propõe os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Com isso, a pesquisadora analisa os instrumentos que vêm sendo construídos no escopo dessa agenda, em vários “Acordos Verdes”, tais como o Pacto Ecológico Europeu, da União Europeia; e do Plano de Recuperação Econômica com Justiça Ambiental e Social 2020-2030, da Nossa América Verde.

No Capítulo 7, Arilson Favareto argumenta que a defesa da democracia, o enfrentamento das desigualdades e a promoção da sustentabilidade são desafios interdependentes. No mundo e no Brasil, há sinais paradoxais de uma transição para a sustentabilidade, de forma que as narrativas predominantes, especialmente no Brasil, ainda precisam avançar muito para estabelecer uma agenda de desenvolvimento que equacione aquelas três ordens de desafios.

No Capítulo 8, Camila Gramkow discute os necessários caminhos para a construção de novos estilos de desenvolvimento no Brasil em contexto regional, com foco nas contribuições da Comissão Econômica para a América Latina e para o Caribe (CEPAL), propondo o “*big-push* ambiental” para uma recuperação transformadora, com igualdade e sustentabilidade.

No Capítulo 9, Cristina Reis apresenta criticamente a narrativa construída durante a pandemia sobre o *boom* tecnológico, especialmente por instituições multilaterais como as Nações

Unidas, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, a Organização Mundial do Comércio e o Banco Mundial. A autora discute em que medida as mudanças nas Cadeias Globais de Valor são explicadas pelas disputas geopolíticas interestatais e intercapitalistas do sistema mundial, apontando sua natureza produtora de assimetrias econômicas, políticas e sociais.

Os capítulos deste livro se baseiam em aulas-palestra proferidas em curso de extensão homônimo, *Desafios do Desenvolvimento Brasileiro pós-COVID-19*, promovido de forma totalmente *online* pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo (EPCMSp) e pelo Núcleo de Estudos Estratégicos em Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade (NEEDDS) da UFABC, entre setembro e dezembro de 2020.

As organizadoras deste livro agradecem as valiosas contribuições de todos os autores e autoras do presente livro; à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo (EPCMSp), pela colaboração em efetuar o debate sobre o desenvolvimento brasileiro popular voltado a públicos para além do acadêmico e/ou especializado; à Pró Reitoria de Extensão e Cultura da UFABC, pelo apoio à organização do curso; e aos participantes do curso, que provocaram importantes questionamentos e reflexões, enriquecendo sobremaneira o urgente e complexo debate sobre o futuro do desenvolvimento brasileiro.

Capítulo 1

Política Econômica e Desenvolvimento Econômico no Brasil

Patrícia Helena Fernandes Cunha¹

1. Introdução

O tema “desenvolvimento econômico” é complexo e exige ser pensado em suas múltiplas dimensões. O processo de desenvolvimento é um fenômeno histórico que envolve mudança estrutural e institucional de uma economia, associada à incorporação de capacidades tecnológicas e produtivas. Além disso, precisa promover a inclusão social e deve ser ambientalmente sustentável. Sendo assim, o crescimento econômico não é o objetivo final, embora seja imprescindível para viabilizar uma trajetória de diversificação produtiva engendradora do processo de desenvolvimento. Partindo desse pano de fundo, este artigo se propõe a discutir a relação entre política econômica e desenvolvimento.

A economia brasileira está praticamente estagnada desde os anos 80. Desde então, as fases de prosperidade, com crescimento e maior inclusão social, foram efêmeras, uma vez que não conseguiram propiciar um círculo virtuoso em direção à sustentação de melhores padrões e condições de vida para a população como um todo. Isso se traduz, por exemplo, nos efeitos da pandemia da COVID-19, ao atingir de forma desigual a sociedade (ALBUQUERQUE; RIBEIRO, 2020).

¹ Professora dos Bacharelados em Ciências Econômicas e em Ciências e Humanidades e do Programa de Pós Graduação em Economia da UFABC. Pesquisadora vinculada ao NEEDDS-UFABC.

O objetivo deste artigo é mostrar que o Brasil adota políticas econômicas inconsistentes com o desenvolvimento econômico. Abandonou-se o desenvolvimentismo como estratégia de condução de política econômica. O resultado é a desindustrialização prematura e a reprimarização da estrutura produtiva da economia, como ilustra, por exemplo, a crescente participação do setor agropecuário e minerador na pauta exportadora, assim como a redução da participação mais intensiva de produtos de maior valor agregado em tecnologia. No entanto, com esse padrão de produção, dificilmente o país voltará a sonhar em se tornar uma nação desenvolvida e inclusiva.

Para nossa reflexão, dois autores clássicos são fontes de inspiração. Um é Celso Furtado, um dos pais do estruturalismo latino-americano que, entre outras coisas, nos convida a romper os consensos e a pensar de forma criativa. Outro é John Maynard Keynes, defensor da atuação do Estado através de políticas econômicas. Como explicou Keynes (1985), o mercado não apresenta qualquer mecanismo automático que garanta um funcionamento econômico próximo ao pleno emprego; ainda, falha em promover uma distribuição socialmente justa de renda e de riqueza. Mostra-se, portanto, incapaz de promover a superação do subdesenvolvimento. Para lidar com esses problemas, Keynes recomenda a ação do Estado como complementar ao setor privado.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na próxima seção, apresenta-se o conceito sugerido para pensar as políticas econômicas desenvolvimentistas e examina-se, em contraposição, a emergência da estratégia de inspiração neoliberal. Na terceira seção, explora-se brevemente a condução da política econômica nas últimas décadas. Demonstra-se, assim, que o Brasil abdicou de uma política econômica orientada pelo desenvolvimentismo, o que, em parte, explica a quase estagnação ao longo dos últimos 40 anos. Na quarta seção, sumariza-se, segundo a teoria novo-desenvolvimentista, como construir um regime de políticas monetária, cambial e fiscal orientadas para o desenvolvimento. A macroeconomia novo-

desenvolvimentista, a partir dos estruturalistas e da abordagem de Keynes, explica contemporaneamente como a política econômica tem papel relevante para o processo de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA *et al.*, 2016).

2. Fim da era desenvolvimentista e emergência das políticas econômicas de inspiração neoliberal

Apresentar o que se entende por desenvolvimentismo ajuda a esclarecer o argumento de que, desde os anos 80 e 90, o ideário desenvolvimentista perdeu força como impulsionador de ideias e ações de políticas econômicas.

Segundo Fonseca,

denomina-se desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista. (FONSECA, 2016, p. 119).

Assim, destacam-se três forças constitutivas desse conceito, que precisam estar coordenadas. Primeiro, a existência de um projeto nacional soberano que seja a expressão do desejo a longo prazo da sociedade. Segundo, a consolidação de um processo de industrialização que, em termos contemporâneos, pode ser entendido como a sofisticação da estrutura produtiva. Ou seja, aumentar a presença na estrutura produtiva de setores que detenham retornos crescentes, que estimulem o processo de inovação tecnológica e que este transborde para os demais setores da economia, de modo que os ganhos de produtividade se tornem fonte de melhores condições de vida (REINERT, 2016). Terceiro, foco deste artigo, a atuação do Estado na forma de políticas econômicas. Articulam-se a essas três forças às condições

estruturais e institucionais iniciais, bem como às suas evoluções frente às interações dos condicionantes internos e externos aos quais estão sujeitas as diferentes economias.

O ideário desenvolvimentista experimentou sua efervescência no período do pós-guerra até final dos anos 70. No entanto, ao longo dos anos 80 e 90, ocorreram significativas transformações no consenso macroeconômico nos países centrais que, junto ao colapso das experiências de socialismo real – que adotavam o planejamento central –, levaram à criação de um novo paradigma para as nações subdesenvolvidas. Segundo esse novo paradigma, as reformas propostas pelo Consenso de Washington sintetizam o caminho a ser perseguido pelas nações subdesenvolvidas num mundo globalizado.

Segundo o Consenso de Washington, a grande responsável pelas crises nos países latino-americanos nos anos 80 foi a excessiva presença intervencionista do Estado na forma de regulação e de empresas estatais, além das dificuldades em controlar os déficits públicos e as taxas de inflação. Ou seja, a estratégia desenvolvimentista, que anteriormente havia propiciado elevadas taxas de crescimento, era apontada como a responsável pelas crises inflacionárias e pela dívida externa. O argumento liberal ignora que as flutuações econômicas e suas eventuais crises são inerentes ao funcionamento das economias capitalistas. Também, desconsidera que o endividamento externo em países da América Latina é recorrente e explicado, em parte, por fatores autônomos em relação às suas economias, como o excesso de oferta de financiamento externo e as inovações financeiras disseminadas a partir das economias desenvolvidas (MEDEIROS, 2008). Assim, as economias subdesenvolvidas estão ainda mais sujeitas a desequilíbrios e a crises, dada sua condição de subdesenvolvimento.

Williamson (1990) sistematiza as recomendações do Consenso de Washington entre reformas de curto prazo, para promover o equilíbrio fiscal e combater as altas taxas de inflação, e reformas de médio e longo prazo, para definir uma estratégia de crescimento orientada pelo mercado. Dentre as últimas, destacam-se as recomendações de privatização de empresas estatais, de

desregulamentação da economia, de abertura comercial, de fim das restrições ao investimento direto estrangeiro e de garantias dos direitos de propriedade. Nas prescrições, inicialmente, não havia a recomendação de liberalização dos fluxos de capitais, mas este se tornou realidade a partir dos anos 90, após os países latino-americanos renegociarem suas dívidas externas e combaterem os processos inflacionários na região.

A estratégia neoliberal de condução de política econômica entende a estabilidade de preços como sinônimo de estabilidade macroeconômica e condição para o crescimento econômico e bem-estar social. Desaparece na meta de política econômica o objetivo de crescimento do produto e de manutenção de pleno emprego, ou de baixas taxas de desemprego. Assim, ganha destaque a política monetária como âncora da economia e principal instrumento de política econômica. As demais políticas, como a fiscal, teriam papel secundário e subordinado à primazia da política monetária. Nos países em desenvolvimento predominam, desde o final dos anos 90 e início do século XXI, os regimes de metas de inflação, conduzidos por Bancos Centrais, de preferência independentes, e regimes de taxa de câmbio flutuante, sujeitos a intervenções esporádicas apenas para corrigir algum mal funcionamento episódico nos mercados de câmbio. A política fiscal não deve ser mais utilizada como instrumento de administração da demanda agregada, ou como forma de promoção do investimento em infraestrutura. A política de gastos e a política tributária devem ser conduzidas para garantir o equilíbrio fiscal e a trajetória de dívida pública sustentável a médio e longo prazo, além de deverem trazer, implicitamente, o desejo de redução do papel do Estado. As regras fiscais se tornaram populares, como, por exemplo, as metas para superávit primário do déficit público.

De acordo com o paradigma liberal, feitas as reformas de médio e longo prazo e obtida a estabilidade macroeconômica com inflação baixa, equilíbrio fiscal e dívida pública sustentável, obtém-se a confiança necessária ao setor privado para aumentar seus investimentos e estimular o crescimento econômico. Essa estratégia

defende que a disciplina de mercado, num mundo globalizado, produz resultados superiores, porque restringe o espaço para políticas nacionais discricionárias e, eventualmente, populistas, encaradas como inferiores e distorcidas. O resultado desse novo arranjo de busca de inflação baixa, tão desejada pelos interesses do mercado financeiro, é a definição dos preços macroeconômicos, como taxa de juros básica e taxa de câmbio, não mais de acordo com os interesses nacionais e com a estratégia de desenvolvimento de longo prazo. Passam, ao contrário, a ser definidos segundo as forças de mercado e a conjuntura de curto prazo, muitas vezes volátil, num mundo integrado financeiramente. Deve-se conduzir a política fiscal com o objetivo de elevar a confiança dos agentes privados. Nesse contexto, o investimento público é continuamente reduzido em nome da falta de espaço fiscal, apesar das evidências de seu impacto positivo sobre as taxas de crescimento. O combate à pobreza deve ser feito com políticas focalizadas, e não mais com políticas universais de gastos sociais, uma vez que predomina a ideia de redução do papel do Estado na economia. As políticas industriais perdem prestígio e passam a ser apontadas como geradoras de ineficiências e desequilíbrios. Apenas políticas de incentivo à ciência e à tecnologia, permitidas segundo as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), são aceitas. A abertura econômica seria o mecanismo para estimular os diferentes setores econômicos, que produzem bens transacionados no mercado internacional, a se tornarem mais competitivos.

Apesar dos resultados econômicos dessa estratégia neoliberal terem se traduzido em baixas taxas de crescimento, instabilidade, vulnerabilidade financeira e aumento da concentração de renda, a crença neoliberal encontrou apoio e se consolidou ao longo dos anos numa coalizão pró-mercado e pró-rentistas. A definição da taxa de juros básica ilustra a amplitude dessa coalizão em benefício dos rentistas (BRESSER-PEREIRA et. al 2020), como será exemplificado no relato da experiência brasileira.

Na próxima seção, apresentam-se brevemente os regimes de política econômica praticados no Brasil nas últimas décadas.

3. Política Econômica: breve relato da experiência brasileira

As informações sobre as taxas médias de crescimento ao longo de praticamente seis décadas, contidas na tabela 1, ilustram a mudança radical no desempenho da economia brasileira no período. Entre as décadas de 50 e 70, a economia brasileira experimentou elevadas taxas médias de crescimento do PIB e do PIB per capita. Esse período é conhecido na literatura como período desenvolvimentista. Esse desempenho, em termos de crescimento econômico, não foi suficiente para tornar o Brasil uma nação desenvolvida, mas promoveu mudanças nas estruturas institucional e produtiva que permitiam sonhar com um futuro mais inclusivo. No entanto, a década de 1980, ganhou a denominação de década perdida, em razão da taxa média de crescimento do PIB per capita apresentar resultado negativo, -0,6% a.a., após um longo período de elevadas taxas de crescimento. Nas décadas de 90 e na primeira do século XXI, esses indicadores abrangentes melhoraram um pouco, embora ainda fossem bastante inferiores à experiência do período desenvolvimentista, revertido entre 2011 e 2020, quando se registrou uma outra década perdida.

Tabela 1 – Brasil: Taxas Médias Reais de Crescimento (%)

Período	PIB	PIB per capita
Década de 50 (1951-1960)	7,4	-
Década de 60 (1961-1970)	6,2	3,2
Década de 70 (1971-1980)	8,6	6,0
Década de 80 (1981-1990)	1,6	-0,6
Década de 90 (1991-2000)	2,6	1,1
Décadas de 2000 (2001-2010)	3,7	2,5
Década de 2010* (2011 - 2020)	0,3	-0,1

Fonte: FGV e IBGE

Obs. *PIB per capita se refere ao período 2011-2018.

A economia brasileira, bem como a economia dos demais países da América Latina, adentrou os anos 80 envolvida em várias crises: a crise da dívida externa; a crise de balanço de pagamentos, em

processos inflacionários altos e crônicos; a crise fiscal e muitos questionamentos em relação à forte presença do Estado na economia. Como estratégia de enfrentamento ao ambiente tumultuado, houve uma guinada na condução da política econômica. Esta passou a ser desfavorável ao desenvolvimento a partir das reformas pró-mercado inspiradas no Consenso de Washington e da estabilização dos preços com o Plano Real em 1994.

É a partir do equacionamento da crise da dívida externa e da estabilização da inflação alta e crônica, que se percebe a aplicação de um regime de política econômica predominantemente de inspiração liberal. O regime de política econômica, a partir de 1995, não foi homogêneo. Não é objetivo deste artigo discutir em detalhes a condução e o regime de política econômica após a estabilização bem-sucedida promovida pelo Plano Real em 1994, uma vez que o período envolve diferentes governos, inseridos em contextos históricos e políticos determinados e ainda sujeitos a dinâmicas e constrangimentos distintos.

O regime de política econômica no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi distinto do segundo, embora ambos tivessem como objetivo declarado a estabilização econômica e a modernização da ação estatal no sentido neoliberal. Houve inflexões na política econômica no final do primeiro mandato de Lula, com o aumento do protagonismo da ação do Estado. Durante o segundo mandato, ocorreu o contágio da crise financeira internacional, que impactou as decisões dos formuladores de política. Nos governos Dilma, houve maior variabilidade na direção da política econômica. Ressalta-se, por exemplo, que nos mandatos Lula e Dilma, aumentou-se significativamente a ação do Estado (NASSIF *et al.*, 2020). No entanto, como aponta Fonseca (2016), apesar do aumento do intervencionismo, este não significou desenvolvimentismo, que requereria intencionalidade, uma estratégia proativa, e não reativa como a verificada. No segundo mandato do governo Dilma, houve perda de apoio político com o impeachment. O vice Temer assumiu com propostas liberais de redução o papel do Estado e de

promoção do ajuste fiscal durante uma recessão econômica (PMDB, 2015). O governo Bolsonaro tomou posse em 2019, com a promessa de executar um choque liberal na economia com austeridade fiscal, com redução do tamanho do Estado, com reforma administrativa, com desregulamentações, entre outras que promovam a diminuição da ação estatal.

No primeiro mandato do governo de FHC, foi adotado o regime de câmbio quase-fixo, em que a taxa de câmbio era a principal âncora para manter a inflação baixa. Dentro da lógica desse regime, se há livre mobilidade de capitais devido à liberalização financeira, há também pouca autonomia do Banco Central para administrar a política monetária. A taxa de juros é o instrumento de política que absorve os desequilíbrios do balanço de pagamentos. Esse regime se tornou insustentável em 1999, com o agravamento dos desequilíbrios externo e fiscal. Do ponto de vista externo, o regime cambial provocou forte apreciação da moeda nacional, o Real, induzindo um grande crescimento das importações e aumentando o endividamento externo. O resultado primário das contas públicas foi praticamente equilibrado no período com a ajuda do programa de privatizações, mas as altas taxas de juros, para garantir o financiamento do balanço de pagamentos, representavam um elevado encargo fiscal e, conseqüentemente, uma elevação da dívida pública. A estratégia de crescimento era crescer impulsionada pela poupança externa, atraindo o capital externo para financiar o desenvolvimento econômico, nas palavras de Gustavo Franco, formulador de política no período. (FRANCO, 1998).

O segundo mandato de FHC coincidiu com o abandono do regime de câmbio quase-fixo e com a adoção do tripé macroeconômico: o regime de metas de inflação como nova âncora para a taxa de inflação, o regime de taxas de câmbio flutuante e as regras de superávit primário, compromissos assumidos junto ao acordo com o FMI à época. A política monetária perseguiu o objetivo único de estabilidade de preços. É indiscutível que inflação baixa e estável é desejável. No entanto, particularmente no Brasil, isso

significou taxas de juros muito elevadas, por períodos muito longos, o que comprometeu os investimentos e o crescimento econômico. Segundo dados do Banco Central, a taxa de juros básica, a taxa Selic, no final de 1998, às vésperas da crise cambial, estava em torno de 30% a.a. No final do segundo FHC, a taxa nominal de juros estava em torno de 23% a.a. Convém destacar o impacto dessas elevadas taxas de juros sobre o pagamento de juros aos detentores de dívida pública, conhecidos como rentistas. No ano de 2002, o Tesouro Nacional transferiu 7,6% do PIB em pagamentos de juros. Para efeito de comparação da dimensão do montante de recursos transferidos, o Bolsa Família representou, desde 2008, nunca mais do que 0,5% do PIB, e as despesas do Governo Central, relacionadas ao combate ao COVID-19 e aprovadas no “orçamento de guerra”, corresponderam a 7% do PIB em 2020.

A partir de 2006, ao final do primeiro mandato do governo Lula, o regime de política econômica baseado no tripé macroeconômico começou a ser flexibilizado (OREIRO, 2016). O país vivia um *boom* nos preços das *commodities* exportadas, o que trouxe alívio às contas externas. Foram abandonadas as metas declinantes para a taxa de inflação, foi adotada uma política de acumulação de reservas internacionais com o objetivo de reduzir a apreciação da taxa de câmbio e de melhor lidar com o excesso de liquidez no mercado financeiro internacional. Foi retirada do cálculo do superávit primário parte dos gastos correspondentes a uma fração dos investimentos públicos. Merece destaque a política de valorização do salário-mínimo, os programas de transferência de renda e as inovações no crédito ao consumidor, que impulsionaram o consumo do período. As taxas de juros, no período, ainda se mantiveram bastante elevadas, apesar da tendência de redução dos patamares. Segundo o Banco Central, no início do mandato em 2003, a meta da taxa Selic estava em 25,5% a. a., no final de 2007 em 11,15% a.a, e em dezembro de 2010 em 10,75%. Os pagamentos de juros aos detentores da dívida pública corresponderam aos valores de 8,4 % do PIB ao final de 2003, 6% ao longo de 2007 e 5% do PIB ao final do segundo mandato.

Para o período de 2003-2010, o crescimento do PIB foi em média de 4% a.a., quase o dobro da média de crescimento do período FHC (1995-2002), que totalizou em média 2,3% a.a. Houve algumas iniciativas de estimular o investimento como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, e o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), em 2008. No entanto, a moeda nacional apreciou-se fortemente, em torno de 50% em termos reais, entre o início e o fim do segundo mandato de Lula. A combinação de taxas de juros elevadas para os padrões internacionais, com moeda nacional apreciada e *boom* nos preços das *commodities*, traduziu-se em perda de dinamismo das exportações de manufaturados e queda da taxa de investimento, principalmente após a crise financeira de 2008. A partir de então, a indústria de transformação, que havia voltado a aumentar sua participação no PIB no primeiro governo Lula, volta a perder participação no produto.

No primeiro mandato do governo Dilma, houve uma tentativa de alterar o regime de política econômica com a adoção do que ficou conhecido como a nova matriz macroeconômica; todavia, a tentativa se mostrou malsucedida (NASSIF *et al.*, 2020). Para Holland (2012), secretário de política econômica, o tripé não foi substituído, mas a política de redução da taxa de juros permitiria a correção na trajetória da taxa de câmbio; a partir daí, manter-se-ia uma taxa de câmbio competitiva, com maior afrouxamento nas metas fiscais. Ele chamou o novo arranjo de “consolidação fiscal amigável ao investimento e ao crescimento” (HOLLAND, 2012, p. 1). Essa tentativa não alcançou os objetivos almejados, dada a resistência, dentre outros, dos empresários endividados em moeda estrangeira e dos interesses bancários privados (IANONI *et al.*, 2018). A redução das taxas de juros iniciadas em agosto de 2011 foi revertida a partir de abril de 2013, e a taxa de juros básica foi para patamares superiores ao inicialmente observado. A taxa de câmbio voltou a ser utilizada com o objetivo de cumprir a meta de inflação. As contas públicas em 2014 apresentaram déficit primário. Além da tentativa frustrada de alteração no regime de política

econômica, foram realizadas políticas industriais. O segundo mandato de Dilma foi interrompido em maio de 2016, com o afastamento e, depois, o impeachment. Ao final, constata-se a piora em vários indicadores, a recessão com queda do produto em 2015 e 2016, o aumento das taxas de inflação e das taxas de juros básica, déficits primário e nominal e a elevação da dívida pública em proporção do PIB (NASSIF, 2018).

O governo Temer (2016-2018) completou o mandato com um diagnóstico ortodoxo, aprofundando o ajuste fiscal iniciado no governo anterior, em meio a uma recessão. Dentro da lógica de austeridade fiscal, foi aprovada em 2016 a regra do teto de gastos. Essa regra congela por 20 anos o crescimento dos gastos públicos em termos reais, trazendo implícita a necessidade de promover outras reformas para reduzir o tamanho do Estado, porque só assim a regra do teto se torna exequível. Em 2017, foi aprovada a reforma trabalhista, uma reforma do lado da oferta, como se a “culpa” pelo desemprego fosse das leis trabalhistas e do trabalhador, e não a falta de demanda agregada na economia. O PIB voltou a apresentar crescimento positivo em 2017, mas bastante reduzido, de 1,3% frente a uma queda no biênio 2015-2016 de -3,5% e -3,3% a.a. respectivamente. As metas dos juros básicos foram de 13% no início de 2017 para 6,5% a.a. no final de 2018. O pagamento de juros aos detentores de dívida, gasto não sujeito à regra do teto, mas aos interesses rentistas, representou 6,1% e 5,4% do PIB nos anos de 2017 e 2018.

O governo Bolsonaro assumiu em 2019, prometendo um choque liberal na economia, com austeridade fiscal, redução do tamanho do Estado, reforma administrativa, desregulamentações, entre outras, para promover a diminuição significativa do papel do Estado. A reforma da previdência foi aprovada no final de 2019 e o PIB cresceu 1,1%. Em 2020, o país foi assolado pela pandemia do coronavírus. O governo é negacionista e não segue as recomendações da ciência para enfrentar a pandemia; consequentemente, o país registra um número excessivo de óbitos nas comparações internacionais.

Ao longo de 2020, foram aprovadas, em parte devido à pressão do Congresso Nacional, uma série de medidas econômicas, como o auxílio emergencial, recursos para Estados e Municípios e medidas para que o sistema financeiro garanta liquidez ao mercado e apoie o mercado de crédito. Essas medidas fizeram parte do “orçamento de guerra” (Emenda Constitucional n. 106) e não entraram na contabilização da regra do teto de gastos. Merece destaque a redução da taxa de juros básica para seu menor patamar desde a estabilização. Em agosto de 2020, a meta da Selic foi estabelecida em 2% a.a, o que, no segundo semestre, com a aceleração das taxas de inflação, levou a taxa de juros reais para valores negativos. No entanto, no primeiro semestre de 2021, as taxas de juros básicas voltaram a ser elevadas, mesmo numa conjuntura de altas taxas de desemprego, ociosidade e recrudescimento de casos e óbitos. As pressões inflacionárias são, em parte, devido à depreciação da moeda nacional, ao alto preço das *commodities* e à desorganização das cadeias produtivas, em decorrência da crise sanitária. A taxa de câmbio tem se mantido mais depreciada do que o esperado pelas autoridades econômicas, principalmente porque há saldo positivo na balança comercial em decorrência do bom desempenho das exportações de bens primários. Uma possível explicação está nas incertezas e na insegurança provocadas pela pandemia por um governo incompetente em administrar as expectativas e trazer segurança para os agentes privados, o que compromete as perspectivas para o investimento produtivo e para a dinâmica econômica, segundo a abordagem keynesiana.

Em outubro de 2020, o governo publicou o Decreto n. 10.531 (BRASIL, 2020) sobre sua estratégia de desenvolvimento para o Brasil. O melhor cenário econômico previsto ocorreria se fossem realizadas as reformas de redução do papel do Estado para garantir o ajuste fiscal de longo prazo. Ou seja, a defesa do ajuste fiscal numa conjuntura recessiva permanece, como também permanece a crença de que o ajuste fiscal restabeleceria a confiança do mercado, aumentando o investimento privado (RESENDE, 2021). No

entanto, como argumentou-se anteriormente, para o desenvolvimentismo é difícil acreditar que a solução baseada no fundamentalismo de mercado trará de volta uma trajetória de desenvolvimento. Assim, sumariza-se a seguir algumas políticas que seriam condizentes com o desenvolvimento econômico.

4. Políticas Econômicas para o Desenvolvimento: as sugestões do novo-desenvolvimentismo

No Brasil, Bresser-Pereira (2018) se dedica, desde meados dos anos 2000, a desenvolver e propor a teoria novo-desenvolvimentista. As experiências dos governos de Lula e Dilma também fomentaram o debate, ao ensaiar tentativas de resgatar o papel do Estado. A estratégia de desenvolvimento desse período, que tentou priorizar o mercado interno e estimular o investimento, recebeu a denominação de social-desenvolvimentismo (ROSSI, 2015). Ambos têm em comum a rejeição da ortodoxia neoliberal e o resgate das ideias do estruturalismo latino-americano e de Keynes; apresentam, entretanto, algumas diferenças.

O novo-desenvolvimentismo defende que, num mundo globalizado, as nações são ainda mais estratégicas. Por isso, é importante uma coalizão desenvolvimentista para realizar as reformas que criem as instituições, as políticas e os valores favoráveis ao investimento não só em *commodities*, mas principalmente em bens e serviços mais sofisticados, cuja produção não emerge do funcionamento do mercado. Destaca-se ainda o resgate do papel estratégico do investimento público em infraestrutura física e social (BRESSER-PEREIRA *et al.*, 2016). A política industrial é importante, mas ela não funciona se os preços macroeconômicos não forem condizentes com o aumento do investimento produtivo nos setores que produzem bens sofisticados e comercializados no mercado internacional. O período Dilma ilustra o não funcionamento da política industrial num ambiente macroeconômico adverso, ou seja, a política

industrial não se presta, por exemplo, a compensar os efeitos negativos de uma taxa de câmbio muito apreciada.

Assim, do ponto de vista do regime de política econômica, o novo-desenvolvimentismo ressalta a importância de garantir que os cinco preços macroeconômicos (taxa de câmbio, taxa de juros, taxa de inflação, taxa salário e taxa de lucro) sejam coordenados pela ação do Estado, de forma a estimular a produção de bens e serviços mais complexos e sofisticados. Isso significa a rejeição da estratégia de crescimento com poupança externa e a adoção uma estratégia com um pequeno superávit na conta corrente do balanço de pagamentos (BRESSER-PEREIRA, 2018). O breve relato anterior do período pós-estabilização ilustra como a estratégia neoliberal, que estimula o endividamento externo num mundo globalizado com fluxos de capitais voláteis, produziu a armadilha de taxas de juros elevadas e a apreciação da taxa de câmbio em grande parte do período. Além disso, favoreceu uma coalizão pró-interesses dos rentistas (BRESSER-PEREIRA *et al.*, 2020).

Para o novo-desenvolvimentismo, a administração da taxa de câmbio no nível do chamado equilíbrio industrial é fundamental. Em primeiro lugar, devido à tendência à sobreapreciação da taxa de câmbio em países produtores de *commodities* por causa da doença holandesa. Em segundo lugar, a adoção da estratégia liberal reforça a sobreapreciação, que, em geral, é interrompida com crises cambiais, financeiras ou políticas. O resultado da condução neoliberal foi a desindustrialização prematura, uma vez que o parque industrial brasileiro perdeu competitividade. A crise sanitária explicitou a fragilidade das cadeias produtivas brasileiras (REIS; OLIVEIRA, 2020). Segundo o IBGE, a indústria de transformação chegou a representar 36% do PIB em 1985 e em 2020 esse valor foi de cerca de apenas 10%.

A taxa de juros básica, determinada pela autoridade monetária, deve garantir a estabilidade de preços e ser a mais baixa possível. Como explica Keynes (1985), essa taxa de juros, que influencia todas as outras taxas de juros na economia, é uma convenção que depende da preferência pela liquidez dos agentes

econômicos. Taxas de juros elevadas, em relação aos padrões internacionais, atraem fluxos de capitais estrangeiros voláteis e apreciam a moeda nacional, além de desestimularem o investimento produtivo. Também, elevam os encargos da dívida pública e, conseqüentemente, as transferências de recursos para os rentistas, além de tornarem o crédito mais caro. Como explica Blanchard (2019), taxas de juros básicas inferiores às taxas de crescimento da economia garantem, na maior parte do tempo, que a dívida pública não seja explosiva.

Taxas de inflação baixas são sempre desejáveis, mas não a qualquer custo. Resende (2019), um dos formuladores do exitoso Plano Real, defende que as altíssimas taxas de juros básicas praticadas pela autoridade monetária foram um erro de política econômica mantido por muito tempo e não justificado pela literatura.

A questão dos salários é um dos aspectos que divide os desenvolvimentistas. O novo-desenvolvimentismo argumenta que ele deve crescer com a produtividade, para não pressionar as taxas de inflação e para garantir uma taxa de lucro satisfatória. O salário-mínimo deve ser elevado para melhorar a distribuição de renda. No que se refere à taxa de lucro, destaca-se que esta precisa ser satisfatória para o setor que produz bens comercializáveis e que se utiliza da tecnologia no estado da arte. O investimento depende das taxas de lucro esperadas pelos empresários, e a sobreapreciação cambial torna a produção doméstica desvantajosa (BRESSER-PEREIRA, 2018). As intervenções, as regulações e os controles de capitais no mercado de divisas podem ajudar na tarefa de manter a taxa de câmbio relativamente estável num nível não apreciado, o que reduz a incerteza dos agentes econômicos na formação de suas expectativas e aumenta a liberdade para condução da política monetária.

Na questão fiscal deve-se ter em mente que o orçamento é uma peça de política pública, que reflete as escolhas e as institucionalidades construídas ao longo dos anos. O orçamento é construído, de um lado, a partir de uma previsão de receitas e, de outro, pelo estabelecimento dos gastos públicos a serem atendidos segundo a legislação e as prioridades políticas. A tributação deve

ser progressiva sobre a renda e o patrimônio, além de dever ser a menos onerosa possível sobre a produção, ou a menos confusa num emaranhado de regras, como o atual sistema tributário brasileiro. A tributação deve atender aos objetivos de financiar os gastos correntes do setor público, de melhorar a distribuição de renda e de viabilizar a expansão da capacidade de investimento do Estado.

A restrição ao gasto público deve estar focada no fato de que o Estado deva gastar bem, ou seja, não gastar com interesses particulares ou patrimonialistas. Trata-se do gasto com oferta de bens públicos, em que o retorno social, em termos de geração de emprego, de redução da pobreza, da desigualdade, da inclusão e da proteção ambiental, atinja o maior número de pessoas. Como ensina Keynes, em momentos de muita incerteza e de falta de confiança, é importante o gasto público, tendo em vista a contração do gasto privado nessas ocasiões. A política fiscal pode ser regida por alguma regra, desde que esta garanta a execução de políticas fiscais anticíclicas e desde que haja espaço para investimento público, principalmente em infraestrutura física e social.

As políticas monetária, cambial e fiscal precisam ser coordenadas, porque elas são interdependentes. O objetivo de estabilidade macroeconômica deve ser perseguido na busca de taxas de inflação baixa, taxa de desemprego baixa, fim da informalidade, setor público com poupança pública para viabilizar os investimentos necessários, trajetória de dívida pública que se mostre financiável e sustentável (não explosiva) e taxa de câmbio estável e não apreciada.

5. Considerações Finais

O interesse pelo tema do desenvolvimentismo no Brasil é crescente. Dentre os possíveis fatores que explicam esse interesse, podem-se elencar quatro principais. Primeiro, destaca-se a estagnação da economia brasileira nas últimas quatro décadas. Segundo, o consenso liberal ortodoxo vigente nas economias desenvolvidas está sob tensão após a crise financeira de 2007-2008. Terceiro, o exuberante

crescimento econômico e desenvolvimento chinês, coordenado pela ação estatal, desafia os países desenvolvidos. Finalmente, a pandemia do COVID-19 explicita a necessidade da ação estatal para seu enfrentamento e superação. Foram desencadeados nos países desenvolvidos programas de forte ação do Estado para, no pós-pandemia, redirecionar os investimentos em infraestrutura física e social para promoção da transição em direção a uma estrutura produtiva de baixo carbono. Portanto, o momento é muito oportuno para discutir o desenvolvimentismo.

A defesa do livre mercado e do livre-comércio ampara-se na hipótese de que as economias capitalistas funcionam em condições ideais de concorrência perfeita em todos os mercados. No entanto, o mercado não é um ente abstrato ou neutro, mas sim dominado por oligopólios, monopólios e interesses particulares. É importante reconhecer isso. O mercado é importante, mas junto com o Estado, que pode representar os interesses coletivos e expressar o projeto da nação.

As políticas econômicas inspiradas na estratégia neoliberal foram capazes de proporcionar a estabilidade de preços. No entanto, foram inconsistentes e incapazes de recolocar o Brasil na rota do crescimento sustentável e de mudanças estruturais destinadas a ampliar a participação de segmentos industriais e de serviços com maior propensão a gerar e difundir progresso tecnológico e ganhos de produtividade para toda a economia brasileira. A estrutura produtiva no Brasil vem regredindo para a consolidação de um modelo primário exportador, ou seja, exportador de *commodities*.

A teoria novo-desenvolvimentista, influenciada pelo estruturalismo e por Keynes, procura construir um arcabouço teórico condizente com os problemas e com as questões contemporâneas que impeçam que países de renda média, como o Brasil, consigam retomar a trajetória de desenvolvimento.

Os desafios e as incertezas trazidas pela pandemia do coronavírus reforçam a necessidade de repensar de forma soberana a política econômica e a ação do Estado. Toda crise é também uma oportunidade para se construírem novos caminhos.

Referências

- ALBUQUERQUE, Mariana Vercesi de; RIBEIRO, Luis Henrique Leandro. Desigualdade, situação geográfica e sentidos da ação na pandemia da COVID-19 no Brasil. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 12, e00208720, 2020
- ARAÚJO, Victor Leonardo; MATTOS, Fernando Augusto (org.) *A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma – novas interpretações*. São Paulo: Hucitec, 2021.
- BLANCHARD, Olivier. Public Debt and Low Interest Rates. *American Economic Review*, 109 (4): 1197-1229. 2019.
- BRASIL. Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. DECRETO Nº 10.531, DE 26 DE OUTUBRO DE 2020 Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br). Acesso em: 20 out. 2020.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil*. São Paulo: FGV Editora, 2018.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; PAULA, Luis Fernando; BRUNO, Miguel. Financialization, coalition of interests and interest rate in Brazil. *Revue de la régulation*, 27, 1er semestre/spring 2020.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luis. *Macroeconomia desenvolvimentista: teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016
- CASTRO, Marcia *et al.* Spatiotemporal pattern of COVID-19 spread Brazil. *Science*. 14 april 2021. <http://science.sciencemag.org/content/early/2021/04/13/science.abh1558>. Acesso em: 06 maio 2021.
- FONSECA, Pedro. C. D. O projeto desenvolvimentista no Brasil: histórico e desafios da atualidade. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, vol. 11, n. 19, pp. 11-128, jul-dez. 2016.
- FRANCO, Gustavo. A Inserção Externa e o Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, vol. 18, n. 3 (71), p. 121-147, jul-set 1998.
- IANONI, Marcus; CUNHA, Patrícia H. F Coalizões e política macroeconômica nos governos Dilma: do tripé flexibilizado à volta do tripé rígido. *Ponto de Vista*, Rio de Janeiro, n. especial, 2018.

Ponto_de_Vista_Cunha_Patricia_N1_Maio_2018.pdf (uerj.br). Acesso em 30 ago. 2021.

KEYNES, John M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

LAMUCCI, Sergio. Commodities avançam na pauta exportador. *Valor Econômico*, 17/maio/2021. Commodities avançam na pauta exportadora | Brasil | Valor Econômico (globo.com). Acesso em: 17 maio 2021.

MEDEIROS, Carlos A. Financial Dependency and Growth Cycles in Latin American Countries. *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 31, n.1, p. 79-99, 2008.

MEDEIROS, Carlos A. Estratégias Nacionais de Desenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.) *Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, vol. 1, 2013.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; AMADO, Adriana Moreira. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. *Economia e Sociedade*., Campinas, v. 24, n. 1, p. 1-28, 2015.

NASSIF, André. A valsa não totalmente afinada de Laura Carvalho: um ensaio-resenha crítico de Valsa brasileira: do boom ao caos econômico. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 23, p. 11-35, jul-dez. 2018.

NASSIF, André; FEIJÓ, Carmen; ARAÚJO, Eliane. Macroeconomic policies in Brazil before and after the 2008 global financial crisis: Brazilian policy-makers still trapped in the New Macroeconomic Consensus guidelines. *Cambridge Journal of Economics*, 44, p. 749–779, 2020.

OREIRO, José Luís C. Evolução do Regime de Política Macroeconômica no Brasil (1999-2014) do “Tripé Macroeconômico” a “Nova Matriz Macroeconômica”. In: OREIRO, J. L.C. *Macroeconomia do desenvolvimento: uma perspectiva keynesiana*. Rio de Janeiro: LTC, 2016.

PMDB. Uma ponte para Futuro. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 29 /out/2015.UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf (fundacaoulysses.org.br). Acesso em: 04 maio 2021.

REIS, Cristina Fróes de B.; OLIVEIRA, Thalita Ferreira. A fatura do descaso com o setor de bens de capital e o desenvolvimento tecnológico. *Le Monde Diplomatique*. 04 de maio de 2020. <https://diplomatique.org.br/a-fatura-do-descaso-com-o-setor-debens-de-capital/>. Acesso em: 06/maio/2020.

REINERT, Erik S. *Como os países ricos ficaram ricos...e por que os países pobres continuam pobres*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

RESENDE, André Lara. Uma armadilha conceitual – a crise da macroeconomia. *Jornal Valor*, Caderno EU&, 08 de março de 2019.

RESENDE, André Lara. Vale tudo pelo equilíbrio fiscal? *Jornal Valor*, Caderno EU&, 29 de janeiro de 2021.

ROSSI, Pedro. Regime macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista. In: In: CALIXTRE, André. B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marco A. M. (Ed.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2015. p.195-226.

WILLIAMSON, John. *Latin American Adjustments: how much has happened?* Washington: Peterson Institute for Economics, 1990.

Capítulo 2

A industrialização e o desenvolvimento econômico conservador do Brasil

Ricardo Luiz Chagas Amorim¹

1. Introdução

A industrialização brasileira não consolidou dinâmicas econômicas privadas de acumulação de capital sustentadas em capitais nacionais e na concorrência tecnológica. De outra maneira, o Estado sempre fora o artífice por trás da industrialização do país, não apenas estimulando o capital em direção à indústria, mas, ele mesmo criando as condições para a expansão fabril e, muitas vezes, produzindo-a. Essa é uma das razões apontadas para a indústria mostrar-se frágil e mesmo decadente desde a conjunção entre crise financeira internacional e mudança de paradigma tecnológico, a partir dos anos 1980. A fragilidade diante da crise e das mudanças tecnológicas, entretanto, não surgiu em razão de dificuldades técnicas ou naturalmente, por questões geográficas de disponibilidade de insumos, ou ainda devido ao pouco tempo de existência do país como nação independente.

Na verdade, o Brasil surpreendeu o mundo no século XX, partindo de uma sociedade agrária e primário-exportadora para transformar-se em uma nação industrializada que chegou a ocupar a oitava posição de maior economia do globo. Ou seja, principalmente a partir dos anos 1930, o gigante sul-americano se modernizou, se urbanizou, cresceu sua produção a taxas históricas e tornou complexa sua sociedade. A transformação, porém, cessou

¹ Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp. Pesquisador vinculado ao NEEDDS-UFABC.

no final do século XX e estendeu seus dilemas, suas crises e suas deficiências para as duas primeiras décadas do século XXI. O que aconteceu? Por que, há quase quarenta anos, não se vê mais o progresso industrial transformar o país? São questões fundamentais cuja resposta exige observar a história do desenvolvimento econômico brasileiro.

Este capítulo se debruça sobre essa pergunta e afirma que o Brasil, mesmo se industrializando, viveu uma modernização conservadora e construiu forças sociais dominantes que, em disputa, não apenas são descomprometidas com o desenvolvimento nacional, mas, principalmente, tendem, hoje, a condenar o país à estagnação. Para enfrentar tal tarefa, o texto foi dividido em cinco seções, além desta introdução. Na seção dois, será discutida a industrialização brasileira no século XX, suas características, suas mazelas e seus desafios atuais. Em seguida, na seção três, observa-se o caráter restrito e localizado do progresso material vivido pelo país. A seção quatro resume os resultados das seções anteriores, destacando fatos e movimentos que marcaram o setor secundário no Brasil e o colocaram na posição atual. A seção cinco avalia esses resultados, a fim de testar a hipótese proposta. Por fim, nas últimas palavras, perguntas e ideias são propostas para futuras pesquisas.

2. A indústria brasileira no século XX

Em 1776, Adam Smith publicou o livro mais famoso da teoria econômica. Naqueles anos iniciais da I Revolução Industrial, Smith (1980) mostrou que o poder gerador de riqueza do trabalho humano pode ser multiplicado quando se especializam trabalhadores e equipamentos dentro de uma linha de produção. Com o exemplo da fábrica de alfinetes, o economista associou elevada produtividade com acúmulo de riqueza pelas nações e, desse modo, ao bem-estar material e ao poder. Para tanto, mercados consumidores deveriam ser expandidos e o peso de elites ociosas, vivendo de rendimentos, evitado, para não sufocar a renda

(lucros e salários) das atividades produtivas (SMITH, 1980). Smith, na verdade, figurou, no século XVIII, um fenômeno que já era destaque nos propósitos de governos, empresários e até trabalhadores treinados na ética do trabalho, isto é, a busca pelo crescimento econômico, ambição que já ocupava lugar central no objetivo dos principais estados nacionais e suas elites urbanas.

Apenas na segunda metade do século XX, a busca desenfreada pelo crescimento econômico foi questionada. Ali, marcadamente nos anos 1960, alguns países, como o Brasil, haviam alcançado importantes aumentos em sua produção anual e na renda per capita. Era cada vez mais claro, todavia, que o progresso nas estruturas produtivas, embora houvesse modificado, em regiões como a América Latina, a forma das trocas sociais, não logrou superar a pobreza, a desigualdade e nem mesmo gerar mecanismos eficazes para a geração de tecnologia nacional. Em resposta ao debate, Dudley Seers, em *The meaning of development* (1969), afirmou que os economistas não compreendiam que o crescimento econômico sozinho poderia favorecer a emergência de problemas sociais (desigualdade e pobreza) e políticos (insatisfação popular), porque confundiam “desenvolvimento com desenvolvimento econômico e desenvolvimento econômico com crescimento” (SEERS, 1969, p. 1). Estendendo as definições de Seers (1969), as diferenças podem ser resumidas como:

1. *Crescimento (econômico)*: processo em que alguns indicadores clássicos de atividade econômica (ex: PIB) apresentam expansão, marcadamente produção e renda, traduzindo um fenômeno basicamente quantitativo de aumento da oferta de bens e serviços, sem explorar as mudanças que essa marcha inerentemente acarreta;

2. *Desenvolvimento econômico*: processo de transformação da estrutura produtiva e econômica, que amplia e moderniza as forças produtivas de uma sociedade, favorecendo e sendo levado a cabo por um grupo de interesse que se fortalece na luta entre as frações do capital. O processo está quase sempre associado à acumulação de capital e, normalmente, induz a mudanças para além da esfera estritamente econômica;

3. *Desenvolvimento*: processo de transformação social que gera e é fruto da ampliação e modernização das forças produtivas de uma sociedade, favorecendo um grupo de interesse que, por meio da luta social ou da concorrência entre frações do capital, alcança destaque econômico e ascende a parcelas maiores de poder e *status* dentro de um espaço geográfico definido: o país. Essa transformação implica modificações nas relações de classe, no caráter e no papel do Estado, nas instituições em geral e na natureza simbólica daquela sociedade.

Os conceitos carregam, todavia, pressupostos que precisam ser esclarecidos desde já. É, por exemplo, imprescindível notar que:

1. falar em desenvolvimento só é possível em um mundo que se globaliza dentro de um único sistema, tornando as experiências nacionais comparáveis;
2. da comparação entre nações, emerge a ideia de moderno *versus* atrasado; daí a justificativa de missão civilizatória dos países ricos em relação aos mais pobres.

Ou seja, o conceito de desenvolvimento econômico e, principalmente, de desenvolvimento, só ganham sentido a partir das relações do país com o exterior. Ter em mente essas definições ajuda a interpretar o que aconteceu com o Brasil no século XX e a entender a armadilha em que a economia nacional se viu presa desde os anos 1980.

2.1. A mudança de direção e o papel do Estado

No início do século XX, a economia e a política brasileiras eram dominadas pela elite cafeeira estabelecida na região Sudeste, mais especificamente nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. A escravidão, que marcara a história do país por mais de 350 anos, havia sido abolida há pouco mais de uma década. A migração de braços europeus para trabalhar nas lavouras paulistas manteve o fluxo de mão de obra que alimentou a expansão dos cafezais para o

oeste (FURTADO, 2000). A transformação por que passa a economia brasileira nesses anos, principalmente no Sudeste, é visível. Primeiro, a expansão das plantações do principal produto de exportação do país, sustentada em terras novas e, agora, no trabalho livre, demandou quantidades crescentes de bens e de serviços que terminaram por criar oportunidades para que fábricas surgissem e se expandissem ao ritmo do crescimento da exportação do grão seco do café. Ou seja, o crescimento da economia dependia da exportação de café que, por sua própria natureza e pelas relações de trabalho estabelecidas, adquiria diversos tipos de bens, industriais ou não, para garantir a expansão das plantações: sacos de juta para embalar a semente vendida ao exterior, ferramentas, estradas de ferro, bancos para financiamentos, subsistência dos trabalhadores etc. Os cafeicultores, seus fornecedores e a mão de obra se tornavam, então, demandantes de todo tipo de bens, gerando um mercado interno que crescia. O fenômeno criava comércio principalmente nas cidades localizadas no caminho entre a produção e o escoamento do café e, deste modo, criavam-se oportunidades de investimento em determinados nichos (SILVA, 1986).

É interessante descobrir que a indústria que cresceu no Brasil durante o ciclo cafeeiro era, em muitos casos, formada por grandes plantas, frutos de vultosos investimentos em maquinário e trabalhadores, principalmente em São Paulo, e que poucas semelhanças tinham com artesanato ou oficinas domésticas (SILVA, 1986). Do mesmo modo, os imigrantes famosos, donos de muitas dessas fábricas, não integravam a massa de trabalhadores braçais que ingressaram no Brasil desde o final do século XIX. A entrada desses estrangeiros de sucesso no território nacional, especificamente, esteve, desde o início, vinculada a casas de comércio que dominavam as trocas com o exterior, ou a postos de trabalho qualificado em bancos, estradas de ferro ou administração de outros negócios. Sua importância na história da indústria brasileira surge ao lograr associar os capitais comerciais aqui instalados aos novos empreendimentos industriais, visando a atender às demandas nascidas da cafeicultura em expansão,

particularmente daqueles produtos cujas dificuldades de importação geravam oportunidades para a produção local (SILVA, 1986).

O problema é que o café, bastante protegido pelo Estado, viu sua produção crescer ininterruptamente, mas a demanda dos países europeus e dos Estados Unidos não acompanhar essa expansão (FURTADO, 2000). O excesso de produção se tornou agudo na década de 1920 e intratável na década seguinte, quando os países ricos importadores entraram em grave crise econômica e financeira depois do “*crash* da bolsa” estadunidense em 1929.

Pouca coisa dita sobre a região Sudeste, porém, é extensível para o resto do país. De outro modo, se as sociedades paulista e carioca enriqueceram, se tornaram mais complexas e viram novas atividades econômicas ganharem importância a partir da exportação do café, o restante do território brasileiro não participou dessas mudanças e da concentração e acumulação de capital observados, sobretudo, em São Paulo. Não é coincidência que, nesse período, surgiram graves eventos no país e todos estavam fora do eixo dominado pelo café. As características comuns desses eventos eram a reação à profunda desigualdade social, à pobreza e à baixíssima mobilidade social, todas marcas duradouras da tradicional sociedade brasileira. Em conjunto, essas características funcionaram como material altamente inflamável para revoltas sociais ou para grandes movimentos migratórios, somados à repressão violenta por parte do Estado. São exemplos, a Guerra de Canudos (1896-1897), a Guerra do Contestado (1912-1916) e os campos de concentração criados durante as secas da região Nordeste, no começo do século XX (FAUSTO, 1994). Até aquele momento, nenhum esforço relevante para diminuir as desigualdades regionais e sociais ou para reduzir a pobreza foi encetado pelos governos do império e da recém-nascida república. Foi sobre esse território desigual, com o principal produto da economia sendo produzido e exportado a partir, sobretudo, de São Paulo, que a Crise de 1929 mudou o rumo da velha economia brasileira, mas nem tanto de sua sociedade.

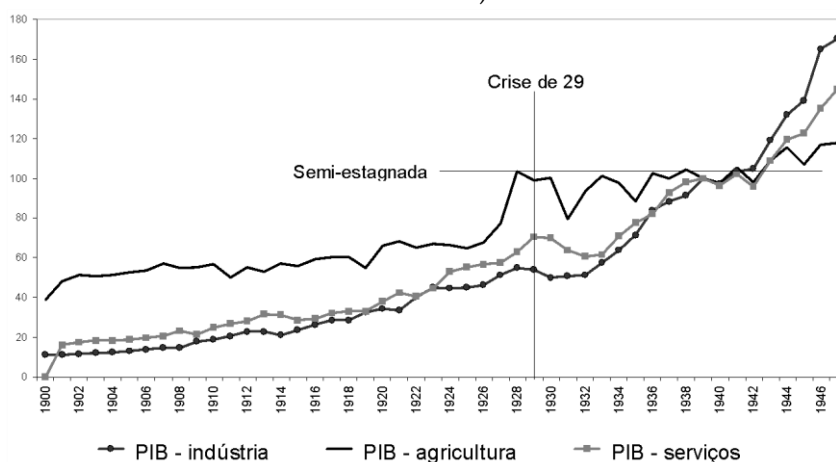
A Crise de 1929 não foi uma crise qualquer. Tratou-se, de fato, de uma depressão que causou tantas falências, tanto desemprego, tanta queima de capitais e tanto medo espalhados entre os países do Ocidente, que se chegou a temer pelo futuro do capitalismo (EICHENGREEN, 2012; GALBRAITH, 1986). O tamanho da recessão vivida pelos Estados Unidos, principal importador do Brasil, assim como pelos vários países da Europa, repercutiu fortemente nas vendas brasileiras ao exterior, marcadamente no polo dinâmico cafeeiro. A queda nos preços e no volume de vendas realizado sinalizavam que o crescimento econômico sustentado no café estava esgotado. O Brasil (ou apenas suas elites?), para continuar a “procissão de milagres”, precisava de uma alternativa.

Foi Celso Furtado, no clássico, *Formação Econômica do Brasil*, que apresentou a tese mais famosa, explicando a transformação da economia brasileira daqueles anos. O autor ensina que Getúlio Vargas, presidente no poder desde a Revolução de 1930, diante da gravidade e da possível desorganização do complexo produtivo do Sudeste, realiza uma política de compras maciças de café, colhido a fim de evitar uma quebra brutal da renda na região e suas repercussões. O importante, todavia, foi que a política keynesiana *avant garde* de Vargas manteve a circulação monetária vinculada ao café, preservando o fluxo de demanda por bens e serviços no Sudeste e impedindo a queima maciça de capitais. Frente à demanda e à impossibilidade de importar, as vendas se concentraram sobre a oferta disponível internamente, criando oportunidades, antes inexistentes, para a produção nacional de bens até então comprados no exterior (FURTADO, 2000).

Um pouco diferente, Francisco de Oliveira (2003), em *A Economia Brasileira: crítica à razão dualista*, de 1972, observa o mesmo fenômeno, mas destaca que mais do que comprar o café invendável, o Estado brasileiro, sob o comando de Vargas, “alterou o leito” por onde corria a acumulação de capital no país, concedendo diversos incentivos à aplicação, na indústria, dos capitais cafeeiros ociosos. Houve desde a instituição do salário-mínimo, do controle e da regulação dos sindicatos de trabalhadores, até o estabelecimento de

taxas de câmbio favoráveis para aquisição de máquinas e desfavoráveis à compra de bens de consumo no exterior. Com isso, foi aberta uma nova fronteira para acumulação de capital, posto que o mercado interno estava protegido pela escassez de moedas estrangeiras usadas nas importações. O gráfico 1 mostra a estagnação do PIB agrícola e a velocidade da recuperação e de crescimento do produto industrial brasileiro.

Gráfico 1 – Evolução do PIB por setor de atividade, 1900-1947 (unidade de valor)



Era o início do Processo de Substituição de Importações (PSI), um fenômeno fundamental para explicar o desenvolvimento industrial brasileiro. Sobre ele, Tavares (1979) esclarece:

1. não se trata de simplesmente produzir dentro do país o que antes se comprava no exterior. Por exemplo, dada a estrutura produtiva predominantemente agrária do Brasil da época, não havia, internamente, máquinas e insumos básicos disponíveis para a produção de bens industrializados, nem mesmo os simples. Logo, para fabricar itens manufaturados aqui, era necessário comprar equipamentos e insumos no exterior. Destarte, quanto maior a

produção, tanto maiores as importações necessárias. Assim, longe de levar à autarquia, o PSI tende a elevar as importações do país;

2. o impulso que dá lugar ao PSI nasce de restrições externas que geram problemas no balanço de pagamentos e levam à escassez de divisas, criando problemas de oferta de bens no mercado interno;

3. o resultado é que, frente às dificuldades para comprar no exterior, de mercados internos precisando consumir e de expectativas otimistas de lucro, os capitais passam a investir em setores antes dominados pelas importações, criando, internamente, novas atividades econômicas. É notável que essas novas atividades econômicas, por sua vez, criassem demandas com potencial de serem atendidas por outras novas produções internas. Com isso, o PSI torna cada vez mais densa, diversa e complexa as cadeias produtivas do país e, desse modo, a estrutura produtiva nacional;

4. está em jogo, portanto, um processo de transformação produtiva de economias primário-exportadoras em industriais. Ou seja, o PSI é um processo de desenvolvimento econômico dos países periféricos. Exatamente o caso brasileiro.

O caminho para a acumulação de capital no país, a partir desses anos, tomou, então, um novo rumo, reduzindo cada vez mais a importância relativa da agricultura de exportação e assumindo um caráter eminentemente industrial e urbano, recheado de serviços de todos os tipos, que passaram a compor a complexa trama econômica das grandes cidades. É importante ressaltar, porém, que tais transformações estavam concentradas na região Sudeste, basicamente em São Paulo, levando as desigualdades regionais do país, pouco a pouco, a assumirem proporções difíceis de justificar, por razões técnicas ou de planejamento econômico.

Apesar da desigualdade, o PSI brasileiro permitiu que o país atingisse níveis significativos de desenvolvimento industrial. Os avanços ocorridos no primeiro período Vargas ganharam dimensão de compromisso de governo nos anos 1950. A partir de então, até o final dos anos 1970, o governo brasileiro chamou para si a responsabilidade pelo crescimento e pelo desenvolvimento

econômico do país (FAUSTO, 1994). Naqueles anos, isso significava industrializar. Foi, por exemplo, no segundo governo de Getúlio Vargas que nomes brilhantes da economia brasileira, como Rômulo de Almeida, Jesus Soares Pereira e Ignacio Rangel, integraram a recém-criada Assessoria Econômica do Presidente, responsável por formular projetos que catalisassem a modernização da estrutura econômica do país (BIELSCHOWSKY, 2004). Do trabalho da Assessoria Econômica de Vargas, nasceram potências destinadas a dar forma e sustentação ao desenvolvimento econômico brasileiro, como Petrobrás, Fundo Nacional de Eletrificação, CAPES, Banco do Nordeste, BNDE e outros (MORAES, 2021; VIANNA, 2014). É possível dizer que, no segundo governo Vargas, a partir das iniciativas do Estado, a economia brasileira superava a primeira fase do PSI, sustentada na produção interna de bens de consumo não duráveis, ingressando na construção do setor de infraestrutura e preparando o terreno para atividades mais complexas e tecnologicamente sofisticadas, como a implantação da indústria de bens de consumo duráveis e de energia.

O terreno preparado foi ocupado rapidamente, dando frutos já no governo seguinte, de Juscelino Kubitschek (1956-1960). Agora, a pauta de importações ocupada por combustíveis, veículos e insumos, somada à necessidade política de o Brasil continuar a crescer, empurraram o governo para um ousado plano que colocou a economia e a infraestrutura brasileira em patamar mais elevado. A retórica de Juscelino falava em fazer o Brasil crescer “50 anos em 5” e o esforço para isso recebeu o nome de Plano de Metas (IANNI, 1979). Dessa vez, o PSI foi, em parte, traduzido em um conjunto arrojado de objetivos concentrados em transporte (28,9% dos investimentos), energia (42,4% dos investimentos) e indústria de base (22,3% dos investimentos), que distribuíam, entre setor privado e Estado, bônus e ônus da nova arrancada industrial (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 2014).

Tabela 1 – Previsões e realizações do Plano de Metas, 1957-1961

	Previsão	Realizado	Realizado (em %)
Energia Elétrica (1.000 kW)	2000	1650	82
Carvão (1.000 t)	1000	230	23
Petróleo-Produção (1.000 barris/dia)	96	75	76
Petróleo-Refino (1.000 barris/dia)	200	52	26
Ferrovias (1.000 km)	3	1	32
Construção de Rodovias (1.000 km)	13	17	138
Rodovias-Pavimentação (1.000 km)	5	nd	nd
Aço (1.000 t)	1100	650	60
Cimento (1.000 t)	1400	870	62
Carros e Caminhões (1.000 unid.)	170	133	78
Nacionalização (carros) (%)	90	75	83
Nacionalização (caminhões) (%)	95	74	78

Fonte: Orenstein e Sochaczewski (2014, p. 165).

Os volumosos investimentos do Estado e a implantação de diversas indústrias e negócios complementares naqueles anos implicou formação de capacidade produtiva que, todavia, não manteve sua expansão no início dos anos 1960. A crise econômica, causada pela reversão cíclica do crescimento e pela queda dos investimentos, aconteceu simultaneamente à ascensão de outro nome do getulismo (ou trabalhismo) à presidência da república. João Goulart, inicialmente escolhido vice-presidente, ao assumir o cargo máximo, após a renúncia do presidente eleito Jânio Quadros, não conseguiu se sustentar no poder devido à oposição conservadora, insuflada pela aliança entre empresários urbanos e latifundiários. A classe média, urbana e branca, assim como os militares, foram a ponta de lança de um golpe de Estado que controlou o poder por quase 25 anos (OLIVEIRA, 2003; VELLOSO, 1986; FAUSTO, 1994).

O período militar, após o golpe de 1964, marcou uma das fases mais destacadas em que os três fenômenos – crescimento econômico, desenvolvimento econômico e desenvolvimento – são claramente

diferenciados, evoluindo em velocidades desiguais. Tomado como um todo e de maneira bastante resumida, observa-se três momentos marcantes que merecem ser destacados: 1. entre 1964-1967, grosseiramente associado ao PAEG; 2. entre 1968-1973, período do “Milagre Brasileiro”; e 3. entre 1974-1979, os anos do II PND.

Entre 1964-1967, logo no início do regime autoritário, foram aplicadas políticas de modernização que impactaram favoravelmente o financiamento do Estado (através de reforma tributária) e redesenharam o sistema financeiro nacional (SFN). As modernizações levadas a cabo pelos ministros Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões reduziram o déficit público, incrementaram significativamente a capacidade de gastos e investimentos do Estado, diminuíram o poder de compra dos salários, reorganizaram os agentes financeiros e estimularam o mercado de capitais (RESENDE, 2014). O baixo crescimento do período, porém, incomodou uma parcela não desprezível dos apoiadores do golpe de 1964.

A resposta veio com o chamado “Milagre Brasileiro”, quando a economia do país cresceu a taxas acima de 7% ao ano. O período expôs a complexidade da transformação por que passava o Brasil: elevado crescimento da renda per capita, oportunidades de empregos de qualidade para pessoas qualificadas, financiamento barato de moradias para a classe média, entre outros. No outro extremo, para as populações mais pobres, houve a manutenção da informalidade, dos baixos salários, do acesso insuficiente à educação e à saúde e, no limite, da repressão violenta sobre reivindicações coletivas. O crescimento econômico daqueles anos se sustentou, primeiramente, no aproveitamento da capacidade ociosa, baseado, sobretudo, em crédito estimulado. Quando a capacidade ociosa se esgotou, no início dos anos 1970, os empresários aceleraram os investimentos, pois percebiam, na ampliação dos gastos do governo, nos novos patamares do crédito sobre PIB e na estabilidade do regime, oportunidades de realização de vendas cada vez maiores (NUNES, 2005; RESENDE, 2014).

A acumulação acelerada de capital do “Milagre” não sobreviveu, contudo, à deterioração crescente do quadro internacional, cujo auge fora alcançado em 1974. Somaram-se, então, o rompimento parcial do acordo financeiro internacional de Bretton Woods, o aumento no valor de várias *commodities* e, mais importante, a crise do petróleo (VELLOSO, 1986). Naturalmente, para todos os países que dependiam da importação de petróleo, os novos preços implicaram sangria insustentável de divisas, demandando medidas urgentes. O governo brasileiro, sob o comando do Gal. Ernesto Geisel, em momento de disputa de poder dentro do bloco militar, decidiu contrariar os conselhos por ajuste recessivo da economia, colocando o país em “marcha forçada” na direção da última etapa do PSI relativo à II Revolução Industrial: a implantação de uma indústria de energia e insumos básicos (química, aço, fertilizantes etc.). O objetivo era, em alguns anos, reduzir drasticamente a necessidade brasileira por importações de itens fundamentais à expansão industrial. Naqueles anos, o governo, ao chamar para si a responsabilidade pela criação dessa indústria e formalizar a decisão no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), colocou as empresas estatais no protagonismo dos investimentos, construindo e expandindo os novos setores produtivos (HERMANN, 2011).

Nesses anos, as empresas estatais federais, como a Petrobrás e a Eletrobrás, construíram uma capacidade produtiva inédita na América Latina, tanto em termos de volume, quanto de sofisticação, incluindo usinas hidroelétricas, refinarias de petróleo, fábricas de fertilizantes, plantas siderúrgicas, indústrias petroquímicas e químicas, inclusive uma usina nuclear no Rio de Janeiro (MATOS; ARAÚJO, 2021). O esforço por desenvolvimento de tecnologia nacional, todavia, foi além dos setores tradicionais e investimentos importantes resultaram na busca por atualização em setores de ponta no mundo: na aeronáutica, com a Embraer, e na microeletrônica, com a Cobra computadores.

O esforço em construir os últimos elos das cadeias produtivas brasileiras, de acordo com o padrão da II Revolução Industrial,

todavia, se fez sob grave risco. O ambiente internacional, em meio a ajustes no balanço de pagamentos, marcadamente das nações ricas, e o novo cenário de energia cara, resultou em liquidez disponível a juros baixos para países necessitados de divisas. O Brasil, disposto a realizar a “marcha forçada” rumo ao desenvolvimento econômico, tomou empréstimos volumosos no exterior (a juros variáveis) a fim de financiar suas importações de máquinas, insumos e tecnologia para construção dos novos elos produtivos. Agravando o quadro, a fragilidade do setor financeiro nacional em gerar financiamentos volumosos de longo prazo se tornou um obstáculo ao II PND, contornado com a tomada de linhas de crédito em bancos estrangeiros para repasse interno (CARNEIRO, 2002). O conjunto levou o Brasil a contrair importante dívida externa, que vulnerabilizou a economia do país em caso de nova turbulência internacional. Mais ainda, parte importante dessa dívida estava nos balanços das empresas estatais, responsáveis pelos grandes investimentos, e, também, no Tesouro Nacional, que, aos poucos, absorveu parte significativa da dívida privada (HERMANN, 2011).

2.2. Os conturbados anos 1980, a estabilização nos 1990 e os desafios do novo século

Os anos 1980 marcaram uma ruptura com os 50 anos anteriores. O final dos anos 1970 trouxe fim ao longo período de progresso econômico do país. A causa para tal término situou-se no endividamento externo que encontrou duas crises internacionais simultâneas, capazes de derrubar os investimentos no país e de paralisar o principal ator da industrialização brasileira: o Estado. O abalo provocado pelo segundo choque do petróleo e pela subida artificial da taxa de juros dos títulos públicos dos Estados Unidos motivaram:

1. aumento repentino da necessidade de dólares para importar combustível e honrar compromissos financeiros externos;

2. elevação do custo em dólares das empresas estatais endividadas no exterior, mas que realizavam receita em moeda nacional sob regime de tarifa controlada, para ajudar a reduzir a inflação;

3. endividamento em dólares do Tesouro Nacional, devido absorção da dívida privada;

4. indisponibilidade crescente de linhas de crédito externo para países da América Latina muito endividados em momento de crise internacional.

De outro modo, o Brasil, que ainda esperava o amadurecimento dos grandes investimentos realizados com o II PND, necessitando, portanto, de créditos para manter as importações necessárias, se viu obrigado, de uma hora para outra, a tornar-se exportador de divisas. De absorvedor de recursos externos, o país foi obrigado a alterar sua dinâmica econômica para passar a exportador líquido de recursos (CARNEIRO, 2002). Para realizar essa guinada, o governo impôs uma brutal recessão na primeira metade dos anos 1980, a fim de, tanto pela menor absorção de importações, quanto pelo aumento dos esforços de vendas ao exterior, alcançar o equilíbrio no balanço de pagamentos (MODIANO, 2014).

A recessão, apesar dos embaraços causados, não foi o único problema grave daqueles anos. Na metade dos anos 1980, era visível a aceleração da inflação mesmo em cenário de baixa demanda agregada. As dificuldades da transição para a democracia formal complicavam ainda mais a conjuntura do país. Frente a problemas de legitimidade em momento de transição política, de aceleração das taxas de inflação e de aproximação das eleições estaduais e legislativas de 1986, o Presidente José Sarney “aposta suas fichas” em um diagnóstico para a inflação, sustentado no conceito de “inércia” (REGO, 1986). O problema, contudo, persistiu e se acentuou. São os anos dos planos econômicos com congelamento de preços e de trocas de moeda no Brasil.

O insucesso do governo no controle da carestia, depois de várias ações malsucedidas, deixou cicatrizes para o futuro. A pior

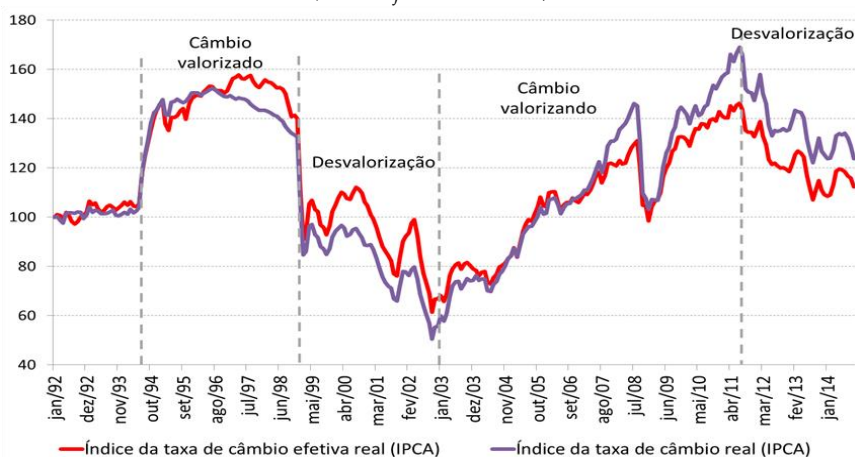
delas foi a aceleração surpreendente da taxa de inflação, levando-a a patamares perto de 2000% ao ano. As consequências do descontrole e seu reflexo invertido, materializado nos maiores – ou mais seguros – ganhos das aplicações financeiras do que os obtidos com a produção indicavam o esgotamento do arranjo político-econômico anterior. Por outro lado, a crise econômica grave, que já durava dez anos – toda a década de 1980 –, gerava insatisfação popular e reclamações crescentes de entidades patronais e dos meios de comunicação de massa. Além disso, o pensamento econômico dominante no mundo já havia transitado para um renovado paradigma liberal, que via no Estado atuante sobre a economia uma causa de distorções, crises e baixo crescimento econômico. O chamado neoliberalismo, naqueles anos de crise, se adequava perfeitamente aos interesses dos críticos ao modelo que havia guiado a industrialização brasileira, em que o Estado e suas empresas eram centrais.

Logo, o pacto sustentado em “fugas para frente” patrocinadas pelo Estado na economia (FIORI, 1989), vinculado ao desenvolvimentismo autoritário (BIELSCHOWSKY, 2004) e amparado no PSI, deixou de beneficiar a classe capitalista. Com o Estado sob o fogo da crítica, incapaz de garantir a continuidade da acumulação de capital nos moldes anteriores e sem apoio popular, um novo modelo passou a ser gestado para o país, mais próximo do liberalismo.

A ascensão das políticas liberais ganhou terreno nos anos 1990 e reconfigurou a relação entre Estado e economia, assim como alterou, lentamente, ordenamentos da Constituição de 1988, inclusive os dispositivos legais que instavam à proteção e ao desenvolvimento econômico de corte nacionalista (AMORIM, 2009). Tais mudanças no ambiente econômico brasileiro afetaram principalmente o setor industrial. Por exemplo, os esforços do governo federal pela abertura do mercado brasileiro ao exterior encontraram um parque fabril que sobreviveu a 10 anos de crise econômica, a financiamentos caros, a instabilidades e horizontes nebulosos, levando ao atraso ou ao corte de investimentos. Sem

inovação e escala, porém, a indústria nacional se tornou crescentemente frágil à concorrência repentina com o exterior (LAPLANE; SARTI, 2004). Havia mais, contudo. Os anos de políticas econômicas de corte liberal significaram também um período de elevadas taxas de juros, marcadamente durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021; WORLD BANK, 2021), reduzindo ainda mais, já nos anos 1990, o ímpeto dos investimentos no país. Por fim e mais grave, após a estabilização de preços, em 1994, o Governo Federal utilizou, por largo período, taxas de câmbio valorizadas como instrumento de controle da inflação, através do barateamento de bens finais e insumos importados, tornados acessíveis no mercado nacional (AMORIM, 2020; FILGUEIRAS, 2000).

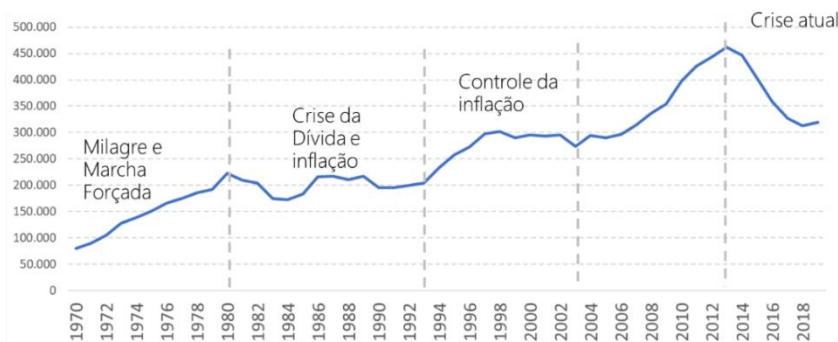
Gráfico 2 – Taxa de câmbio real e efetiva, 1992-2014
(Índice jan/1992=100)



Fonte: Banco Central do Brasil (2021). Elaboração própria.

A conjunção desses desafios simultâneos reduziu o interesse dos capitais em investir no setor industrial (gráfico 3), preferindo importar cada vez mais não apenas bens finais, mas principalmente insumos, partes e peças antes fabricados no país (CNI, 2020; LAPLANE; SARTI, 2004). Isto é, o Brasil principiou o caminho inverso de sua industrialização.

Gráfico 3 – Formação bruta de capital fixo, 1970-2019
(Em R\$ milhões de 2010)



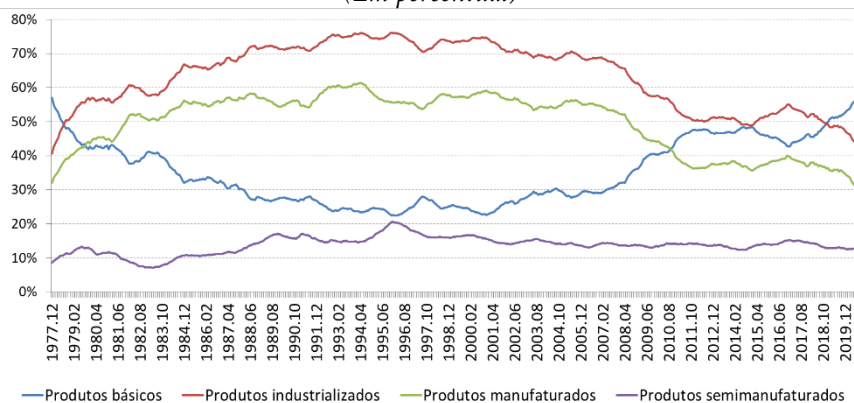
Fonte: Ipeadata (2021). Elaboração própria.

Sob concorrência desleal e consequente baixo investimento industrial, não deveria espantar a conclusão de Gala (2019), quando afirma que a economia estava, desde os anos 1990, perdendo complexidade e, desse modo, competitividade global. Afinal, sem investimentos, novas gerações de máquinas e tecnologias deixaram de ser empregadas na produção nacional, oportunidades de negócios desapareceram e esgarçou-se a malha de relações intersetoriais, reduzindo os ganhos de escala e desestimulando a pesquisa e o desenvolvimento. O resultado não poderia ser outro: o Brasil passou a perder (e continua perdendo) os avanços conquistados no desenvolvimento econômico realizado desde 1930. A reprimarização da pauta de exportações é um efeito e indicador dessas dificuldades que o país enfrenta (gráfico 4).

Nada disso, porém, indica que o Brasil está mais pobre, com todos os estratos sociais perdendo, igualmente, renda e poder. Pelo contrário, como se verá na seção três, estudos recentes, como de Souza (2018), apontam que os 1% mais ricos não sofreram abalos em sua participação na renda nacional. Ou seja, a elite brasileira manteve sua renda – e, provavelmente, suas propriedades e seu poder – apesar do declínio por que ainda passa a estrutura produtiva do país. Nem mesmo os tradicionais donos de indústrias, muitas delas vendidas e desnacionalizadas, parecem,

enquanto grupo, ter sofrido perdas nas quatro últimas décadas de crise na economia.

Gráfico 4 – Participação por setor nas exportações do Brasil, 1977-2020
(Em percentual)



A título especulativo e com apoio nas pesquisas de Souza (2018), Campos *et al.* (2004) e Orair e Gobetti (2016), é possível considerar que um novo pacto político e econômico emergiu dentro da elite brasileira. Dessa vez, o arranjo já não envolve preocupações com o desenvolvimento econômico; ao contrário, manteve o desenvolvimento afastado. O novo acordo parece ter como objetivo máximo a manutenção das riquezas, do poder e, se possível, da renda das diferentes elites regionais, com alterações relativas nas posições setoriais. Cada vez mais destaca-se o poder da elite bancário-financeira, cresce a importância do agronegócio exportador e perdem espaço os capitães de indústria que renunciaram ao protagonismo em favor da manutenção de seu *status quo*.

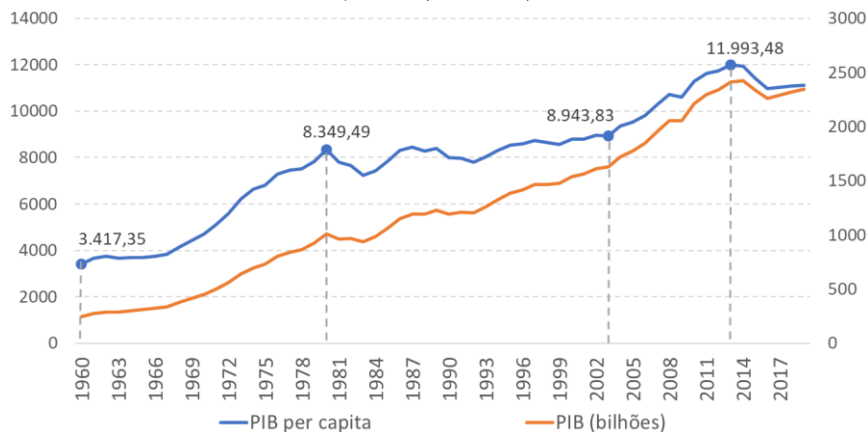
3. O progresso material restrito e conservador

O progresso alcançado pelo Brasil entre os anos 1930 e 1980 não é coisa comum no mundo. Poucas nações superaram seu passado primário-exportador para se transformar em economias

industrializadas, dotadas de cadeias de produção completas, desde a matéria prima até o bem final. Menos países ainda, ao final do século XX, possuíam potenciais tão promissores para o desenvolvimento tecnológico próprio.

Todo esse avanço, facilmente identificável com crescimento e desenvolvimento econômico, é bastante controverso quando se fala em desenvolvimento. Afinal, por um lado, é observável o crescimento do PIB brasileiro (gráfico 5), a diversificação das atividades produtivas, o crescimento da produção em cada uma delas (parcialmente revelado no gráfico 1), a complexidade crescente dos produtos e serviços produzidos no país, a exigência crescente de qualificação da mão de obra, a urbanização e a perda relativa de importância das atividades extrativas e agrícolas estrito senso. Por outro lado, também é visível que a maioria da população brasileira pouco se beneficiou de todo esse progresso.

Gráfico 5 – Evolução do PIB e do PIB *per capita* brasileiro, 1960-2011
(em US\$ de 2010)



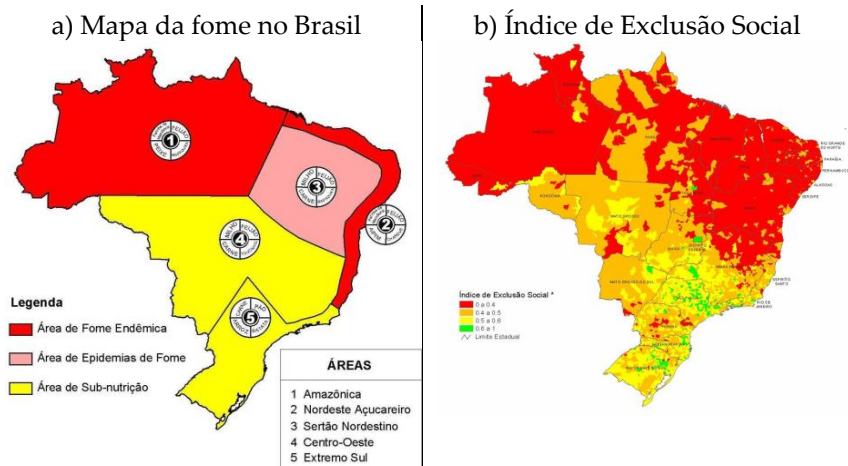
Fonte: World Bank (2021). Elaboração própria.

Por exemplo, conforme mostram os mapas do quadro 1, a desigualdade regional não cedeu entre os anos 1940 e 2000. No mapa da fome no Brasil, desenhado por Josué de Castro, observa-se que as regiões Norte e Nordeste sofriam endemicamente com a

fome, isto é, o fenômeno fazia parte do cotidiano da população, indicando grave pobreza. Mais ao sul, Castro (1957) registrou haver subnutrição, ou seja, área onde havia insuficiência ou má alimentação; portanto, menos pobre. Ao final do século XX, o mapa desenhado para o Índice de Exclusão Social mostrou que, alcançado o progresso produtivo desde os anos 1950, as regiões mais pobres continuaram praticamente as mesmas (quadro 1).

Não se trata, contudo, apenas de concentração regional da indústria e dos serviços de maior valor agregado. A distribuição de renda alcança, em qualquer dos três níveis da federação, graus de desigualdade comparáveis aos de países considerados muito pobres. Vale destacar que piora dos indicadores ocorreu durante a industrialização nacional. O gráfico 6 reflete isso, usando o Índice de Gini.

Quadro 1 – Comparativo da concentração regional da pobreza no Brasil, 1946 e 2000



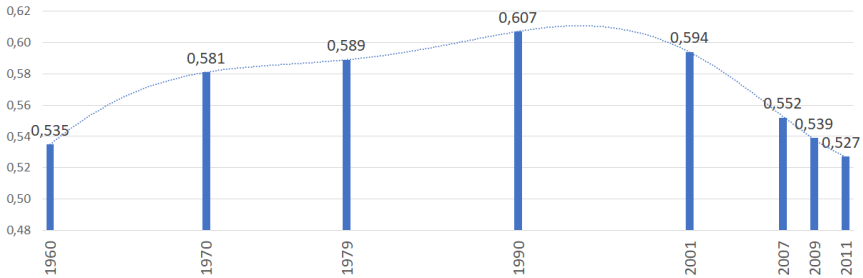
Fonte: Castro (1957, p. 48).

Fonte: Pochmann e Amorim (2003, p. 27).

Os dados disponíveis, portanto, apontam que o crescimento e o desenvolvimento econômico foram incapazes, durante a industrialização brasileira, de reduzir as desigualdades de renda. O fenômeno, todavia, não é exclusivamente brasileiro. O quadro 2

expõe o mesmo problema para a América Latina. Nos anos vistos como de maior prosperidade na região, nenhum país do subcontinente conseguiu combinar crescimento e distribuição dos frutos do progresso simultaneamente (FAJNZYLBER, 1989).

Gráfico 6 – Evolução da desigualdade no Brasil, 1960-2011



Fonte: Neri (2012).

Quadro 2 –Crescimento e distribuição de renda na América Latina

Equidade =

Σ da renda dos 40% mais pobres

Σ da renda dos 10% mais ricos

Período:
1970-84

		< 0,4 ^a	≥ 0,4
Período: 1965-84 Crescimento do PIB Habitante	< 2,4% ^b	Bolívia El Salvador Chile Guatemala Perú Honduras Venezuela Nicarágua Costa Rica Haití 15,%^c	Argentina Uruguai 11,5%^c
	≥ 2,4%	BRASIL Colômbia México Equador Panamá Paraguai Rep. Dominicana 72,6%^c	VAZIO

- a. metade da relação média dos países industrializados;
- b. crescimento médio do PIB/habitante nos países industrializados;
- c. participação do grupo no PIB regional

Fonte: Fajnzylber (1989, p. 12).

O desempenho da economia brasileira entre 1930 e 1980, consequentemente, foi, pelo menos, controverso (quadro 2). Houve vigoroso crescimento e desenvolvimento econômico, mas desenvolvimento, tal como definido na seção 2, não se viu.

Se no período cafeeiro, o poder da elite vinculada à produção, ao financiamento e ao comércio do grão foi incontestado, a Crise de 1929, entretanto, abalou os alicerces dos concertos políticos que envolviam os interesses dominantes regionais. Segundo a interpretação de Fiori (1989), a elite cafeeira perdeu sua hegemonia sobre a política do país quando perdeu a hegemonia econômica, predispondo outras elites regionais a contestar o domínio paulista sobre o governo federal. A Revolução de 1930 expôs essa fratura no pacto político anterior e obrigou a formação de um novo acordo entre as diversas elites regionais do país, mas o fez enquanto nenhuma delas possuía condições para impor suas preferências e interesses sobre as demais.

O novo governo, sob a batuta de Getúlio Vargas, passou, então, a acomodar as disputas e a gerenciar as demandas, compondo os interesses das diferentes elites através de decisões e políticas públicas que favoreciam a manutenção do *status quo* local e a continuidade da riqueza e do poder de cada grupo já dominante nos diferentes espaços geográficos brasileiros (SCHWARCZ, 2019; FIORI, 1989; FAUSTO, 1994). Em outras palavras, a arbitragem dos conflitos deslocou as disputas para dentro do Estado, pressionando a institucionalidade e a burocracia como armas na defesa de interesses particulares.

Isso se torna mais claro quando se observa que as políticas públicas, as leis e os atos de Vargas estimularam as atividades econômicas urbanas, marcadamente a indústria, mas não interferiram na expansão da fronteira agrícola, na ocupação de novas áreas e tampouco na extensão de qualquer direito trabalhista e previdenciário urbano à mão de obra rural (OLIVEIRA, 2003; CARVALHO, 2001). Observa-se, portanto, que mesmo após a Revolução de 1930, não se colocou em xeque o papel de grupos dominantes locais já estabelecidos no topo da pirâmide social. Pelo

contrário, a simbiose observada entre o café e demais atividades primário-exportadoras, que enriqueciam novas pequeníssimas parcelas da população, passou sob a liderança de Vargas a contar como um novo e cada vez mais importante componente: a elite dona do capital industrial, ladeada pelo capital comercial e bancário. Mais uma vez, os interesses dos diferentes grupos não eram opostos ou essencialmente conflitantes. Agora, os capitais fluíam entre atividades e se uniam em alianças societárias e mesmo, por vezes, familiares, dentro da classe capitalista brasileira (FAORO, 2012; SCHWARCZ, 2019).

É preciso notar, como ressalta Fiori (1989) e Oliveira (2003), que, dentro desse novo arranjo político, o Estado passa a estar no centro da valorização do capital e, por isso mesmo, seu orçamento e proteção serão alvos de disputas entre as elites regionais do país e as frações setoriais do capital. Por outro lado, a parcela destinada ao bem-estar social, assim como as políticas de redução da pobreza e da desigualdade, não ganhou destaque e os movimentos reivindicativos populares ou de trabalhadores foram controlados de perto e, se necessário, reprimidos, a fim de que não disputassem parcelas maiores do excedente social (CARVALHO, 2001). De maneira mais incisiva, Furtado (1974) apontara que a própria dinâmica produtiva construída, inclusive nos setores modernos da economia, alimentou e foi alimentada pelo arranjo político dentro da classe dominante, reproduzindo a abissal desigualdade dentro do país.

4. Tudo deve mudar para ficar exatamente como está

A indústria que nasceu no Brasil entre o final do século XIX e início do XX, apesar do seu porte, era subordinada à dinâmica econômica estabelecida pelo café, visto ser dependente do bom andamento das vendas do grão ao exterior. Dessa forma, industriais e comerciantes não se opunham ao domínio econômico e político dos latifundiários paulistas. O quadro só mudaria a partir da Crise de 1929, quando insuperáveis contradições atingiram o modelo primário-exportador brasileiro e a ação do Estado, sob

comando de Getúlio Vargas, repactou o arranjo político-econômico nacional, permitindo que a economia do país caminhasse em duas frentes: a industrial e urbana no Sudeste, apoiada em estímulos discricionariamente decididos pelo governo central, e a rural, mantendo interesses oligárquicos tradicionais, expandindo a agricultura de alimentos e ausentando-se de interferir nas relações trabalhistas no campo.

Longe, porém, de isso significar afastamento entre os interesses capitalistas urbanos e rurais oligárquicos, o que se viu, no Sudeste, foi a continuação dos cruzamentos entre os capitais, com os interesses rurais participando do sucesso fabril das décadas seguintes. Ao mesmo tempo, as “fugas para frente” mantinham as vantagens para os grupos elitizados do país, posto que cada um, com o crescimento econômico e a maior arrecadação do Estado, recebia seu quinhão de benefícios públicos a cada salto dado pela economia.

Mas, nos anos 1970, duas novas crises externas, primeiro do petróleo e, depois, da taxa de juros e petróleo, paralisaram o governo, principal artífice do desenvolvimento econômico nacional. Consequentemente, o Brasil parou de crescer e a infraestrutura oferecida pelas empresas estatais perdeu qualidade e pouco se expandiu. Para piorar, as tentativas de ajuste da economia à nova realidade internacional, se lograram equilibrar o balanço de pagamentos por um lado, por outro provocaram forte recessão e deram azo à impressionante aceleração da inflação. O fracasso dos planos de estabilização de preços elevou o tom das críticas ao governo e à sua intervenção na economia. Naqueles anos, a ascensão da ideologia neoliberal no mundo forneceu o caminho para a crítica e, também, o desenho de um novo arranjo político-econômico para o Brasil nos anos 1990. O Estado, então, sofreu anátema.

O discurso neoliberal no Brasil, consolidado depois de 1994, escondeu, porém, sob o manto da estabilização de preços, um alto custo: a valorização cambial, usada para controlar a inflação, levou à fragilização crescente da indústria nacional. A abertura comercial, somada ao dólar barato, expôs as fábricas locais à concorrência

internacional sem a mesma cautela e planejamento com que outros países capitalistas retardatários, como a Coréia do Sul, o fizeram. O resultado, aqui, foi a desnacionalização de plantas, de empresas e até de setores inteiros, cujos proprietários migraram seu capital para o mercado financeiro ou se tornaram montadores e representantes de grandes companhias globais em território brasileiro.

O auge e o declínio do desenvolvimento econômico brasileiro, entretanto, foi muito diferente para os heterogêneos estratos da população e regiões do país. Os números, os gráficos e as tabelas apresentados nas seções anteriores deixam pouca dúvida sobre a desproporção observada na apropriação dos frutos do crescimento e do desenvolvimento econômico. Mesmo nas cinco décadas de maior progresso (1930-1980), a desigualdade de renda no Brasil cresceu significativamente. Quando, a partir dos anos 1980, o quadro se reverteu, pesquisas recentes mostraram que os mais ricos continuaram se apoderando de parcelas elevadas e não muito diferentes daquelas que desfrutavam na década anterior. Ou seja, desde a crise e o posterior redesenho de corte liberal da economia, houve um reposicionamento dos grupos elitizados nacionais, garantindo-lhes a continuidade não apenas em renda, mas também em posse de ativos e poder. De outro modo, não emergiu do processo conflitos transformadores ou a ascensão de grupos sociais antes ausentes do status de fração da elite e do capital. O novo arranjo político econômico parece ter mudado tudo para tudo ficar exatamente como estava.

De outro modo, embora se tenha vivido a ampliação e a modernização das forças produtivas, assim como a ascensão de novas frações do capital ao poder econômico e político, a exemplo dos industriais, não se observaram modificações nas relações entre classes ou no caráter do Estado. E por que o progresso, apesar de intenso, não conduziu ao reordenamento social e esquivou-se da ruptura entre o moderno e o arcaico? Primeiramente, é preciso lembrar que, como visto na subseção 2.1, a indústria e as atividades econômicas urbanas em geral não cresceram a despeito do café. Ao contrário. Como observam Silva (1986) e Furtado (2000), o setor dominante, o café,

espraiou sua dinâmica também para o mercado interno, gerando oportunidades fabris e comerciais que compuseram o cenário urbano. Seus proprietários, marcadamente os imigrantes que se tornaram industriais, possuíam ligações diretas ou indiretas com o circuito cafeeiro que proporcionaram o conhecimento e os capitais necessários para seus negócios (SILVA, 1986). Assim, desde o início, nunca houve oposição ou, menos ainda, ruptura entre os tradicionais interesses oligárquicos brasileiros e os novos ricos que despontaram através das atividades urbanas modernas em expansão. Pode-se dizer que havia mesmo convergência de interesses e relações familiares que se ampliaram com o passar dos anos (FAORO, 2012). Desde então, as disputas estabelecidas no país emergiram da insatisfação dos camponeses e dos trabalhadores contra a exploração a que eram submetidos – todas reprimidas –, ou por diferenças, quase sempre restritas, entre elites regionais.

Nem mesmo os anos recentes, tumultuados pelo enfrentamento de forças políticas desproporcionais, pela deposição de uma presidente eleita e pela ascensão da extrema direita ao poder, observou alteração do quadro geral apresentado. Por exemplo, a simples observação dos balanços das maiores indústrias e instituições financeiras que têm ações negociadas no mercado de capitais mostra resultados surpreendentemente positivos para o tamanho da crise enfrentada pelo Brasil desde meados da década anterior, agravada pela pandemia. Diferentemente, a massa de rendimento real de todos os trabalhos habituais, calculado pela PNADC do IBGE (IPEADATA, 2021), mostrou que, após recuperar-se da queda sofrida durante os anos de recessão econômica (2015-2016), desabou a partir do final de 2019, refletindo os problemas causados pela COVID-19. A tendência contraditória entre o lucro das grandes empresas e a massa de rendimento real parece indicar que as mudanças sofridas pelo regime de acumulação brasileiro ao longo do século XX e as crises da segunda década do século XXI não impactaram o poder econômico e político das frações dominantes da elite brasileira, seja ela industrial, bancária ou latifundiária.

5. O futuro ameaçado no Brasil

A imagem observada do progresso econômico brasileiro, desde o início do século XX, não destaca o desenvolvimento. Houve intenso crescimento e os valores do PIB, do PIB *per capita*, do investimento, do consumo, dos gastos do governo, da arrecadação tributária e de outros indicadores que refletem o progresso da produção de bens e serviços no Brasil. Por um lado, a industrialização, a crescente complexidade das atividades econômicas, a escala das plantas produtivas, a tecnologia utilizada, a menor importância relativa da agropecuária, entre outros, apontaram para um país que viveu um enérgico processo de desenvolvimento econômico. Por outro lado, não se observaram, ao longo da história brasileira no século XX, modificações significativas na relação entre as classes sociais, marcadamente entre os capitalistas e a fração pobre do proletariado. As posições relativas não foram alteradas e nem mesmo a distância foi diminuída, a ponto de empoderar os estratos sociais subalternos. O poder concentrado nas mãos das oligarquias tradicionais e, depois, dividido com as novas elites urbanas, construiu uma sociedade cujos frutos do progresso permaneceram concentrados nas mãos dos grupos já ricos e poderosos, com poucas chances de reduzir a desigualdade de renda e da propriedade.

Isso não foi acidente ou resultado apenas de disputas internas. A transformação e a modernização da estrutura econômica brasileira alteraram muito mais a forma do que o conteúdo das relações entre as nações ricas (que formam o centro do capitalismo mundial) e o Brasil (caracterizado como periferia do capitalismo mundial). De outro modo, manteve-se a posição nacional subordinada ao exterior, devido à dependência tecnológica, à ‘estrangeirização’ de atividades básicas, ao endividamento, etc. (PINTO, 1970, 1985). Mais do que isso: marcadamente após os anos 1950, uma estreita relação de dependência se estabeleceu entre o país e os Estados e capitais das nações ricas que lograram associar seus interesses às ambições das diferentes frações da elite nacional de modo a perpetuar as relações

de subordinação internacional (CARDOSO; FALETTTO, 2004). O resultado colhido foi que uma parcela elevada da população fora praticamente excluída do progresso técnico e material, não acessando aos melhores empregos, à terra ou a outras formas civilizadas de subsistência, repondo a desigualdade social, setorial e regional (AMORIM, 2021).

Por isso, é razoável afirmar que, desde o início da industrialização até hoje:

1. *o Brasil mostrou muita pobreza, mas não porque cresceu pouco. Ao contrário, cresceu e muito, assombrando o mundo entre 1930 e 1980;*

2. *o Brasil tem, até hoje, muita pobreza, porque é muito desigual. Isso se confirma pelos números apresentados nas seções anteriores;*

3. *a desigualdade não é um problema técnico-econômico, mas sim, político. Ou seja, nos acordos nascidos a cada grande crise, nunca se contemplou absorver, nas decisões e nas escolhas, a parcela da população trabalhadora e empobrecida; e*

4. *não se trata de política partidária, mas de uma ordem social construída, capaz de produzir e de reproduzir o subdesenvolvimento do país.*

Destarte, diante do observado, não se refuta a hipótese proposta neste capítulo, qual seja: *o Brasil, mesmo se industrializando, viveu uma modernização conservadora e construiu forças sociais dominantes que, em disputa, não apenas são descomprometidas com o desenvolvimento nacional, mas principalmente tendem, hoje, a condenar o país à estagnação.*

6. Últimas palavras

A indústria brasileira aparentemente se tornou incapaz, hoje, de concorrer com o que se faz ao redor do mundo. Houve mudanças importantes na divisão internacional do trabalho e o Brasil ficou de fora dessas transformações evidentes desde os anos 1980. O que o discurso neoliberal prometeu, marcadamente a partir dos anos 1990, não aconteceu. Hoje, sob a competição da China e de outras nações asiáticas, as entidades e os empresários insistem

no curto prazo, reivindicando apenas questões imediatas, como redução de custos, sem refletir seriamente sobre ampliação de conteúdo local, crescimento a partir de inovação, formação de parcerias internacionais com vistas à internalização de tecnologias, entre outros. Parece que a preocupação se situa apenas na sobrevivência ou em portas de saída para o capital imobilizado.

Estranhamente, porém, como observado na seção 4, em paralelo aos seus clamores, os balanços das indústrias que atuam no Brasil e têm ações negociadas na B3 mostraram bons resultados, apesar da crise vivida pelo país nos últimos anos. Isso reforça a indicação de que as profundas mudanças sofridas pelo regime de acumulação brasileiro ao longo do século XX e a profunda crise atual nunca afetaram as frações dominantes da elite, seja ela industrial, bancária ou latifundiária.

Tal performance se explica porque esse grupo é sócio na formação dos regimes que definem a dinâmica econômica e a distribuição de renda, de propriedade e de poder no Brasil. De outro modo, é responsável pelas escolhas que mantém o Brasil na condição de país subdesenvolvido e incapaz de resgatar seu próprio povo da pobreza, da impotência e da diária humilhação social.

Referências

AMORIM, Ricardo Luiz Chagas. A CF/88: economia e sociedade no Brasil. In: CARDOSO JR, Jose Celso Pereira. (Org.). *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. Brasília, DF: IPEA, 2009. v. 1.

AMORIM, Ricardo Luiz Chagas. *El problema económico de américa latina: el empleo, el desarrollo y la nación en el pensamiento de la CEPAL (1950-1970)*. Mexico D. F., 2021.

AMORIM, Ricardo Luiz Chagas. *O ciclo de crescimento brasileiro entre 2003 e 2014*. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files_I/i2-1a00c73429bac74583bfb7b12dc952.docx>. Acesso em: 29 jan. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Dados macroeconômicos*. SGS (Sistema Gerenciador de Séries Temporais). [S.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 18 maio 2021.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

CAMPOS, André. *et al.* (Org.). *Os ricos no Brasil*. São Paulo, SP: Cortez Editora, 2004. (Atlas da exclusão social, v. 3).

CARDI, Marilza de Lourdes. *Evolução da computação no Brasil e sua relação com fatos internacionais*. 2002. 206 f. Dissertação de mestrado – UFSC, Florianópolis, 2002. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/30365442.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2021.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 8a. ed. Ver. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. 1a. ed ed. São Paulo, SP: UNICAMP, Instituto de Economia: Editora UNESP, 2002. (Coleção Economia contemporânea).

CARVALHO, Jose Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTRO, Josué. *Geografia da Fome: o dilema brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1957.

CHESNAIS, Francois. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xama, 1996.

CNI. *Coefficiente de penetração das importações*. São Paulo: CNI, 28 jul. 2020. Disponível em: <<http://www6.sistemaindustria.org.br/gpc/externo/estatisticaAcessoSistemaExterno.faces>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

EICHENGREEN, Barry J. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Editora 34, 2012.

ELEY, Geoff. *Forjando a democracia: a história da esquerda na Europa, 1850-2000*. São Paulo: Perseu Abramo, 2005.

FAJNZYLBBER, Fernando. *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”: comparación de patrones*

contemporâneos de industrialización. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL, 1989. (Cuadernos de la CEPAL, 60).

FAORO, Raimundo. *Os dono do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo, Brasil: Edusp: Fund. para Desenv. Educação, 1994.

FILGUEIRAS, Luiz Mattos. *História do plano real: fundamentos, impactos e contradições*. 1a. ed. São Paulo, SP: Boitempo Editorial, 2000.

FIORI, Jose Luís. Sobre a crise do Estado brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 9, n. 3, p. 103–114, jul. 1989.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional/Publifolha, 2000.

FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

GALA, Paulo Sergio. *Ascensão e queda da complexidade produtiva da economia brasileira:1964-2016*. Paulo Gala / Economia & Finanças. [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://www.paulogala.com.br/ascensao-e-queda-da-complexidade-da-economia-brasileira1964-2014/>>.

Acesso em: 25 jul. 2020, 16 out. 2019

GALBRAITH, John Kenneth. *A era da incerteza*. 8. ed. São Paulo: Pioneira, 1986. (Novos Ubrais).

GASPARI, Elio. *A ditadura acabada*. 1ª edição ed. Rio de Janeiro, RJ: Intrínseca, 2016.

HERMANN, Jennifer. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa (1974-1984). In: CASTRO, L. et al. (Org.). *Economia brasileira contemporânea (1945- 2010)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX; 1914 - 1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

IPEADATA. *Dados macroeconômicos*. Brasília: IPEA, 18 maio 2021. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>.

Acesso em: 18 maio 2021.

LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. O Investimento Direto Estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90. In: LAPLANE, M. F.; COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Celio (Org.). *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. Coleção Economia contemporânea. [Campinas, São Paulo, Brasil]: São Paulo: UNICAMP, Instituto de Economia; Editora UNESP, 2004.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996. (Estudos urbanos; Série Arte e vida urbana, 10. 4).

MATTOS, Fernando Augusto M.; ARAÚJO, Victor Leonardo. (Org.). *A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações*. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2021.

MODIANO, Eduardo. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, Marcelo de Paiva. (Org.). *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*, 3a tiragem ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Elsevier Editora, 2014.

MORAES, Gloria. O II governo Vargas: limites externos de um Estado Nacional em construção. In: MATTOS, Fernando Augusto; ARAÚJO, Victor Araújo. (Org.). *A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações*. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2021.

NERI, Marcelo. *Gini e desigualdade*. Rio de Janeiro: [s.n.]. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/pesquisas/Políticas_sociais_alunos/2012/Site/Gini.pdf>. Acesso em: 18 maio 2021, 2012.

NUNES, Antônio Jose A. *Industrialização e desenvolvimento*. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista: O ornitorrinco*. 1a. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

ORAIR, Rodrigo Octavio; GOBETTI, Sergio Wulff. *Progressividade tributária: a agenda negligenciada*. Brasília, abr. 2016.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antônio Claudio. Democracia com desenvolvimento (1956-1961). In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*, 3a tiragem ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Elsevier Editora, 2014.

PINTO, Anibal. Naturaleza y implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina. *El Trimestre Económico*, v. 37, n. 145(1), p. 83–100, mar. 1970.

PINTO, Anibal. Notas sobre desarrollo, subdesarrollo y dependência. *Inflación: raíces estructurales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1985.

PINTO, Eduardo Costa. Nova República (1985-1989): transição democrática, crise da dívida externa, inflação, luta pela apropriação da renda e fim do desenvolvimentismo. In: MATTOS, Fernando Augusto; ARAÚJO, Victor Leonardo. (Org.). *A economia brasileira de Getúlio a Dílma: novas interpretações*. 1. ed. São Paulo: HUCITEC, 2021.

POCHMANN, Marcio. *et al.* (Org.). *Trabalhadores urbanos: ocupação e queda na renda*. São Paulo, SP: Cortez Editora, 2007. (Atlas da nova estratificação social no Brasil, v. 2).

POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo Luiz Chagas (Org.). *Atlas da exclusão social no Brasil*. 2a ed. São Paulo, SP: Cortez Editora, 2003.

REGO, Jose Marcio. (Org.). *Inflação inercial, teorias sobre inflação e o Plano Cruzado*. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986. v. 16. (Economia).

REIS, Daniel Aarão. *Luís Carlos Prestes: um revolucionário entre dois mundos*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

RESENDE, André Lara. Estabilização e reforma (1964-1967). In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*, 3a tiragem ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Elsevier Editora, 2014.

RODRÍGUEZ, Octavio. *O estruturalismo Latino-Americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: Cepal, 2009.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SEERS, Dudley. *The meaning of development*. [S.l.]: Institute of Development Studies. Disponível em: <<https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/themeaningofdevelopment.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018, 1969.

SILVA, Sergio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.

SMITH, Adam. *Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1980.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira. *Uma história de desigualdade: a concentração de renda entre os ricos, 1926-2013*. 1. ed. ed. São Paulo: Hucitec Editora; ANPOCS, 2018.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. 8. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

VELLOSO, Joao Paulo dos Reis Velloso. *O último trem para Paris: de Getúlio a Sarney - "milagres", choques e crises do Brasil moderno*. 1. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

VIANNA, Sergio Besserman. Duas tentativas de estabilização (1951-1954). In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*, 3a tiragem ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Elsevier Editora, 2014.

WORLD BANK. *Dados Macroeconômicos. World Bank Open Data*. [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 18 maio 2021.

Capítulo 3

A faceta econômica da progressão das contradições brasileiras no início do século XXI

Gabriel Almeida Antunes Rossini¹

Luiz Felipe Ambrozio²

Pouca saúde e muita saúva, os males do Brasil são.
Mário de Andrade, 1928.

1. Introdução

Por meio de *Macunaíma*, o herói sem nenhum caráter, há cerca de 100 anos, Mário de Andrade trouxe à luz o tema da busca pela identidade nacional, pela codificação do caráter do povo brasileiro que possa ser suportado representativamente por um herói, e colocou em primeiro plano aspectos da dinâmica das nossas contradições, que, então, no âmbito da República Velha, residiam na oposição decisiva entre o rural e o urbano, entre as possíveis decorrências do capitalismo – a começar pela industrialização – e entre as consequências do tradicionalismo econômico e social (BERRIEL, 1987).

Tais contradições, ao longo do último século, foram em parte preservadas e, em outra, superadas. Hoje, de forma rude, podemos indicar os seus contornos mais marcantes reescrevendo a frase presente na epígrafe deste capítulo – que *Macunaíma* registrou “no livro de Visitantes Ilustres do Instituto Butantã, quando foi da nossa

¹ Professor dos Bacharelado em Ciências Econômicas e do Bacharelado em Ciências e Humanidades; e do Programa de Pós Graduação em Economia Política Mundial da UFABC. Pesquisador vinculado ao NEEDDS-UFABC.

² Doutorando em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestre pelo Programa de Pós Graduação em Economia Política da PUC-SP.

visita a esse estabelecimento famoso na Europa” (ANDRADE, [1928], 2017, p. 102) – da seguinte forma: “pouca saúde e degradação econômica, democrática, social e ambiental, os males do Brasil são”. Tal reformulação ganha relevância pelo fato de que a ampliação da base material das sociedades, conjugada à diminuição das desigualdades – problema econômico fundamental do mundo contemporâneo – encontra barreiras decorrentes das opções de política econômica adotadas, da fragilização da institucionalidade democrática e da capacidade dos ecossistemas continuarem prestando os serviços ambientais (regulação térmica e do regime de chuvas, fechamento do ciclo de determinados elementos químicos etc.) necessários à espécie humana. Além disso, a recomposição realizada também adquire importância, pois nos ajuda a colocar em primeiro plano o objetivo deste capítulo, qual seja: discutir a faceta econômica do processo de “progressão das nossas contradições”, tal como sugerido por Francisco de Oliveira (2003), um dos autores centrais da economia política brasileira.

Para alcançarmos esse propósito, o presente texto contará com três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na subsequente, indicamos, de forma pontual, alguns dados relativos à economia brasileira que nos permitam levantar a questão organizadora do próximo item. Nesse, abordamos a vinculação entre a financeirização e a radical mudança dos objetivos de política econômica nos países centrais, processos que ditaram as possibilidades de inserção dos países periféricos na economia mundial. Na seção seguinte, além de fazermos alusões à economia latino-americana, apresentamos parte das consequências recentes dos processos recuperados no item anterior para a economia brasileira e, em particular, para o seu setor industrial, peça chave para qualquer tentativa de promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável, o que se tornou ainda mais evidente em um momento cuja economia se encontra em trajetória de baixo crescimento, impactada diretamente pelas frentes política, econômica e sanitária (Covid-19) da atual crise.

2. Primeiras aproximações

No Brasil, os anos 2000 foram virtuosos em termos conjunturais, pois ocorreu certo crescimento econômico continuado (3,6% ao ano em média) acompanhado pela redução da pobreza (33%). Contudo, o país passou a enfrentar problemas a partir do início da década de 2010. Entre 2011 e 2020, a economia brasileira cresceu em média 0,78% ao ano – apenas em 2020, fruto da política econômica então implementada e das crises econômica e sanitária relacionadas à COVID-19, a economia doméstica regrediu 4,1%. Com isso, o país registrou resultado econômico pior do que o obtido nos anos 1980, que, a despeito do virtuosismo social e político, do ponto de vista econômico ficaram conhecidos como “a década perdida”.

Como reflexo dessa situação, a partir de 2015 houve aumento ininterrupto do número de pobres no país. Segundo dados apresentados pelo Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da Universidade de São Paulo (NASSIF; CARDOSO; OLIVEIRA, 2021), em 2020, a taxa de brasileiros na pobreza caiu de 25%, antes da pandemia, para 20%, com o auxílio emergencial de R\$ 600. Sem o benefício, em 2021, essa taxa ultrapassou os 30%. No último ano mencionado, a pobreza extrema também deu um salto e atingiu mais de 10% da população.

Tal cenário contribui para que o país permanecesse ocupando um dos últimos lugares em termos de desigualdade. Em 2017, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil (com índice de Gini de 53,3) era o 7º país mais desigual do mundo. Ainda de acordo com o PNUD (2019), apenas o Catar tinha maior concentração de renda entre o 1% mais rico da população.

O cenário econômico das últimas duas décadas, em larga medida, foi pautado pelo aprofundamento da internacionalização financeira, produtiva, comercial e da concorrência oligopolista. Tais dinâmicas acentuaram as dificuldades, que remontam aos anos 1990, enfrentadas pela economia brasileira em geral e pelo seu

parque industrial, em particular. Com relação à indústria, podemos apreender a magnitude das atribuições que o setor vem enfrentando, ao longo dos últimos 40 anos, quando temos em vista, por um lado, que a sua participação no PIB do país caiu quase 9%, entre 1970 e 2017 (IEDI, 2019) e, por outro, que houve importante queda da sua contribuição para o valor adicionado mundial, mesmo em relação aos demais países latino americanos.

Tendo em vista as informações expostas nos parágrafos anteriores, assim como o fato de que podemos considerar o Brasil um dos países que expressam a exacerbação da tendência mundial de baixo crescimento, de reposicionamento mundial das indústrias, de ampliação do desemprego e das desigualdades, cabe perguntarmos: quais são alguns dos processos centrais que criaram as atuais dificuldades enfrentadas pela economia brasileira? Com o intuito de construirmos uma resposta a essa pergunta, a seguir chamamos atenção a aspectos da dinâmica internacional que ocasionaram os processos de guinada neoliberal e de mundialização financeira.

3. A guinada neoliberal e a mundialização financeira

Entre o término da segunda guerra mundial e o início dos anos 1970, a economia capitalista experimentou um período de crescimento econômico, de complexificação de cadeias produtivas e comerciais, de elevação da produtividade do trabalho, de expansão da produção industrial em massa derivada das técnicas de produção fordistas e de processos de internacionalização e transnacionalização (BOYER, 2009), além de políticas de administração da demanda agregada, de cunho keynesiano. Tal cenário foi possível, sobretudo nos países centrais do ocidente, pela formação de um consenso social em torno da distribuição de parte dos ganhos de produtividade do trabalho para os salários, sistemas financeiros regulados – que financiavam a atividade produtiva a juros baixos e controlados pelas autoridades monetárias – e políticas fiscais anticíclicas pautadas pelo investimento público.

As estruturas que permitiram o funcionamento desse arranjo, contudo, foram abaladas durante os anos 1970, quer seja pela elevação das taxas de juros, a partir de 1973, mudança de foco das políticas econômicas (PLIHON, 1994) e fim das condições favoráveis ao crescimento do emprego e da distribuição de ganhos resultantes do aumento da produtividade, condições essenciais para a prosperidade do período fordista (BOYER, 2009).

Do ponto de vista privado, a elevação das taxas de juros colocou em dificuldade o setor industrial que já estava bastante endividado, pois, durante as décadas anteriores, em meio à prosperidade econômica, as empresas experimentaram crescimento da confiança, o que levou ao endividamento crescente e à busca por investimentos mais arrojados e lucrativos, em virtude da concorrência intercapitalista. O aumento das taxas de juros, ocorrido em 1973, interrompeu esse circuito, elevando o custo dos empréstimos e criando um ambiente econômico pessimista, que resultou na interrupção da ampliação da capacidade produtiva por parte das empresas – processo chamado por Minsky (1989) de “paradoxo da tranquilidade”. Contribuiu para esse cenário negativo a elevação do preço do petróleo ao longo da década de 1970, a retração dos investimentos públicos e a dificuldade em organizar um sistema monetário internacional, após os EUA abandonarem o regime de Bretton Woods.

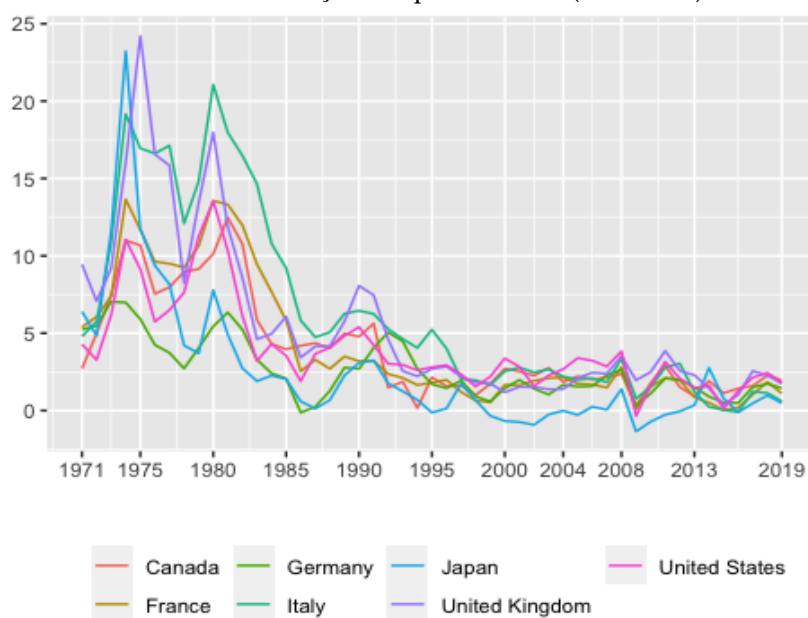
A redução da atividade ocasionou a elevação do desemprego e foi acompanhada pela ampliação da inflação. A persistência desse cenário adverso se traduziu, no final dos anos 1970, numa radical mudança dos objetivos da política macroeconômica, o que se expressou pelo fato de que a luta contra a inflação (sempre vista como problemática pelos detentores de riqueza financeira) tivera passado ao primeiro plano. A partir daí, a manipulação contracionista da política monetária, ou seja, as elevações dos juros com o intuito de possibilitar estabilidade monetária, tornou-se a ponta de lança das ações estatais (PLIHON, 1996).

Além disso, no plano político, ideias liberais sobre a redução da participação do Estado na economia, sobre a desregulamentação

do mercado de trabalho e sobre o controle do déficit público ganharam espaço (idem). A vitória de R. Reagan, nos EUA, e de M. Thatcher, no Reino Unido, nas eleições nacionais de 1980 e 1979, colocaram em prática essas ideias, rompendo a anterior interação entre produtividade, ganhos salariais e política fiscal ativa.

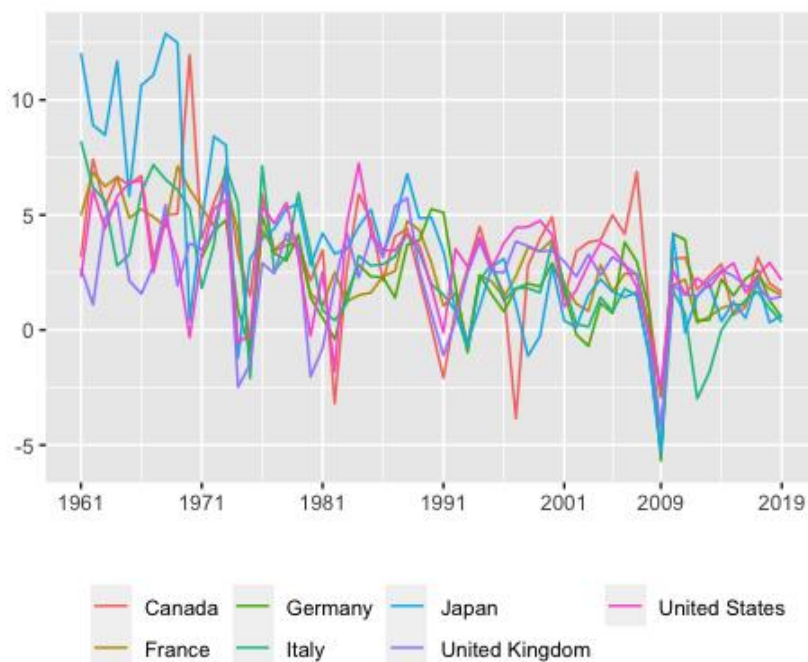
Tendo no horizonte o processo descrito nos parágrafos anteriores, cabe perguntarmos: quais foram os resultados dessas transformações?

Gráfico 1 – Inflação nos países do G7 (1971-2019)



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

Gráfico 2 - Taxa de crescimento do PIB (a preços de mercado) nos países do G7 (1961-2019)

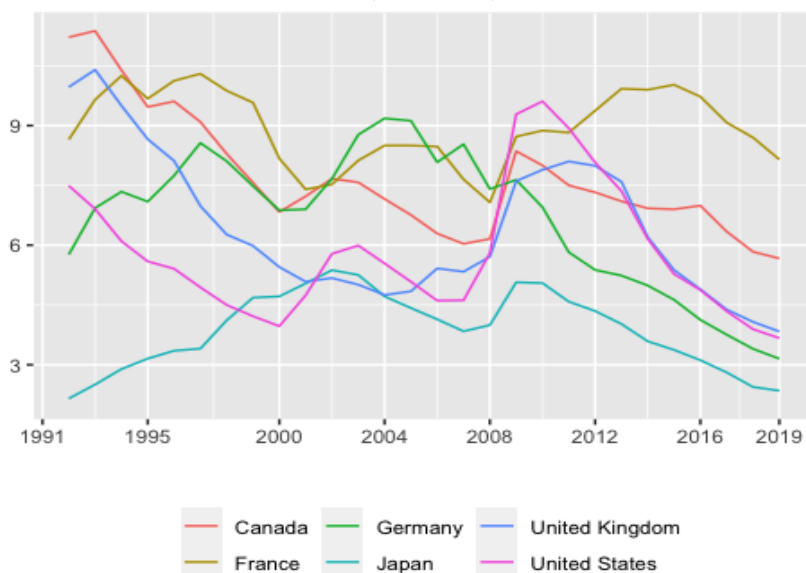


Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

Como é possível ver nos gráficos acima, a política de redução da inflação nos países centrais surtiu efeito e, a partir dos anos 1990, houve maior estabilidade de preços. Em contrapartida, as taxas de crescimento econômico foram reduzidas e o desemprego aumentou. Segundo Plihon (1996), a taxa média anual de desemprego na Europa havia sido de 3,8% na década de 1970, saltando para a casa dos 9,4% na década seguinte e permanecendo nesse patamar durante o início dos anos 1990. Os EUA registraram taxa média de desemprego, entre 1970-79, de 6,2%, crescendo para 7,3% na década seguinte para então, novamente, cair para 6,5% nos primeiros anos de 1990. Ainda que as séries não sejam comparáveis, no Gráfico 3 é possível observar que, embora as taxas de desemprego tenham caído

ao longo dos anos 1990, elas se situavam, em muitas ocasiões, acima daquelas observadas nos anos 1970.

Gráfico 3 – Desemprego em percentual da força de trabalho, países do G7 (1991-2019)

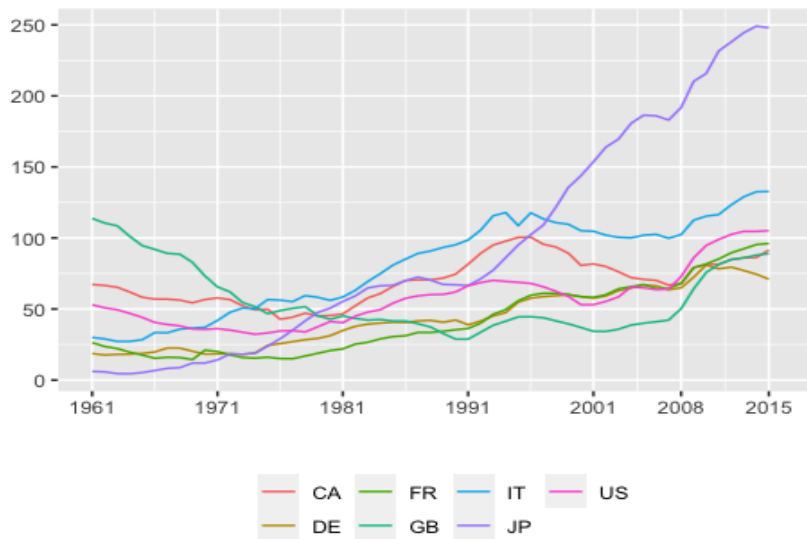


Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

É possível, portanto, caracterizar o intervalo de tempo que se iniciou em 1980 e se estendeu até o presente como um período de maior estabilidade de preços e de menores taxas de crescimento. Ademais, a taxa de desemprego, embora tenha se reduzido ao longo dos anos 1990, permaneceu acima dos 6% em muitas ocasiões.

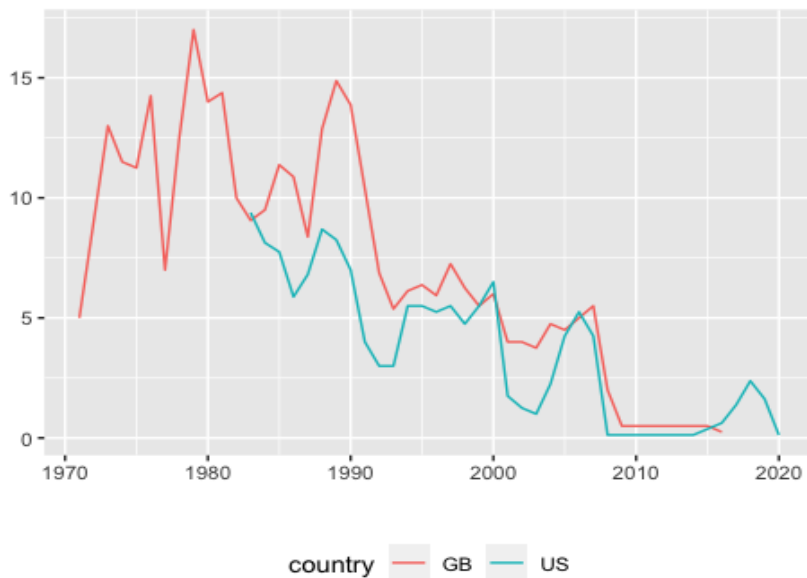
A eleição do combate à inflação como principal meta da política econômica resultou, como já indicado, no aumento das taxas de juros em boa parte do mundo. A elevação dos juros foi acentuada durante as décadas de 1970 e 1980. Os juros declinaram durante os anos 1990, mas, a despeito disso, permaneceram substancialmente maiores do que as taxas nulas ou negativas praticadas nos anos 1960 (PLIHON, 1996). Taxas de juros similares às aquelas praticadas nos anos 1960 só passaram a vigorar após a crise de 2008.

Gráfico 4 – Dívida Pública Bruta em % do PIB no G7



Fonte: FMI. Elaboração própria.

Gráfico 5 – Taxa de Juros de Política Monetária nos EUA e GB

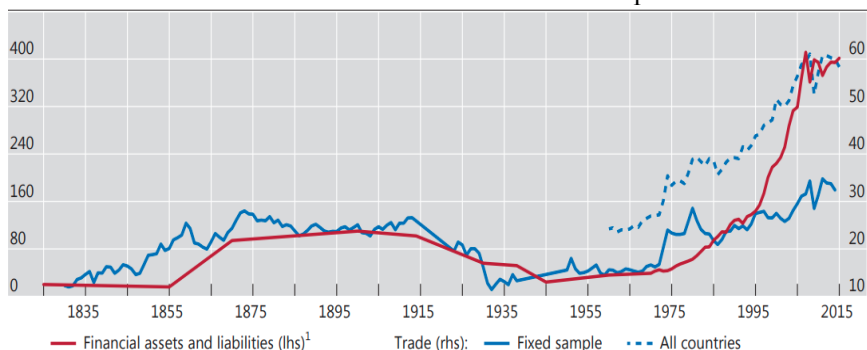


Fonte: FMI. Elaboração própria.

Em busca de viabilizar a gestão das suas dívidas públicas e de acessar parte da liquidez global decorrente dos recém-criados mercados *offshore*, diversos países, a começar pelos EUA, abriram seus mercados de dívida pública para não residentes, principalmente para os chamados investidores institucionais (bancos, *hedge funds*, fundos de pensão, seguradoras e mesmo as tesourarias de grandes empresas "não-financeiras"). A abertura internacional dos mercados de títulos públicos foi sucedida pela liberalização do fluxo internacional de capitais para os mais diversos ativos. A partir daí, as práticas econômicas ditas "salutares" também passaram a envolver a liberalização dos mercados de bens, a política tarifária paliativa, a adoção do regime de câmbio flutuante e um monitoramento permanente da evolução dos preços e das contas públicas (PLIHON, 1996).

Tal processo, contudo, possibilitou que os fluxos de capitais rapidamente suplantassem as necessidades derivadas dos déficits públicos e saldos em conta corrente. Segundo o relatório anual do *Bank of International Settlement* de 2017, "o passivo externo das economias avançadas cresceu fortemente, de menos de 80% do PIB em 1995 para mais de 290% em 2015. Todos os componentes fundamentais do passivo externo dobraram pelo menos como porcentagem do PIB (...)" (BIS, 2017, p. 102). O gráfico abaixo ilustra como, a partir de meados dos anos 1990, os fluxos de ativos circulando pelo globo suplantam em muito os fluxos de comércio. Os fluxos internacionais de capital excedem do mesmo modo, significativamente, os volumes da chamada primeira globalização (BIS, 2017, apud CHESNAIS, 2018).

Gráfico 6 – Fluxos de Ativos e fluxos comerciais em países selecionados



Fonte: Retirado de BIS, 2017. Apud. Chesnais (2018).

No bojo do movimento pelo qual os fluxos de capitais sobrepujaram as necessidades de financiamento das transações correntes, os rendimentos derivados da propriedade (juros, dividendos, mais-valias urbanas, renda do conhecimento, renda derivada das marcas) passaram a predominar sobre os rendimentos derivados da produção (salários, lucros e sobrelucros) (PAULANI, 2016).

Dado o objeto deste texto, chamamos atenção em especial para o fato de que as oportunidades de ganhos financeiros passaram a ter proeminência na busca por rentabilidade quando comparados aos investimentos produtivos. A financeirização é a faceta mais visível de um processo de maior escopo e, no que toca à atividade produtiva, reflete-se na dominância da maximização do valor do acionista como um dos grandes objetivos corporativos. Ou seja, sujeitos à pressão intensa dos detentores de ações, os gerentes e diretores passaram a priorizar os resultados de curto prazo em detrimento de atividades de longo prazo mais profícuas para o crescimento, como: P&D; renovação de fábricas e equipamentos; capacitação técnica da força de trabalho e cultivo de relações duradouras com os fornecedores (GUTMANN, 2008).

Frente a isso, cabe perguntarmos: como as empresas obtêm maiores lucros e possibilitam maiores dividendos aos seus acionistas? As empresas produtivas viabilizam maiores lucros no

curto prazo por meio da não realização de investimentos, de reestruturação impiedosa e da redução de salários. De tal forma que, ao fim e ao cabo, a mola última da mundialização financeira é a maior pressão sobre os trabalhadores (CHESNAIS, 2005). Para além dos aspectos mencionados, cabe destacarmos que a financeirização, como salienta Hein (2012), também tem como consequência a redução da participação dos salários no PIB e a elevação da desigualdade; a piora na situação patrimonial das famílias; o crescimento do crédito ao consumo; os déficits persistentes em transações correntes e a instabilidade cambial.

A especialização da produção por parte de uma empresa na sua atividade principal - com o objetivo de controlar as marcas, a qualidade dos produtos e os custos produtivos - constitui outra característica da firma financeirizada (CARNEIRO, 2018). Entre as repercussões desse processo de especialização estão o aumento das terceirizações e a intensificação do processo de fusões e aquisições, o que intensificou a concorrência entre grandes oligopólios e promoveu a centralização das decisões de investimento em pequenos grupos de grandes conglomerados. Tais grupos definem as estratégias globais de produção, em busca de menores custos, de melhores oportunidades de investimentos e de acesso a mercados consumidores.

Tanto a reorientação das firmas para os objetivos de curto prazo dos acionistas (STOCKHAMER, 2004), quanto a elevação da distribuição dos lucros (LAVOIE, 2008), reduzem a taxa de acumulação das firmas e redistribuem a renda a favor dos mais ricos (HEIN, 2012). Esses efeitos impactam negativamente a possibilidade de desenvolvimento das economias, pois investimentos (entendidos como ampliação de capacidade produtiva) precisam competir com a lógica da rentabilidade de curto prazo das ações. Outrossim, a combinação de elevação do poder dos rentistas, que desestimula a ampliação da capacidade produtiva, com a elevação da participação deles no financiamento dos investimentos, quer seja por meio de *private equity*, quer seja por empréstimos de longo prazo, propicia um ambiente econômico favorável ao baixo crescimento e à

concentração de renda (HEIN, 2014), o que pode ser apreendido pela piora do índice de Gini em parte dos países do G7.

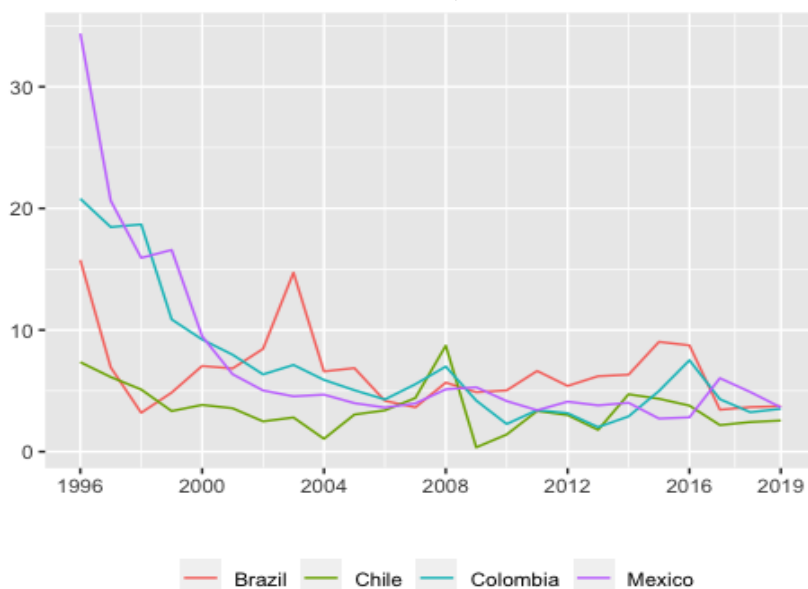
Após a crise de 2008, no entanto, uma parte do que caracteriza o período neoliberal se alterou. Os países desenvolvidos passaram a praticar políticas monetárias mais flexíveis com taxas de juros reais próximas de zero ou mesmo negativas. Os bancos centrais passaram a atuar na garantia de liquidez ao mercado financeiro por meio de negociação de compra e venda de ativos e a inflação atingiu patamares mais baixos do que o observado nos anos 1990. Contudo, as consequências da crise de 2008 mantiveram as taxas médias de crescimento das economias dos países desenvolvidos abaixo da média do início dos anos 2000, processo significativamente aprofundado pela ocorrência da pandemia do COVID-19. A participação dos salários no PIB se manteve abaixo dos níveis dos anos 1970 e, com o mercado de trabalho flexibilizado, os trabalhadores enfrentam dificuldades para se organizarem, o que reduz seu poder de barganha, tendendo a ampliar a desigualdade, o que corrobora o mal-estar geral com as democracias (STREECK, 2011).

4. América Latina e Brasil: inserção subordinada, dinâmica econômica e crise

O início do período neoliberal encontrou a periferia do sistema, como a América Latina, em situação difícil. A elevação dos juros internacionais, a redução do fluxo de capitais e as menores taxas de crescimento nos países desenvolvidos repercutiram negativamente na região. Os países latino-americanos vivenciaram elevadas taxas de inflação, baixo crescimento econômico ou recessões, permanecendo inicialmente afastados dos fluxos internacionais de capital por quase uma década. Contudo, a mundialização financeira, a partir do final dos anos 1980, permitiu aos países da região acessarem parte dos crescentes fluxos internacionais de capitais, o que reduziu os constrangimentos

externos e permitiu desenhos de política econômica que possibilitaram estabilizar suas moedas.

Gráfico 7 – Inflação em países selecionados da América Latina (1995-2019)



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

Por outro lado, as economias latino-americanas passaram a lidar com fluxos de capitais voláteis, não necessariamente conectados com o investimento produtivo *stricto sensu*. Possuindo mercados financeiros menores, *vis-à-vis* os países desenvolvidos, e ocupando uma posição periférica na busca por diversificação de riscos, os países da região sofreram mais intensamente os efeitos dos desequilíbrios macroeconômicos dos anos 1990. A cada rodada de crise internacional, os países da região se viam em situação difícil, com fuga de capitais, elevação da restrição externa, pressão por desvalorização da moeda local, elevação de juros e retração da atividade econômica (CARNEIRO, 2008).

O caso do Brasil não é muito diferente dos demais países da região. O país ingressou na mundialização financeira a partir,

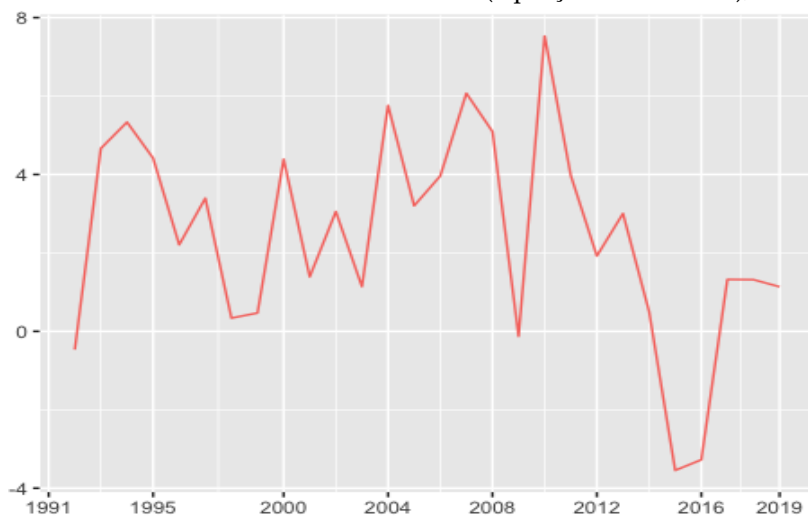
sobretudo, dos anos 1990. As políticas de abertura financeira e comercial marcaram o modo como o país se inseriu nesse processo: a abertura do país para os fluxos internacionais de capital foi sendo paulatinamente incrementada. Para os defensores da abertura financeira, ela traria ganhos duplos. Por um lado, reduziria as taxas de juros em virtude da redução do risco para o detentor de moeda estrangeira; de outro modo, controles de capitais sinalizariam risco de *default* para os agentes, ao mesmo tempo em que sinalizariam que o Banco Central não confia na capacidade de sua política monetária para financiar o balanço de pagamentos, o que levaria à avaliação de risco maior e, portanto, taxas de juros mais elevadas. Por outro lado, a abertura da conta de capital geraria ganhos de bem-estar, pois permitiria melhor alocação internacional do capital que tenderia a fluir para países menos desenvolvidos. Já os críticos do processo de abertura financeira brasileira afirmam não haver evidências empíricas de que as taxas de juros se reduziram com o fim dos controles de capitais, bem como afirmam que a abertura financeira resultaria em volatilidade cambial, com efeitos negativos sobre os investimentos (DE PAULA *et alli.*, 2012). De fato, os anos 1990, no Brasil, se caracterizaram por alto risco, taxas de juros elevadas e baixo crescimento econômico.

O processo de abertura financeira brasileira, ainda assim, seguiu até meados dos anos 2000. Sua magnitude pode ser ilustrada quando temos em vista que a soma dos estoques de investimentos do exterior para o país e do país para o exterior quase se quintuplicou entre 2001 e 2016 (CARNEIRO, 2017). Os impactos desse processo foram bastante sentidos pelo mercado de ações e no setor bancário, quer seja pelo lado do ingresso de capital de não residentes, quer seja pela saída de capital de residentes (FREITAS E PRATES, 2001). A volatilidade dos ciclos de liquidez internacional enfrentada tornou-se central por estimular políticas monetárias domésticas restritivas condicionadas pelo aumento dos juros e pelas metas de inflação, restrição da base monetária –, pois o acesso a capitais internacionais passou a ser pautado, sobretudo, por operações que envolviam exploração do diferencial de juros

entre o Brasil e os países desenvolvidos (CARNEIRO, 2018). A redução deste diferencial poderia depreciar a moeda brasileira, pressionando os preços e, logo, a taxa de juros.

O viés de juros elevados que deriva desse mecanismo pautado pelo regime de metas de inflação é prejudicial ao desempenho econômico do país, pois fragilizou a atividade econômica e contribuiu para as baixas e voláteis taxas de crescimento do PIB brasileiro durante os anos 1990. Além disso, as elevadas taxas de juros e a instabilidade cambial contribuíram para a desindustrialização brasileira e para a reprimarização da pauta de exportações (ROSSINI, MAGACHO E GASPAR, 2021), explicitando a forma assimétrica e subordinada do processo de internacionalização financeira e produtiva do Brasil.

Gráfico 8 – Taxa de crescimento do PIB (a preços de mercado), Brasil



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

A situação melhorou parcialmente entre o início dos anos 2000 e 2011, período no qual o país apresentou crescimento econômico, inflação moderada, elevação do salário-mínimo e melhorias na distribuição de renda do trabalho e Índice de Gini. Esse ciclo

positivo está associado tanto à elevação dos preços das *commodities*, quanto a políticas econômicas mais direcionadas ao crescimento econômico (CARNEIRO, 2018). A partir de 2011, no entanto, os elementos que possibilitaram certa dinâmica à década anterior foram desestruturados. Dois elementos explicam parte importante do cenário econômico nacional desde então: o ajuste fiscal implementado por Joaquim Levy, em prol da “retomada da confiança” dos agentes econômicos, e a opção feita pela presidenta Dilma Rousseff de priorizar os investimentos privados em detrimento dos públicos, por meio da ampliação de subsídios e desonerações tributárias (ORAIR e GOBETTI, 2015).

Segundo Carvalho (2018), a partir de 2011, o fato de a indústria brasileira não estar crescendo tanto quanto o setor de serviços, em virtude de problemas de competitividade agravados pelo real apreciado, levou à mudança na política econômica, que passou a possuir os seguintes elementos centrais: desvalorização do real, redução da taxa de juros, ajuste fiscal, desonerações da folha de pagamento e redução da tarifa de energia. A despeito dessas ações, tal política econômica foi ineficaz em reduzir o risco país, atrair capital, evitar a elevação da inflação, conter o crescimento do déficit público e, assim, fomentar crescimento pelo investimento privado.

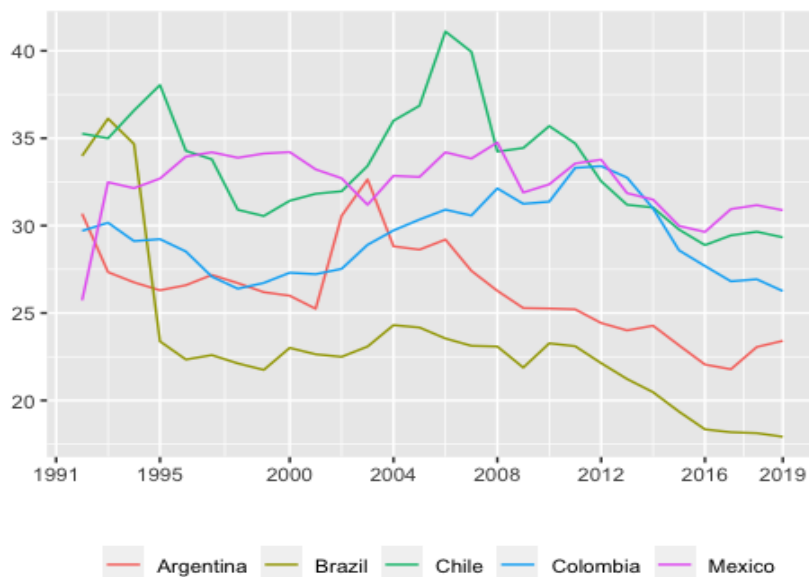
O que seguiu durante o breve segundo mandato da presidenta Dilma, entre janeiro de 2015 e agosto de 2016, foi desalentador do ponto de vista econômico. Em 2015 e 2016, a atividade econômica recuou 3,8% e 3,6%, respectivamente, o que constitui marco negativo para a histórica econômica do país, pois o Brasil não registrava dois anos seguidos de recessão desde 1930 e 1931, em virtude dos efeitos da crise econômica de 1929. Além disso, o país registrou baixa atividade econômica entre 2017 e 2019, quando o PIB avançou cerca de 1% ao ano, em meio ao aprofundamento do receituário liberal e ao consequente agravamento do quadro econômico social.

As reformas econômicas aprovadas após os acontecimentos de 2016 (reforma trabalhista, a PEC do “Teto de Gastos” e a reforma da previdência) tiveram como saldo fragilizar a recuperação da

economia brasileira – o que ainda se agravou com o desmonte do BNDES, com a quebra da capacidade de investimento da Petrobras e com a irresponsabilidade na área ambiental, etc. – e ampliar as desigualdades, além de deixar o país ainda mais vulnerável para enfrentar os desafios do desenvolvimento com melhoria do bem-estar social e emergências, como a Covid-19 (DWECK, 2020).

Do ponto de vista produtivo, o processo de internacionalização financeira, produtiva e comercial, bem como o processo de terceirização, de acirramento da concorrência oligopolista e de aprofundamento das cadeias globais de valor criaram um ambiente difícil para as indústrias dos países da América Latina. A inserção da região nessas redes produtivas globais foi bastante assimétrica e subordinada. Em países como Brasil e Argentina, prevaleceu a abertura comercial, a privatização de empresas estatais e a desnacionalização da produção. As empresas transnacionais que se instalaram nesses dois países o fizeram como forma de garantir a sua participação no mercado local, importando insumos e produzindo para vender localmente (SARTI & HIRATUKA, 2010). Em ambos os casos, decisões sobre produção, investimento e onde adquirir insumos estão vinculadas às estratégias globais das empresas, dificultando a internalização de tecnologia e o encadeamento produtivo. Esse processo de mundialização produtiva resultou em queda acentuada da participação da indústria brasileira no valor adicionado mundial, mesmo quando comparado a outros países da América Latina, conforme é possível ver no gráfico abaixo.

Gráfico 9 – Participação da indústria no valor adicionado, países selecionados da América Latina



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

Segundo Rossini, Magacho e Gaspar (2021), a combinação de rigidez fiscal, política de juros elevados, câmbio apreciado e privatizações, que seguiu ao Plano Real, impactou negativamente a capacidade de competição da indústria nacional, impedindo que investimentos em plantas produtivas mais modernas acontecessem. Além disso, a desnacionalização promovida pelas privatizações, principalmente de serviços públicos, deslocou os centros decisórios de parcela da indústria para grandes grupos globais. Como resultado, o Brasil assistiu à redução considerável da participação da indústria no PIB, que regrediu de 21,4% para 12,6%, entre 1970 e 2017 (IEDI, 2019).

O processo de abertura comercial também impactou negativamente a inserção internacional da indústria brasileira. Segundo dados do IEDI (2020), a balança comercial da indústria de transformação brasileira se tornou reiteradamente deficitária entre 2007 e 2019, tendo acumulado déficit recorde em 2014 (US\$ 63

bilhões) e uma elevação de 32% no déficit comercial, quando comparados 2018 e 2019. Em 2019, o déficit foi de US\$ 34,1 bilhões, resultado cinco vezes maior do que o registrado em 2008. Além disso, o valor exportado pela indústria de transformação brasileira regrediu de US\$ 126,9 bilhões para US\$ 124,5 bilhões entre 2019 e 2010. Com isso, em 2019, a indústria brasileira teve a menor participação nas exportações totais desde 1989, equivalente a 56,7%, após ter oscilado em torno de 77%, entre 2000 e 2008 e de ter ficado acima de 80% na maior parte dos anos 1990 (IEDI, 2020).

A crise sanitária teve duro efeito na economia brasileira. O PIB brasileiro regrediu 4,1% em 2020, o número de trabalhadores desempregados bateu seu recorde histórico – segundo o IBGE, mais de 13 milhões de brasileiros estavam desocupados em dezembro de 2020. O Brasil, que já era o 7º país mais desigual do mundo em 2017, segundo dados do PNUD (2019), vivencia o recrudescimento das suas disparidades. Apenas em 2020, como fruto do fim do auxílio emergencial – destinado a combater os efeitos das crises sanitária e econômica –, o país viu crescer, em cerca de 3 vezes, o número de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza, segundo dados da Fundação Getúlio Vargas. De acordo com a mesma Fundação, a média das rendas individuais do trabalho caiu 10,89% durante a pandemia (até meados de 2021) e a queda de renda da metade mais pobre foi 20,81%, isto é, queda quase duas vezes maior que a da média (FGV, 2021).

Justamente enquanto o país vivenciava momentos decisivos de progressão das suas contradições – devastação do meio ambiente; fragilização da institucionalidade democrática, política econômica restritiva; desindustrialização, eliminação ou sucateamento de direitos; mercado de trabalho cada vez mais desregulamentado; elevação da pobreza e miséria etc. – a pandemia da Covid-19 o atingiu em cheio. As diferentes facetas da atual crise (sanitária, econômica, etc.) nos colocam o seguinte dilema: como enfrentar os urgentes desafios brasileiros relativos à sustentabilidade democrática, social e ambiental, além de viabilizar

o desenvolvimento do país no contexto do capitalismo global financeirizado?

5. Considerações finais

A partir do início dos anos 1970, as estruturas que haviam garantido estabilidade e crescimento econômico no pós-guerra foram desestruturadas. Estados nacionais e empresas com dívidas elevadas passaram a incorrer em maiores custos para financiá-las, em virtude da elevação das taxas de juros norte-americanas ocorrida na década indicada. Tal processo reduziu a avidez das empresas privadas por investimentos e comprometeu a capacidade do Estado investir.

A combinação desses dois fatores resultou na redução do ritmo de atividade que, por sua vez, levou empresas a romperem com o pacto de distribuição de ganhos de produtividade com os trabalhadores, que vigorava até então. A inflação elevada e a eleição da promoção da estabilidade monetária como prioridade do Estado garantiram que juros mais elevados desempenhassem papel central no desenho das políticas econômicas das décadas de 1970 e 1980. Concomitante a isso, os Estados abriram suas fronteiras para o capital estrangeiro, com o intuito de financiar as crescentes exportações líquidas negativas, inclusive com o serviço crescente das dívidas públicas em muito financiadas por capitais externos; para tanto, eles sucessivamente flexibilizaram os seus controles de capitais. Isso criou condições para que as vultosas somas em dinheiro que circulavam nos mercados *off-shore* pudessem migrar de um canto ao outro do mundo, sobretudo no Norte Global, originando movimento pelo qual os fluxos de capitais extrapolaram as demandas decorrentes do financiamento dos déficits correntes. Ademais, os rendimentos resultantes da propriedade sobrepujaram os rendimentos derivados da produção, processo que tem na mundialização financeira a sua faceta mais explícita.

Nas estruturas produtivas, a lógica financeira foi se tornando hegemônica nas estratégias de gestão. A abertura de capital e a

elevação da captação de recursos por meio de bolsa de valores, bem como por empréstimos tomados de capitais privados em troca de controle nas operações, aumentaram a importância dos acionistas e, por extensão, a visão de curto prazo e a priorização dos lucros bursáteis, em detrimento da ampliação da capacidade produtiva da empresa e da realização de P&D. As empresas, tendo que lidar com maior pressão por lucros rápidos e com sua distribuição aos acionistas, passaram a concentrar suas operações em uma atividade principal: o controle das marcas e a redução de custos, o que, tradicionalmente, envolve amplas ações de terceirização e de precarização do emprego.

A inserção brasileira na economia mundial financeirizada ocorreu de forma subalterna. Os fluxos de capital para o país são voláteis e, em grande parte, buscam remuneração de curto prazo. Durante as sucessivas crises internacionais verificadas na década de 1990, o país enfrentou dificuldades para atrair capital, o que foi minimizado pelas elevações recorrentes das taxas de juros.

Não obstante, o processo de abertura comercial conduzido nos anos 1990 deixou a indústria brasileira em situação delicada. As privatizações e a desnacionalização da indústria brasileira transferiram o poder de decisão de variáveis-chaves, como investimento e P&D, para grandes grupos internacionais interessados apenas no mercado consumidor do país. Isso resultou na elevação da importação de bens intermediários e na redução da participação da indústria em exportações, as quais foi de US\$ 126,9 bilhões, em 2010, para US\$ 124,5 bilhões, em 2019, bem como na redução da participação da indústria no PIB, que reduziu de 21,4% para 12,6% entre 1970 e 2017.

Mesmo após os anos 2000, período no qual o país vivenciou fluxos de capital menos voláteis, o Brasil teve dificuldade para executar uma política monetária mais proativa (redução dos juros, ampliação do crédito por meio dos bancos públicos etc.), pois reduções nos diferenciais dos juros domésticos e internacionais resultaram em desvalorização da moeda e pressão inflacionária. Por outro lado, taxas de juros muito elevadas afetaram

negativamente a atividade econômica e apreciaram a moeda, dificultando a competição internacional da indústria brasileira.

No início dos anos 2000, o crescimento chinês e a consequente elevação da demanda por exportações, assim como as políticas de elevação do salário-mínimo e de distribuição de renda, criaram um ambiente favorável ao crescimento econômico, além de diminuir a desigualdade e a pobreza. Contudo, em 2011, uma mudança de rumo nas políticas econômicas, sobretudo no que diz respeito aos gastos e aos investimentos públicos, interrompeu o ciclo de maior crescimento, iniciado no final da primeira metade dos anos 2000. Políticas fiscais restritivas, elevação das taxas de juros e desonerações fiscais foram colocados em prática. Após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, foram realizadas reformas econômicas liberalizantes – implementação de rígidas regras fiscais, flexibilização das leis trabalhistas, reforma da previdência, entre outras. Isso dificultou ainda mais a retomada e, entre 2011 e 2020, a economia brasileira cresceu em média 0,78% ao ano.

Atualmente, o Brasil permanece em situação delicada. Participa de modo subordinado na economia global financeirizada e enfrenta dificuldades para implementar uma política monetária autônoma, que produza uma interação juros-câmbio favorável ao país. Passa por acentuado processo de desindustrialização, além de viver incertezas quanto ao seu futuro democrático e ambiental. O prognóstico do país não parece auspicioso. Mais uma vez, coloca-se em primeiro plano a necessidade de ao menos minimizar a progressão das nossas contradições, o que só poderá ocorrer quando o país promover: redução das desigualdades, por meio de melhor distribuição de renda e oportunidades através de reformas tributária, agrária e urbana; significativa melhoria dos serviços públicos; promoção de inserção internacional menos subordinada; repactuação política em direção a um desenvolvimento efetivamente democrático e sustentável.

Referências

- ANDRADE, Mário de. *Macunaíma: o herói sem nenhum caráter*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.
- AVRITZER, Leonardo. *O pêndulo da democracia*, São Paulo: Ed. Todavia, 2019.
- BELCHIOR, Douglas e CARVALHO, Paola. Metade da população brasileira hoje enfrenta a fome e a falta de direitos. *El País*, 22/04/2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-04-22/metade-da-populacao-brasileira-hoje-enfrenta-a-fome-e-a-falta-de-direitos.html>. Acesso em: 26/04/2021.
- BERRIEL, Carlos Eduardo Ornelas. *Dimensão de Macunaíma: filosofia, gênero e época*. 1987. 201f. Dissertação de mestrado - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Estudos da Linguagem, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/269800>>. Acesso em: 31/08/202.
- BERMAN, Sheri: Democracia requer que políticos vejam opositores como legítimos. *O Estado de São Paulo*, Acesso em: 13/05 2019.
- BIANCARELI, André. Uma nova realidade do setor externo brasileiro, em meio à crise internacional. Campinas, RedeD. *Texto para Discussão* n.13, 2012.
- BIS. 87^a *Annual Report*. Basel, junho de 2015. Disponível em: <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2017e.pdf>. Acesso em 13/05/2021.
- BOYER, Robert. *Teoria da Regulação: Os fundamentos*. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 2009.
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise*. São Paulo: Editora da Unesp, 2002.
- _____. Ricardo. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. *Texto para Discussão* IE/UNICAMP. Campinas, n. 153, 1-55, nov. 2008.
- _____. Navegando a contravento: Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff. In: CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando. *Para além da política econômica*. p. 11-44. São Paulo: Editora Unesp Digital,

2018. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/para-alem-da-politica-economica.pdf>. Acesso em: 13 maio. 2021.

CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira. Do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia livros, 2018.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura. A crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CENTER, Pew Research. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/page/3/?s=COM+NAUGHTON+SCHUMACHER>. Acesso em: 20/05/2021.

CHESNAIS, Françoise. *A Finança Mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. As dimensões financeiras do impasse do capitalismo: Uma reflexão teórica do atual estágio do capitalismo financeiro a partir das ferramentas conceituais do marxismo. *Revista Movimento*, 3 de março de 2018. Disponível em: <https://movimentorevista.com.br/2018/03/as-dimensoes-financeiras-do-impasse-do-capitalismo-mundializacao-do-capital-chesnais/>. Acesso em 17/05/2021.

DWECK, Esther. *Austeridade é a maior aliada do coronavírus no Brasil*. Centro brasileiro de estudos de saúde, Março de 2020. Disponível em: <http://cebes.org.br/2020/03/austeridade-e-a-maior-aliada-do-coronavirus-no-brasil/>. Acesso em: 18/04/2020.

FGV, *Bem-Estar Trabalhista, Felicidade e Pandemia*, 2021. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Bem_Estar_Trabalhista-Felicidade_e_Pandemia_Marcelo_Neri_FGV-Social_TEXTO.pdf. Acesso em: 25/06/2021.

FREITAS, Maria Cristina Penido.; PRATES, Daniela. Magalhães. A abertura financeira no governo FHC: impactos e consequências. *Economia e Sociedade*, Campinas, SP, v. 10, n. 2, p. 81–111, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643099>. Acesso em: 14 maio. 2021.

GUTTMANN, Robert. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 82, p. 11-33, Nov. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?>

script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08/05/2021.

HEIN, Eckhard. *Macroeconomics of Finance-dominated Capitalism and its Crisis*. Northampton: Edward Elgar, 2012.

_____. *Distribution and Growth after Keynes: A post-keynesian guide*. Northampton: Edward Elgar, 2014.

IPSOS. Disponível em: <https://www.ipsos.com/pt-br/search?search=democracia>. Acesso em 25/04/2020.

IEDI. *O Retrocesso Exportador da Indústria*. 2020. Dados disponíveis em: https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_974.html. Acesso em: 20/04/2020.

INESC, *Baixa execução financeira e lentidão do governo asfixiaram políticas sociais em 2020*. 07/04/2021. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/baixa-execucao-financeira-e-lentidao-do-governo-asfixiaram-politicas-sociais-em-2020-diz-estudo/>. Acesso em: 17/04/2021.

MINKY, Hyman. *Can it happen again? Essays on instability and finance*. Brighon, Reino Unido, 1982.

NASSIF-PIRES, Luiza; CARDOSO, Luisa; OLIVEIRA, Ana Luíza matos de. Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza. *Nota de Política Econômica nº 010*. Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da Universidade de São Paulo - MADE/USP, 2021.

LAVOIE, M. Financialisation Issues in a Post-Keynesian Stock-flow Consistent Model. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 5, n. 2, p. 331-356, nov 2008.

LEVITSKY, Steven e ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Ed. Zahar, 2018.

OLIVEIRA, Francisco. de. (2003). *Crítica à razão dualista / O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

ONU. *Perspectivas Mundiais de População 2019: Destaques*. 2019. Disponível em: <https://population.un.org/wpp/>, Acesso em: 17/04/2020.

ORAIR, Rodrigo Octávio e GOBETTI, Sérgio Wulff. *O gasto público e o ciclo da política fiscal – 1999-2014*. Monografia Prêmio SOF 1º Lugar, Tema 1 – Qualidade do Gasto Público, 2015.

OXFAM BRASIL. *País estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras*. 2018. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/reducao-da-desigualdade-no-brasil-e-interrompida-pela-vez-primeira-em-15-anos>, acessado em: 17/06/2019

PAULANI, Leda Maria. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*, vol. 36, no 3 (144), pp. 514-535, julho-setembro/2016.

PLIHON, Dominique. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira. (A responsabilidade das políticas liberais: um ponto de vista keynesiano). *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 5, n. 2, p. 85–127, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643181>. Acesso em: 13 maio 2021.

PNUD. *Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in Human Development in the 21st Century*. 2019. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/2019-report>. Acesso em: 16/04/2020.

ROSSINI, Gabriel, MAGACHO, Guilherme e GASPAR, Ricardo. Economia brasileira, indústria e desenvolvimento. In: ROSSINI, Gabriel Almeida de Antunes, CARDOSO, Fernanda Graziella e FAVARETO, Arilson (Org.). *Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade: perspectivas teóricas e desafios*. EdUFABC, 2021. No prelo.

RUNCIMAN, David. *How Democracy Ends*. Profile Books, 2018.

SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio. Desempenho recente da Indústria brasileira no contexto das mudanças estruturais e globais. In: CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando. *Para além da política econômica*. p. 127-170. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/para-alem-da-politica-economica.pdf>. Acesso em: 25/05/2021.

STREECK, Wolfgang. *The crises of democratic capitalism*. New Left Review. Londres, n. 71, p. 5 – 29, set-out 2011. Disponível em:

<https://newleftreview.org/issues/ii71/articles/wolfgang-streeck-the-crises-of-democratic-capitalism.pdf>. Acesso em: 13/05/2021.

_____. As Crises do Capitalismo Democrático. *Novos Estudos – CEBRAP*. São Paulo, n° 92, 2012.

_____. How will Capitalism End? *New Left Review*, n° 87, 2014.

_____. *Tempo Comprado*. São Paulo: Boitempo, 2018.

STOCKHAMMER, Engelbert. Financialisation and the slowdown of accumulation. *Cambridge Journal of Economics*. Cambridge, v. 28, n. 5, p. 719–741, setembro de 2004. Disponível em: <https://academic.oup.com/cje/article-abstract/28/5/719/1729948>. Acesso em: 29/05/2021.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Democracy Index*. (2019). Disponível em: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>. Acesso em: 21/04/2020.

Capítulo 4

COVID-19, Relações Raciais e Trabalho no Brasil

Ramatis Jacino¹

1. Introdução

No Brasil, segundo dados do IBGE, 55% da população é composta por negros, a totalidade da classe dominante é branca, a grande maioria da classe média também é branca e a maior parte da classe trabalhadora é negra. Assim, é possível afirmar que, quando discutimos as questões que envolvem o mercado de trabalho em nosso país, raça e classe estão necessariamente imbricadas e que, ao se pensar estratégias de desenvolvimento na perspectiva dos trabalhadores, especialmente no período pós-COVID-19, há que se discutir as seculares desigualdades raciais em nosso país. As reflexões que ora apresento têm como premissa que, em um país com essas características demográficas, a questão racial deve ser discutida a partir de uma perspectiva estrutural e sistêmica, e não apenas como mais uma questão identitária.

Julgo pertinente, portanto, focar minha contribuição na análise das relações raciais e do trabalho no Brasil, para abordar as consequências da pandemia nos setores mais vulnerabilizados. Para tanto, divido o presente artigo em três partes: início fazendo uma abordagem histórica da construção do mercado de trabalho assalariado em nosso país no período pós escravidão. Busco, em seguida, traçar um breve diagnóstico da atual situação desse mercado, agravada pela pandemia, por ações do Estado brasileiro e pelo setor

¹ Professor dos Bacharelados em Ciências Econômicas e em Ciências e Humanidades; e da Licenciatura em Ciências Humanas da UFABC. Pesquisador vinculado ao NEEDDS e ao NEAB, ambos da UFABC.

patronal. Por fim, aponto quais seriam os desafios a serem enfrentados na perspectiva dos trabalhadores e trabalhadoras.

2. Fim da escravidão, início da marginalização

Três razões combinadas levaram ao fim da escravidão no Brasil: a luta dos escravizados, a pressão do Império Britânico e a lógica do capitalismo. A primeira materializou-se nas fugas, nos assassinatos de senhores e feitores, nas rebeliões, nas insurreições e até mesmo na criação do mítico Palmares, um verdadeiro país no interior da Colônia. A segunda foi a expansão do capitalismo industrial liderado pela Inglaterra, carente de mercados consumidores, disputando rotas de navegação e que, ao impor uma nova divisão internacional do trabalho, exerceu forte pressão pelo fim do tráfico. Por fim, a terceira foi a lógica capitalista de acumular riquezas comprando a força de trabalho e não o indivíduo, que, na condição de escravizado, poderia evadir, adoecer ou morrer, em prejuízo do seu proprietário.

Percebendo que estava se exaurindo o modelo que os beneficiara por diversas gerações, os grandes proprietários de terra iniciam os processos necessários à transição para o trabalho assalariado. Todavia, se nortearam pela ideologia racista construída ao longo de três séculos que, para justificar a escravidão, atribuía aos negros uma série de deformidades de caráter, assim como uma inferioridade frente aos europeus, que impediriam sua adaptação ao trabalho assalariado, tornando-os, em consequência, sabotadores naturais do “progresso da nação”. Assim, a legislação, promulgada e executada pelos representantes das oligarquias escravistas no Parlamento e no Executivo, tornou-se o instrumento que, implícita ou explicitamente, promoveu a marginalização dos ex-escravizados.

As iniciativas legais que preparavam a transição e promoviam a marginalização da população negra foram analisadas em texto anterior (JACINO, 2008), baseado em pesquisas que apontam as interfaces dessa legislação com a lógica racista desenvolvida nos

principais centros de excelência acadêmica a partir do darwinismo social e dos projetos eugenistas (SCHWARCZ, 1993). Promulgadas em 07/11/1831 e 04/09/1850, nomeadas respectivamente Feijó e Eusébio de Queirós, essas duas leis, ao proibirem o tráfico de escravizados e promoverem o controle demográfico no Brasil, inauguram a transição para o trabalho assalariado. Caracterizados pela ambiguidade própria da legislação relativa à escravidão no período, aqueles dois textos criaram a figura do “Africano livre”, que deveria pagar com o trabalho os custos do seu reenvio de volta ao continente africano. Essa lei, regulamentada pelo decreto 1.303, de 28 de dezembro de 1853, estabelecia prazo máximo de quatorze anos para que os serviços dos escravizados fossem arrendados, só a partir daí lhes concedendo a emancipação.

Artifícios legais, burla da legislação, arbitrariedades e leniência na fiscalização condenaram aquele contingente de homens e de mulheres, conhecidos na época como “meia cara”, a se manterem escravizados de fato, embora não o fossem de direito. A Lei de Terras, promulgada em 18/09/1850, foi responsável por expulsar da terra os pobres em geral e os negros, em particular. Aquele instrumento legal preparava uma transição lenta, segura e sob o controle das oligarquias, que priorizavam o controle demográfico de não brancos e objetivavam tornar a terra livre em cativeiro, à medida que o trabalho, até então cativo, caminhava para se tornar “livre” (MARTINS, 1998, p. 32).

Denominada Rio Branco, a Lei 2040 de 28/09/1871 tornava os filhos de mulheres escravizadas legalmente livres. Todavia, parte significativa daqueles por ela contemplados foi, mais uma vez, mantida cativa de fato, embora não de direito. Além disso, ao manter a mãe como escravizada, aquela legislação contribuiu para a desagregação familiar. Cabe ressaltar que um dos seus parágrafos era particularmente danoso às futuras gerações, pois determinava que até os 9 anos de idade, a criança liberta viveria sob os cuidados do senhor da sua mãe. Ou seja, seria tratada como qualquer outra criança escravizada, realizando tarefas que exigiam esforços muitas vezes acima da sua capacidade física e sofrendo os castigos

corporais corriqueiros em uma sociedade que só aboliu definitivamente a chibata em 1910 (MOREL, 1986).

A Lei número 3.270, nomeada Saraiva/Cotegipe, promulgada em 28/09/1886, prometia libertar os trabalhadores escravizados com mais de 60 anos. Na verdade, apenas libertava o senhor da obrigação de garantir alimentação e moradia a alguém que já havia exaurido todas as suas forças produzindo a riqueza por ele apropriada. Não sendo mais produtivo, o indivíduo tornava-se um “peso morto” para a *plantation* e, em consequência, os atos de “libertação” por iniciativa própria eram comuns entre os fazendeiros. Essa legislação teve a função de dar corpo jurídico, em âmbito nacional, à prática de expulsão dos idosos da unidade econômica onde prestaram serviços por décadas. Desnecessário debatermos o Decreto Imperial 3.353 de 13 de maio de 1888, saudado como a Lei Áurea, já bastante dissecada pela literatura. Essa lei apenas formalizou uma realidade que já era dada, considerando que apenas 5% da população brasileira mantinham-se na condição de escravizados quando da sua promulgação. (COSTA, 1999, p. 220).

Foi diversificada, ainda, a legislação que promovia a transição do trabalho escravo para o trabalho “livre” e da Monarquia para a República, marginalizando explicitamente a população negra. As punições à “vadiagem”, estabelecidas no Código Criminal do Império de 1831 e no Código Penal da República, de 1890, fazem parte da imposição de um padrão de relações trabalhistas que não admitia autonomia aos negros. Já o Código de Postura da Cidade de São Paulo, de 06/10/1886, criava impedimentos à integração socioeconômica dos negros, ao proibir que escravizados exercessem uma série de ocupações. Com isso, criava dificuldades para que negros mantivessem suas habitações no perímetro urbano, coibia o comércio e a prestação de serviços praticados por esse grupo social e os expulsava dos espaços então valorizados e, posteriormente, ocupados pelas oligarquias cafeeiras.

Ao impedimento do exercício das profissões melhor remuneradas e valorizadas socialmente, somou-se a proibição de

estudar, estabelecida no Decreto Imperial nº. 10.331, de 17 de fevereiro de 1854, na Resolução Imperial nº 382 de 01 de julho de 1854 e no Decreto nº. 7.031 -A., de 6 de setembro de 1878. Ou seja, essa legislação, que promovia a transição da sociedade escravista para a sociedade capitalista, desagregou a família negra, criou a figura do “menor abandonado”, criou impedimentos para o acesso à terra, condenou os idosos à mendicância e proibiu educação e trabalho aos ex-escravizados. No bojo do projeto de branqueamento da população brasileira, ao uso da legislação para a discriminação racial somou-se, ainda, a promoção – por meio da concessão de diversas vantagens patrocinadas por grandes fazendeiros e pelo Estado – da vinda dos imigrantes europeus para substituir os ex-escravizados no mercado de trabalho, no campo e nas cidades.

Fernandes (1978, v. 1, cap. 1) considerava que a marginalização econômica e social dos negros, durante e depois da vigência da escravidão legal, se deu como resultado da omissão do Estado brasileiro, sempre a serviço dos interesses das oligarquias que o hegemonizavam. Baseado na legislação citada e nas iniciativas estatais e privadas, e sem pretender refutar aquela análise, é possível afirmar que, para além da omissão, houve uma ação deliberada do Estado e das oligarquias na promoção da marginalização econômica e social dos ex-escravizados. Tal ação os condenou à ocupação das franjas do sistema e, portanto, a uma alta vulnerabilidade social, responsável, dentre outras consequências, pelo agravamento de doenças adquiridas em decorrência das péssimas condições de trabalho no cativeiro, ampliadas pela permanência em habitações precárias, pela falta de saneamento básico, pela má alimentação e pelos trabalhos penosos e insalubres.

A transição do trabalho escravo para o assalariado no Brasil, portanto, foi marcada pela exclusão social e econômica dos negros a partir de ações das elites, através do Estado que comandavam ou por práticas discriminatórias cotidianas como, por exemplo, negar-se a contratá-los como empregados dos setores mais dinâmicos e modernos (CARONE. 200, p. 78). Essas iniciativas se mantiveram,

em maior ou menor grau, ao longo do século XX e fizeram perpetuar a exclusão social dos afrodescendentes.

3. Pobreza, mercado de trabalho, política da morte e coronavírus

As seculares desigualdades entre negros e brancos são também a principal razão de a COVID-19 impactar de maneira particular os afrodescendentes no Brasil. Uma pesquisa do Instituto Polis, que analisou casos da cidade de São Paulo entre 01 de março e 31 de julho de 2020, informa que o novo coronavírus pode ser fatal para quem tem diabetes, asma ou hipertensão, doenças com maior incidência na população negra. Nesta pandemia, os trabalhadores e trabalhadoras mais vulneráveis são os entregadores de comida e de diversos objetos, os carregadores, os trabalhadores autônomos e informais (em limpeza e segurança) e empregados dos serviços públicos de saúde – além, evidentemente, dos habitantes de moradias precárias e das pessoas em situação de rua. Estes são, em sua maioria, negros. De acordo com informações do Ministério da Saúde, publicadas no site das Nações Unidas Brasil em 05/12/2017, quase 80% dos usuários do SUS eram negros e, embora esse seja um dos melhores sistemas de saúde do mundo, a notória falta de recursos, os problemas de gestão e o desmonte sistemático que vem sofrendo desde 2016 levam a que, em tempos de pandemia, suas insuficiências se agravem, mais uma vez em prejuízo das pessoas pobres – no Brasil, sinônimo de população em sua maioria negra.

A pobreza, além disso, tem se feminilizado. Os lares brasileiros estão, cada vez mais, sendo chefiados por mulheres. Em 1995, segundo o IPEA, 23% dos domicílios tinham mulheres como pessoas de referência. Vinte anos depois, esse número chegou a 40%, que não resultam apenas da ausência masculina, uma vez que em 34% deles havia a presença de um cônjuge. O aumento da presença das mulheres pobres na economia não é somente resultante das vitórias contra a sociedade patriarcal, mas também, e principalmente, resulta da diminuição da oferta de empregos para os homens e a preferência do mercado, que paga a elas salários inferiores. Até 2016, essa realidade

estava sendo enfrentada com políticas públicas de recuperação dos salários. Segundo aquele instituto, o rendimento das mulheres negras foi o que mais se valorizou entre 1995 e 2015, em torno de 80%, enquanto o dos homens brancos cresceu 11%. Mas, ainda que mantida aquela valorização, a equidade de gênero e raça estaria longe de ser atingida, uma vez que a escala de remuneração se manteve inalterada em todo o período analisado: homens brancos com os melhores rendimentos, seguidos de mulheres brancas, homens negros e mulheres negras. Por outro lado, o desemprego continuava castigando de maneira diferenciada, segundo o gênero e a cor da pele. Em 2015, o desemprego feminino era de 11,6%, e o masculino, 7,8%. Quando feito o recorte racial, constatou-se que, no caso dos negros, ele atingia 13,3% para as mulheres e 8,5% para homens.

A pobreza em geral, assim como a extrema pobreza, contudo, vão retornando de forma lenta, embora contínua. Segundo dados da CEPAL (2018), em 2005 a extrema pobreza estava presente entre 10,7% da população e a pobreza representava 36,4 do total. Em 2012, como resultado dos programas de transferência de renda, de melhora dos salários e da empregabilidade, foi reduzida para 5,4% e 18,6%, respectivamente. A partir de 2013, os dois indicadores foram aumentando, embora com algumas variações: 5,9% e 18% naquele ano; 4% e 18,8% em 2015; 5,1% e 19,5% em 2016 e 5,5% e 19,9 em 2017.

Assim, o Brasil recebe o vírus no início de 2020 com uma população absolutamente vulnerabilizada que, um ano e meio depois, se depara com a tragédia de ter enterrado mais de 600.000 dos seus compatriotas. Uma verdadeira hecatombe, maximizada pela criminoso sabotagem do combate à doença por parte do governo federal, por setores empresariais e por parte da grande mídia, assim como pela omissão da maioria dos governos estaduais, municipais, do legislativo e do judiciário. O que nos fragilizou para o enfrentamento da pandemia foi o recrudescimento da miséria – que antes vinha sendo paulatinamente combatida –, concomitantemente e diretamente consequente ao colossal aumento da concentração de renda dos mais ricos e dos lucros do sistema financeiro, principais

beneficiários da nova política econômica imposta. A título de exemplo podemos citar que, no segundo trimestre de 2017, os bancos Itaú, Bradesco e Santander lucraram juntos R\$ 14,5 bilhões, alta de 14% em um ano. Esses três maiores bancos privados do País viram seus resultados melhorarem no mesmo período, na mesma proporção que a miséria campeava no Brasil: Itaú, R\$ 6,382 bilhões; Santander, R\$ 2,972 bilhões; Bradesco, R\$ 5,161 bilhões.

Auxiliam-nos na compreensão do perfil da classe trabalhadora brasileira as elaborações de Arthur Lewis. O autor afirmava existir nos países “subdesenvolvidos” um modelo de desenvolvimento aliado à oferta ilimitada de mão de obra não qualificada, somada a uma dualidade estrutural composta por um setor de alta produtividade voltado para exportação e outro setor, de baixa produtividade, abastecendo o mercado interno. Assim, existiriam espécies de “ilhas” de modernidade em meio a um mar de atraso. Sendo minoria, essas “ilhas” absorveriam uma mão de obra reduzida. No Brasil, marcado pelo racismo estrutural e pela discriminação de gênero, os empregos nos setores mais modernos e de alta produtividade se tornaram privilégio de homens brancos, em detrimento de mulheres e negros. Um exemplo que subsidia essa afirmação é o perfil dos trabalhadores metalúrgicos, setor que utiliza alta tecnologia, em que os salários dos trabalhadores figuram entre os maiores dentre os operários do Brasil. Sob o título *Raça e gênero no emprego metalúrgico*, uma nota técnica do DIEESE, publicada na página do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC em 27/11/2018, estima que, no total de trabalhadores do ramo no Brasil, apenas 29,2% são negros. A ausência de negros nos setores de ponta da indústria é uma herança dos tempos da escravidão, reforçada, no final do século XIX e começo do XX, pela recusa dos empregadores em admitir negros e pela já mencionada legislação, que excluía negros do trabalho e da educação. Tal discriminação se manteve ao longo do século XX e permanece em pleno século XXI, em que pesem iniciativas excepcionais como a Lei dos Dois Terços do período varguista e diversas iniciativas de promoção da igualdade de raça e de gênero implementadas pelo Estado a partir

de 2003. Esse excesso de mão de obra desqualificada disputa o espaço com os a mão de obra qualificada dos setores mais dinâmicos e modernos, assemelhando-se ao clássico exército de reserva de mão de obra, apontado na literatura marxista, que mantém os salários e os direitos comprimidos ao representar ameaça perene aos trabalhadores qualificados dos setores mais modernos e dinâmicos. São negros e mulheres a grande maioria dos trabalhadores nos setores “atrasados” pior remunerados. O racismo, portanto, beneficia o capital, afetando negros e brancos. A dinâmica percebida por Lewis nos ajuda a contestar a ideia, presente nas elaborações da esquerda ortodoxa, de que a luta contra o racismo divide a classe trabalhadora. Ela nos leva, ainda, a refutar a leitura da questão racial como identitária, equidistante das dinâmicas econômicas e das ideologias que sustentam esse ou aquele modo de produção, advogada por parte das lideranças e teóricos do movimento negro.

Na atualidade, os instrumentos mais visíveis da necropolítica no Brasil são a mortandade e o hiperencarceramento da juventude negra, promovidos pelo braço armado do Estado e pelo sistema de Justiça. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2018, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a cada quatro pessoas assassinadas pela polícia no Brasil, três eram negras, 76,2% do total. Contudo, a principal responsável pela eliminação física à que toda a população negra foi submetida ao longo da nossa história é a marginalização econômica e social. O desemprego, por exemplo, é um indicador irrefutável dessa desigualdade. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-IBGE), o terceiro trimestre de 2018 registrou que a taxa de desemprego entre pessoas pardas era de 13,8%, entre as pretas 14,6% e entre as brancas 9,9%. Em pesquisa focada no trimestre seguinte, averiguou-se que as pessoas autodeclaradas brancas tiveram rendimento mensal médio de R\$ 5.416,00, enquanto os pardos atingiam R\$ 2.467,00 e os pretos R\$ 1.746,00.

A exclusão social e a condição de miserabilidade da população pobre em geral, composta por maioria de negros, aumentou

significativamente com o crescimento do desemprego, do subemprego e com o desmantelamento dos programas de proteção social a partir do golpe de Estado de 2016. Um dos indicadores mais dramáticos é o aumento do número de moradores em situação de rua, condição que, muitas vezes, tem como resultado eliminação física. Segundo matéria publicada pelo site Yahoo Notícias, em 15 de setembro de 2019, o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) denunciava que, entre meados de 2016 e setembro de 2019, cerca de 40 mil pessoas passaram a viver nas ruas da cidade de São Paulo – mais que o dobro se comparado aos números fornecidos pela Fundação de Pesquisas Econômicas (FIPE) em 2015, que informava existirem 15.905 pessoas vivendo nas ruas da capital paulista.

Baseados na elaboração de Mbembe, podemos concluir que, para o capitalismo no atual estágio, uma parte significativa do exército de reserva de mão de obra é dispensável, sendo aliás necessário que pereça, para que o modelo seja exitoso. Se outrora fazia parte da lógica do capitalismo manter um grupo enorme de pessoas à margem do sistema, hoje é da sua natureza a morte de parte desse grupo, que tem crescido vertiginosamente como resultado da concentração de renda e dos avanços tecnológicos. São as “sobras”, para as quais não há trabalho, nem acesso ao mercado consumidor; que apenas “atrapalham” o sistema e já não podem mais ser atendidas pelas políticas compensatórias previstas pelo neoliberalismo original. Em tempos de financeirização, o neoliberalismo “hard” da atualidade necessita praticar a necroeconomia. Se, como afirmava Lênin, em 1917, o imperialismo é a etapa superior do capitalismo, a política da morte significa a maximização do tipo de sociedade que o capitalismo globalista forjou. Evidentemente, a morte é seletiva e quem deve morrer são os indesejáveis, os não consumidores, não aculturados, os “inferiores”.

Na crise do novo coronavírus, as manifestações de rua de empresários e integrantes da classe média alta (brancos, na totalidade) defendendo que seus empregados (negros, na maioria) voltem a trabalhar – enfrentando a contaminação certa em um

transporte coletivo em que é impossível manter o distanciamento social –, representam a parte visível da necropolítica/necroeconomia. Consciente ou inconscientemente, aqueles indivíduos representam a vanguarda na aplicação radical da economia e da política da morte. Permitem, assim, que os verdadeiros operadores de tais orientações se mantenham na retaguarda, confortáveis na sua peroração douda, higiênica e polida, mascarando o caráter genocida do sistema. Os caricatos manifestantes que se insurgiram contra as medidas de distanciamento social, com suas insanas teorias de conspiração, palavras de baixo calão, negacionismo e ataques às instituições democráticas, não diferem substancialmente dos equilibrados e racionais líderes empresariais e políticos, defensores da volta ao trabalho no auge da pandemia. Esses dois grupos têm algo em comum: a certeza de que a morte dos produtores da (sua) riqueza deve ser naturalizada. Estão convictos de que se trata de indivíduos descartáveis, de fácil substituição por algum outro desempregado desesperado, dispostos a se submeter às condições de trabalho precarizado, sem direitos e com risco de contrair a doença. A pandemia, portanto, maximiza a tragédia secular dos negros brasileiros, assim como torna cristalino o comportamento das elites beneficiadas por essa tragédia histórica e contemporânea.

4. Considerações finais: desafios para o pós COVID

Quando passarem a pandemia e a gestão federal aliada ao vírus e contra o povo brasileiro, teremos um cenário de pós-guerra. Nossa herança será um país devastado, traumatizado, marcado pelo aprofundamento das desigualdades, vivenciando a ressaca de uma onda de medo. Estaremos emergindo, ainda, do tsunami de ódio e ignorância disseminados pelo grupo político que hoje ocupa o poder. Não há como despolitizar o pós-COVID, uma vez que a pandemia foi criminosamente politizada e o discurso anti-ciência, responsável por centenas de mortes e por incalculável sofrimento, tornou-se argumento político, cindindo a sociedade e

estigmatizando os defensores da vida, apontados como inimigos da Nação e veiculadores de ideologias prejudiciais. Do ponto de vista econômico, seja para sobrevivência do País nos marcos do capitalismo, seja implementando-se um programa de esquerda, será necessária uma espécie de *New Deal* ou Plano Marshall, uma vez que o resultado social da tragédia será de proporções inéditas, exigindo soluções também inéditas. Os dados hoje disponíveis por todos os institutos de pesquisa nos informam que o vírus não é “democrático”, como querem nos fazer crer certos veículos de comunicação. Sabemos que o vírus foi mais letal e impactou de maneira particular os grupos vulneráveis da nossa sociedade e que esses grupos possuem cor, raça, gênero, idade, região e habitam determinados espaços geográficos. Trata-se de um contingente que não pôde fazer o distanciamento social devido à precariedade de suas moradias, que esteve impossibilitado de praticar o *home office* por conta da natureza do seu trabalho e que não recebeu o auxílio emergencial, ou recebeu valores irrisórios, não podendo evitar a utilização do transporte público, um dos principais vetores de transmissão do vírus.

Assim, qualquer iniciativa econômica e de políticas públicas que vier a ser implementada no pós-COVID só terá sucesso se forem consideradas as dimensões racial, geracional e de gênero. Por outro lado, o Estado não dará conta de enfrentar uma catástrofe dessas dimensões sem a participação ativa da sociedade civil organizada, especialmente dos representantes legítimos daqueles mais vulnerabilizados: sindicatos, movimentos sociais de negros e mulheres, organizações de moradores, comunidades religiosas e organizações juvenis periféricas. Findada a tragédia, os grupos políticos que assumirem o Estado, só terão êxito na reconstrução da Nação se considerarem o nosso singular quadro demográfico. Portanto, qualquer intervenção econômica e social que objetive o desenvolvimento deve, necessariamente, focar nas seculares desigualdades de renda, de gênero e de raça, aprofundadas como resultado das escolhas econômicas dos últimos quatro anos e da maneira como a pandemia foi combatida pelo Estado brasileiro.

As estratégias para a superação do cataclisma que se abateu sobre o povo brasileiro e a reconstrução da Nação precisam levar em conta o caráter da classe trabalhadora hoje, muito mais feminina, negra e jovem do que supunham ou supõem os teóricos liberais, keynesianos e da esquerda ortodoxa. Assim, nossas estratégias necessitam aproximar as inúmeras frações da classe trabalhadora, que vivencia realidades diversas e que – mesmo com remuneração e com acesso ao mercado consumidor diferenciados – está unida por uma mesma condição: produzirem a riqueza a ser apropriada pelos donos dos meios de produção. É fundamental, portanto, a aproximação entre os historicamente excluídos e os que mantêm uma relação formal com os empregadores, não sendo aviltados pelo trabalho e pelo salário e, com isso, conseguindo manter suas organizações sindicais. Compreendendo o perfil da classe trabalhadora brasileira, esses segmentos “privilegiados” precisam exercer a solidariedade de classes, inclusive na defesa de seus próprios interesses. As questões de gênero, de raça e de geração serão, sem sombra de dúvidas, centrais na reconstrução do país pós-pandemia. Trata-se de uma oportunidade para que, além de darmos respostas à urgência na diminuição do sofrimento, debruçemo-nos sobre as causas estruturais que fizeram com que nos tornássemos campeões mundiais de mortes nessa pandemia.

Referências

- BLAY, Eva Alterman. *Eu não tenho onde morar* – Vilas operárias na cidade de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1985.
- CAMPELLO, Tereza (Coord.) *Faces da Desigualdade no Brasil* – Um olhar sobre os que ficam para trás. Brasília: FLACS/CLACS, 2017.
- CARDOSO, Fernanda. *Nove clássicos do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paco Editorial, 2018.
- CARONE, Edgard. *Evolução industrial em São Paulo* – 1889-1930. São Paulo: SENAC, 2001.

COSTA, Emília Viotti. *Da Senzala à Colônia*. (5ª edição) São Paulo: UNESP, 2012.

DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo – 1880-1945* (2ª. Edição). São Paulo: Difel, 1975.

DIAS, Maria Odila Leite da Silva. *Quotidiano e Poder em São Paulo no Século XIX*, 1984, São Paulo: Brasiliense, 1995.

FAUSTO, Boris. *Historiografia da Imigração para São Paulo*. São Paulo: Sumaré, 1991.

FERNANDES, Florestan. *A Integração do Negro na Sociedade de Classes*. 3a. ed. São Paulo: Ática, ([1964] 1978).

FERNANDES, Florestan. *O Significado do Protesto Negro*. São Paulo: Cortez, 1989.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. (1959) 12a. ed. São Paulo: Cia das Letras, 1974.

JACINO, Ramatis. *O Branqueamento do Trabalho*. São Paulo: Nefertiti, 2008.

JACINO, Ramatis. *Transição e Exclusão – O negro no mercado de trabalho em São Paulo pós-abolição – 1912/1920*, São Paulo: Nefertiti, 2014.

LENIN, Wladimir Ilich Ulianov. *O imperialismo – fase superior do capitalismo*. São Paulo: Global, 1987.

LEWIS, W. Arthur. *Racial Conflict and Economic Development*. Boston-EUA: Harvard University Press, 1985.

LEWIS, W. Arthur. *A teoria do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1960.

LEWIS, W. Arthur. *Os princípios do planejamento econômico*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura. 1960

MBEMBE, Achille. Necropolítica. *Arte & Ensaio*, revista da UFRJ. <https://revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993/7169>. Acessado em 07/04/2021

MOREL, Edmar. *A Revolta da Chibata*. Rio de Janeiro: Edições Graal. 1986.

POCHMANN, Marcio. *A metrópole do trabalho*. São Paulo: Brasiliense, 2001.

PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. (1942) (16a. edição) São Paulo: Brasiliense, 1979.

SANTOS, Carlos José Ferreira dos. *Nem Tudo era Italiano*: São Paulo e Pobreza – 1890-1915. São Paulo: Annablume, 1998.

SANTOS, Robson Poletto dos. *Ensaio sobre o programa Minha Casa Minha Vida*: a construção civil e a política habitacional brasileira. Sorocaba: CCGT/UFSCar. (Dissertação de Mestrado), 2016.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *O Espetáculo das Raças. Cientistas: Instituições e Questão Racial no Brasil – 1870-1930*. São Paulo: Cia. das Letras, 1993.

Fontes

Arquivo do Estado de São Paulo – Aesp. Leis e Decretos do Estado de São Paulo 1850-1888.

Arquivo Municipal de São Paulo

- Códigos de Posturas Municipais promulgadas em: 9 de março de 1850, 7 de março de 1872, 31 de maio de 1875 e 6 de outubro de 1886

- Código de Posturas da Ilustríssima Câmara Municipal do Rio de Janeiro”, de dezembro de 1854

Coleção de Leis do Império do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/publicacoes/doimperio>. Acesso em 07/04/2021

-*Constituição do Império do Brasil, 1824*

-*Lei de 7 de novembro de 1831*

-*Lei 581 (Euzébio de Queiroz) de 4 de setembro de 1850*

-*Lei de Terras (Rio Branco) de 18 de setembro de 1850*

-*Lei 2040 (Rio Branco) de 28 de setembro de 1871*

-*Lei 3270 (Saraiva/Cotegipe) de 28 de setembro de 1885*

-*Lei 3353 de 13 de maio de 1888*

Recenseamento Geral do Império de 1872. Rio de Janeiro: Diretoria Geral de Estatísticas, Typ. Leuzinger/Tip. Commercial, 1876.

Capítulo 5

O Desenvolvimento no Brasil Pós-COVID-19: por que o campo progressista nacional precisa escutar (e aprender com) os povos indígenas?

Luís Roberto de Paula¹

Gaia não é a natureza virgem. Não é a deusa mãe. Ela não é mãe de coisa nenhuma. Não é sequer um todo, um existente global. É simplesmente a consequência das sucessivas invenções dos viventes que acabaram transformando completamente as condições físico-químicas da terra geológica inicial. Hoje, cada elemento do solo, do ar, do mar e dos rios resulta, em grande medida, de modificações, criações e invenções de organismos vivos. Gaia são todos os seres vivos e as transformações materiais que eles submeteram à geologia, desviando a energia do sol para benefício próprio. É nessa rede, nessas trajetórias de seres vivos, que alguns desses viventes – os viventes que somos, que se proclamam humanos, ou seja, pessoas feitas de terra, de húmus, de lama e de cinzas – encontram-se irreversivelmente emaranhados. Ou mantemos as condições que tornam a vida habitável para todos os que chamo de terrestres, ou então não merecemos continuar vivendo. É essa a escolha que obriga a nos posicionarmos “diante de Gaia”.

LATOUR, 2020, p. 23

O desenvolvimento é o crescimento amando a si
mesmo.

RIBEIRO, G.; 2008.

¹ Professor dos Bacharelados em Planejamento Territorial e em Ciências e Humanidades, e do Programa de Pós Graduação em Economia Política Mundial da UFABC. Pesquisador vinculado ao NEEDDS-UFABC

1. Introdução

Vivemos tempos nos quais as promessas de compartilhamento, entre toda a população mundial, das conquistas oriundas do crescimento econômico, do progresso técnico e da cidadania política alcançadas pelos países classificados como desenvolvidos segundo o Índice de Desenvolvimento Humano da ONU, parecem redundar cada vez mais em descrédito generalizado, já que, nas últimas décadas, as desigualdades globais apresentaram significativa intensificação. Por um lado, sucessivas crises econômicas, precarização do trabalho e aumento do desemprego, aumento da violência, da fome e da concentração da riqueza e de terras nas mãos de poucos associam-se ao ceticismo em relação à narrativa da democracia, com a re-emergência de forças políticas de claras inclinações autoritárias e neofascistas pelo mundo afora. Por outro lado, a manutenção das matrizes energética e elétrica responsáveis diretamente tanto pelo progresso material global e pela ampliação desigual e combinada da sociedade do consumo em massa, assim como a intensificação da degradação dos recursos ecossistêmicos planetários.

Gaia, que não é natureza virgem, mas tão somente a consequência das sucessivas invenções dos viventes que acabaram transformando completamente as condições físico-químicas da terra geológica inicial, não se cansa de “se sentar à nossa mesa de jantar” para conversar sobre notícias nada agradáveis, como tsunamis, secas, desertificações, poluição, aquecimento global, mudanças climáticas, pragas de gafanhotos, mortandade de peixes e baleias, degelo das calotas polares, queimadas na Amazônia e a cereja do bolo cataclísmico: a pandemia do novo coronavírus. É “como se o cenário tivesse subido ao palco para compartilhar a trama com os atores.” (LATOUR, 2020, p.16).

Todo esse conjunto de fenômenos pode ser também associado àquilo que os economistas *mainstream* costumam chamar de “externalidades” de um projeto global e hegemônico que teria como objetivo final o bem-comum e “o aumento de oportunidades”

para toda a humanidade. A isso se chama “civilização” e “progresso” – o que é, para muitos ainda, uma tradução muito precisa das ideias/ideais evocadas pela palavra “desenvolvimento”.

Carregada de sentidos aparentemente ainda em disputa (SCHRÖDER, 1997), a concepção de desenvolvimento que servirá de interlocução nesse capítulo é a mais simples possível, evitando assim um debate bastante complexo e que exigiria um espaço para além do disponível nesse pequeno exercício reflexivo. Parto de algo bem conhecido e concreto: “países desenvolvidos” – portanto, aqueles que “chegaram lá” (sabe-se lá como, mas isso não é muito estratégico evocar) ao trilharem os caminhos tortuosos do “desenvolvimento” –, que possuem altos índices de “bem-estar social” (MOTA, 2001). Tal condição é diagnosticada, como relata Veiga (2008), através dos indicadores que orientam o sistema IDH (Indicador de Desenvolvimento Humano) formulado e implementado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/ ONU).

Uma breve ilustração nos ajuda a compreender o espírito da tradução que os formuladores do sistema do IDH operaram em relação à ideia de desenvolvimento. Em 2019 a Noruega ocupava a primeira posição no *ranking* dos países “desenvolvidos”, ou seja, países que possuem “muito alto desenvolvimento humano”, segundo um subgrupo específico dentro da classificação própria do sistema IDH. Na outra ponta do que podemos chamar de hierarquia do desenvolvimento global, Níger se encontrava na última colocação da classificação geral, ocupando, ainda, a condição de país a apresentar os piores indicadores de outro subgrupo classificatório denominado como países que apresentam “desenvolvimento humano baixo”. Por sua vez, o Brasil ocupava a 84 posição no *ranking*, o que o colocava no grupo dos países com “desenvolvimento humano muito elevado”. Para melhor visualização da comparação, vejamos a tabela abaixo, que inclui o conjunto de indicadores utilizados pelo sistema PNUD para a classificação do IDH global:

Tabela 1 – Comparação dos fatores do IDH de 2020 de 3 países

País	Índice IDH geral	Renda Nacional Bruta (anual) per capita (dólares)	Esperança de vida (anos)	Anos de escolaridade esperados	Média de anos de escolaridade	Colocação geral ranking IDH
Noruega	0,957	66.494	82,4	18,1	12,9	1
Brasil	0,765	14.263	75,9	15,4	8,0	84
Níger	0,394	1.201	62,4	6,5	2,1	189

Fonte: PNUD/ONU (2020).

Diante das pressões da comunidade científica, a ONU e seus painéis de especialistas têm buscado aperfeiçoar o *ranking* do IDH através da incorporação de outros indicadores, tais como degradação ambiental, violência de gênero etc. Entretanto, tais mudanças ainda não foram incorporadas formalmente ao índice de desenvolvimento de maior prestígio, o IDH propriamente dito (PNUD/ ONU, 2020). Sem nos alongarmos por demais nessa reflexão, importa reter que o pressuposto filosófico contido na noção de “desenvolvimento” (tal qual utilizada pelo *ranking* do IDH e, diria, pelo senso-comum) implica um sentido bastante evidente e preciso: o adjetivo “desenvolvido” refere-se àquele país cuja população compartilha de uma situação coletiva de “bem estar social”, condição esta traduzida pela associação entre os indicadores de alta renda per capita, alta escolaridade e alta expectativa de vida. Por derivação lógica, o substantivo (em) *desenvolvimento* refere-se ao *caminho* para se chegar à situação de país *desenvolvido*. Recuperando a ilustração, acredita-se que Níger – seguindo um conjunto de determinadas “receitas” (que costumam variar, a depender do contexto histórico) emitidas por instituições mundiais, particularmente após a Segunda Guerra Mundial, possa trilhar o caminho do “desenvolvimento” e *alcançar* se não a Noruega, pelo menos o Brasil.

Ao lado das conhecidas “receitas” ministradas por essas instituições globais (Banco Mundial, FMI) para países “em vias de desenvolvimento” (nomenclatura mais recente para designar todos aqueles países que não “chegaram lá” ainda), surgiram as mais diversas teorias acadêmicas sobre o assunto. Entre as mais conhecidas temos a “teoria da modernização” e a “teoria da dependência”. Não sendo especialista no assunto, remeto o leitor à leitura de especialistas, para uma compreensão precisa dessas e de outras abordagens teóricas e metodológicas sobre a noção de desenvolvimento, por exemplo: Diegues (1992), Mota (2001), Ribeiro, G. (2008), Ribeiro, F. (2008), Veiga (2017). O que nos importa aqui reter é que é possível dizer que a maioria das abordagens hegemônicas sobre a noção de desenvolvimento, devidamente materializada em políticas públicas, aposta no financiamento de ações que estimulem processos de “modernização” nos países (ou internamente, nas “comunidades locais”) que ainda “não chegaram lá”. Uma dessas abordagens costuma atribuir a responsabilidade pelo “não-desenvolvimento” aos próprios países/comunidades que ainda estão *em desenvolvimento*. Normalmente, esse tipo de percepção da mudança social parte do pressuposto de que, em última instância, é a “cultura local” que aparece como obstáculo ao caminho do desenvolvimento.

Deriva daí uma inevitável conclusão, assim como uma proposta de encaminhamento: a necessária mudança radical das bases socioculturais que organizam cada país (os que precisam “de ajuda” para atravessar os caminhos tortuosos do desenvolvimento). Não é por acaso que o formulador principal da “teoria da modernização”, Walt Whitman Rostow, nos explica que é necessário inúmeras sociedades deixarem para trás sua condição de “sociedades tradicionais” (“clônicas, de tecnologia pré-newtoniana, baseadas na agricultura”), para então poderem ingressar na “era do consumo de massa”, com a “adoção de alta tecnologia, difusão de bens duráveis e serviços como saúde, educação etc.”, não sem antes passar por diversas etapas de ‘maturação’ (RIBEIRO, F.; 2008).

Outras abordagens parecem conferir a responsabilidade pelo não-desenvolvimento das mesmas sociedades não a elas próprias e suas culturas (pelo menos não explicitamente), mas, ao contrário, aos países desenvolvidos que manteriam a condição de não-desenvolvimento dos demais países/comunidades, enquanto garantia de suas próprias condições de desenvolvimento. A resposta a essa situação costuma aparecer nos famosos “projetos de desenvolvimento nacional”, que só se distinguem, se e quando implementados de fato, pelas suas condições de “nacional”, e não necessariamente por algum tipo de alternativa às práticas hegemônicas de desenvolvimento responsáveis pelo estado de coisas atual. Em outras palavras, apesar do diagnóstico e, principalmente, das responsabilidades serem bastante diferentes, as soluções para o problema no *não-desenvolvimento*, ou do *subdesenvolvimento*, ou dos países *em desenvolvimento* de milhares de sociedades e comunidades pelo mundo afora são de natureza, ao fim e ao cabo, muito próximas, já que, crentes dos postulados do desenvolvimento, nos querem fazer crer que, num futuro próximo, todos viveremos como... “noruegueses”.

Situado o contexto do debate provocativo sobre a ideia de desenvolvimento a que proponho seguir e me aproximando do que me interessa mais de perto refletir neste texto, não é muito difícil constatar que outro elemento em comum a figurar (ou melhor, a não aparecer) nessas abordagens sobre os caminhos do desenvolvimento global é uma inegável cegueira (senão na formulação, certamente na implementação) em relação ao que podemos chamar do calcanhar de Aquiles dos países desenvolvidos, ou mesmo daqueles em desenvolvimento: a histórica dependência das matrizes energéticas e elétricas mundiais baseadas em matérias-primas não-renováveis (petróleo, carvão mineral, gás e energia nuclear), com alto potencial de poluição (por exemplo, emissão de CO₂) e com dramáticos impactos socioambientais pelo mundo afora. Mesmo as fontes tidas como “limpas” e renováveis (hidrelétricas, biomassa e carvão vegetal/lenha) carregam também um enorme potencial de

degradação ambiental, de emissão de gases poluentes e, também como as não-renováveis, de impactos socioambientais sobre outras populações, particularmente sobre aquelas cuja existência ainda depende de um território protegido e com ecossistemas preservados.

Tabela 2 – Matrizes energéticas e elétricas no Brasil (2020) e no Mundo (2018)

		BRASIL		MUNDO	
		energética	elétrica	energética	elétrica
não-renováveis (NR)	petróleo e derivados	33,1	1,6	31,5	2,9
	carvão mineral	4,9	3,1	26,9	38
	gás natural	11,8	8,3	22,8	23
	energia nuclear	1,3	2,2	5	10,2
	outras fontes NR	0,6	0	0	0
	Total	51,7	15,2	86,2	74,1
renováveis (R)	hidráulica	12,6	65,2	2,5	16,2
	biomassa	19,1	9,1	9,3	2,4
	lenha e carvão vegetal	8,9	0	0	0
	outras fontes R	7,7	10,5	2	7,3
	Total	48,3	84,8	13,8	25,9
Matriz Energética: Denominação dada à demanda total de energia de um país ou região, quando segmentada por fonte.					
Matriz Elétrica: Denominação dada à oferta total de energia elétrica de um país ou região, quando segmentada por fonte.					

Fonte: EPE (2021); elaboração própria.

Esse conjunto de fontes energéticas renováveis e não-renováveis é, ao mesmo tempo, produto e produtor do modo de produção extrativista global, fundamentando o “bem estar” dos países desenvolvidos e, talvez, o “mal-estar” daqueles outros “em

desenvolvimento”, independentemente do local que ocupam na escala do IDH, da posição ideológica que manifestam no cenário político mundial – sejam eles mais ou menos liberais, mais ou menos socialistas. Industrialização, urbanização, transportes, projetos de infraestrutura, mineração, extração de madeira, pecuária, agronegócio e outras tantas formas modernas de produção em grande escala compõem o pacote integral dessa matriz de produção extrativista a que todos no planeta estão enredados.

A Noruega é o país mais desenvolvido do mundo, segundo o último Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da ONU, que mede a prosperidade em função das condições de vida da população, assim como o acesso à educação e saúde. Mas, se a pressão sobre o planeta entrar nessa equação - com suas emissões do CO₂ e o rastro deixado por seu consumo -, o país nórdico cai 15 posições na lista. A Islândia baixa 26 degraus, a Austrália, 72, e os Estados Unidos, 45. O maior baque cabe a Singapura (-92 posições) e Luxemburgo (-131). Em resumo, seus habitantes vivem comodamente à custa do meio ambiente (AGUDO, 2020).

O trecho a seguir, extraído de um relatório da OXFAN (AVILA *et al.*, 2017) sobre países que compõem a África subsaariana, parece indicar, de maneira bastante didática e dramática, a complexidade que se avizinha para a “modernização” de “países em desenvolvimento” quando observamos apenas a dimensão de suas matrizes energéticas e elétricas. Demonstra, também, os paradoxos do fenômeno e do conceito que o traduz, a que estou delimitando analiticamente como “desenvolvimento”.

A África subsaariana enfrenta dois grandes desafios energéticos: o acesso inadequado à energia e as alterações climáticas. Para ser capaz de mitigar os impactos das alterações climáticas, terá de alcançar o pleno acesso à eletricidade e desenvolver sistemas de energia limpa. Trata-se da região com maiores índices de pobreza energética no mundo: há mais de 600 milhões de pessoas sem acesso a eletricidade e muitos outros milhões ligados a redes elétricas que não são fiáveis e que não satisfazem as suas necessidades diárias de serviços

energéticos. A maioria dos países desta região tem índices médios de acesso a eletricidade de cerca de 20% e duas em cada três pessoas não têm acesso a serviços energéticos modernos (AVILA et al., 2017).

Modernização, progresso e desenvolvimento “às custas do meio ambiente”. Não é tarefa fácil acreditar na promessa de expansão da “utopia desenvolvimentista” para os 600 milhões de subsaarianos que precisam, pelos menos segundo a OXFAN, acessar à eletricidade, sem a menor previsão do quanto isso “custará ao meio ambiente” e o quanto *Gaia* reclamará disso tudo. A impressão que fica, quando mergulhados nesse debate sobre desenvolvimento, desenvolvido, em desenvolvimento, baixo desenvolvimento etc., é que não há espaço sequer para pensar no reconhecimento (e porque não, na expansão) de outros modos de vida que navegaram e, apesar dos pesares, ainda teimam em navegar por outros caminhos não subordinados ao modo de produção extrativista em larga escala. Esse é o segundo aspecto deste capítulo, que quero, aqui, anunciar brevemente.

Vivendo em um tempo do chamado *Antropoceno*, em que o futuro planetário e de todas as suas gentes (humanas e não humanas) se anuncia incerto – pois coloca em xeque não só a satisfação das necessidades da “geração atual, como também das gerações futuras” –, é mais do que necessário olharmos para outras práticas sociais e para cosmovisões diferentes – para não dizer antagônicas – daquela que atingiu hegemonia no mundo atual. Numa definição bem simples: parte da população mundial, chamada de populações tradicionais, ainda é portadora de “modos de existência” que impedem – ou, ao menos, oferecem obstáculos consideráveis – a subordinação integral de todas as dimensões que compõem tais modos (política, econômica, cultural, ambiental e cosmológica) à lógica do desenvolvimento hegemonicamente alavancado por uma matriz energética de natureza extrativista, insustentável em termos de manutenção, preservação ou mesmo de recuperação ecossistêmicas.

Estas pressões têm vindo a crescer exponencialmente ao longo dos últimos 100 anos. A humanidade alcançou feitos incríveis, mas levamos a Terra ao limite. As alterações climáticas, as desigualdades fraturantes, os números recorde de pessoas forçadas a abandonar os seus lares pelo conflito e pela crise – tudo isto é o resultado de sociedades que valorizam aquilo que medem, em vez de medirem o que valorizam. De facto, as pressões que exercemos sobre o planeta tornaram-se tão intensas que os cientistas têm considerado a possibilidade de a Terra ter entrado numa era geológica inteiramente nova: o Antropoceno ou a era dos seres humanos. Isto significa que somos as primeiras pessoas a viver numa época definida pelas opções humanas, em que o risco predominante para a nossa sobrevivência somos nós (ONU/ PNUD, 2020).

O Brasil, como sabemos, é um cenário ideal para refletirmos sobre os paradoxos do desenvolvimento, tanto por sua condição de país *em desenvolvimento*, como por ter em formação e composição centenas de comunidades e populações tradicionais atraídas, como todos nós, pelas promessas de desenvolvimento, embora bastante assustadas e perplexas quando suas contradições e paradoxos as engolfam, ou adentram seus modos de vida sem pedir licença.

Uma parcela significativa dos 305 povos indígenas que vive no Brasil (IBGE, 2010), assim como de muitas outras populações tradicionais (quilombolas, ribeirinhas, caiçaras), pratica diariamente esses outros modos de produção de vida que são ainda expressões – ainda que cada vez mais repletas de contradições – daquilo que Diegues (1992) denominou, com enorme felicidade, “sociedades sustentáveis”. É certo, assim, que as pressões e as ameaças para que tais resistências sejam alquebradas e para que a subordinação integral ocorra são cada vez mais intensas. No Brasil, esse cenário desolador de ataques aos direitos dos povos indígenas tem ganhado dimensões nunca vistas na história recente do país, apesar de fazerem parte de uma história de longa duração.

Sabe-se que a violência é uma herança histórica na interação entre o Estado – e sua sociedade – e os povos indígenas. Como afirmou

Kerexu Yxapyry, liderança indígena Guarani Mbya da Terra Indígena Morro dos Cavalos (SC) (YXAPYRY, 2017), a consciência sobre a violência contra os povos indígenas ‘é o legado que a gente traz nas veias’. Independente da concepção de violência que se tome – seja a violência etnocida, que nega a diferença (CLASTRES, 2004, p. 61), ou a violência física – não há como negá-la, da colonização à colonialidade. Tida como um instrumento de controle ou de extermínio (HERCEG, 2014), fato é que a violência sobre os povos indígenas permanece caracterizando-os como vítimas perenes, a tal ponto de se afirmar que ‘os povos originários ainda estão presentes neste mundo’, como escreveu o indígena Ailton Krenak (2020, p. 50), ‘não é porque foram excluídos, mas porque escaparam’. (IPEA, 2021)

Para uma melhor compreensão dessa história de longa duração, este capítulo tem como um dos objetivos centrais conectar, mesmo que de maneira ainda preliminar, um pouco da história dos ciclos econômicos de ocupação das terras que vieram a se chamar Brasil, a relação desses ciclos com a ampla diversidade populações indígenas e tradicionais (muitas delas, note-se, produzidas no bojo desse processo – segundo Little, 2002) e a reflexão sobre os paradoxos do “progresso” e do “desenvolvimento”.

Ao fim da reflexão, espera-se também que traçar esse fio condutor nos conduza a uma reflexão sobre a capacidade das forças políticas comprometidas com a defesa dos direitos dessas populações, bem como da preservação ambiental, reinventarem-se, no sentido da construção de uma nova e radical agenda crítica à promessa do desenvolvimento, porque questionadora da matriz extrativista de larga escala que o mantém, justamente, como promessa. Em particular, a provocação final será aqui dirigida, justamente, às forças políticas progressistas nacionais e latinas que possuam um compromisso minimamente ético com uma agenda socioambiental articuladora, intrínseca e simultaneamente, da justiça social, da preservação ambiental e do respeito às diferenças socioculturais.

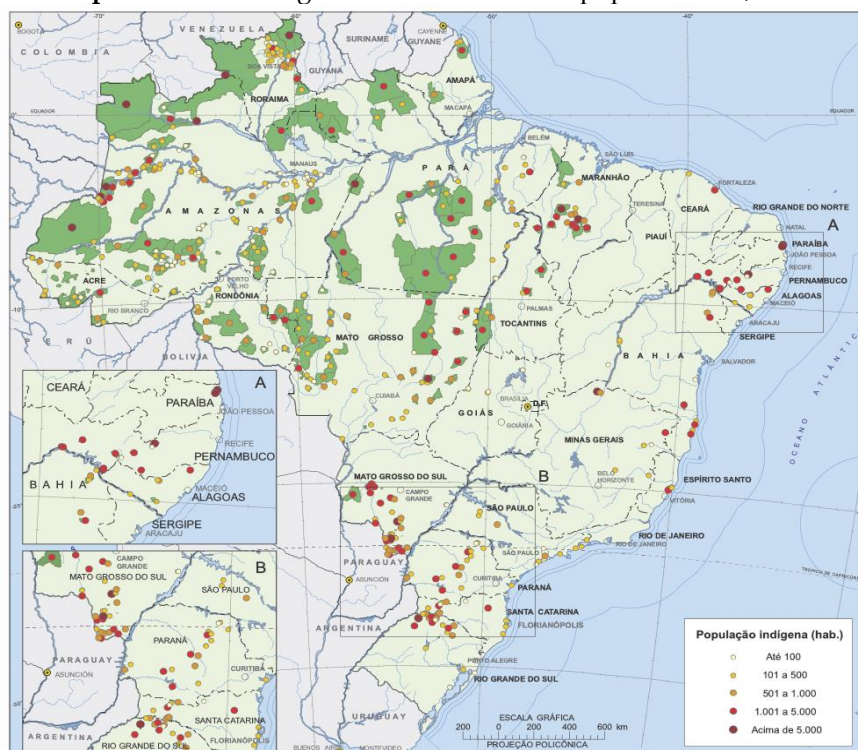
2. Povos indígenas no Brasil: heterogeneidades socioambientais

Segundo estudos realizados em 2010 pelo IBGE, 896.917 pessoas se autodeclararam indígenas no Brasil, filiando-se a 305 povos (ou grupos étnicos) falantes de 274 idiomas distintos entre si. A maioria da população indígena brasileira reside em cerca de 770 terras indígenas, regularizadas e localizadas em todos os estados e, na maioria das vezes, em áreas rurais (em casos raros, há algumas terras indígenas situadas em áreas urbanas, como nos distritos de Parelheiros e Jaraguá no município de São Paulo). O conjunto das terras indígenas regularizadas ocupa 13,5% do território nacional (o que significa que 86,5% está em outras mãos – vale a pena pesquisar como elas estão distribuídas). Todavia, existem muitos povos indígenas ainda sem terra demarcada e/ou vivendo em terras diminutas, pouco adequadas à sobrevivência. Não por acaso, quase 40% da população indígena brasileira reside fora de terras indígenas, em espaços territoriais considerados urbanos (normalmente na periferia das grandes metrópoles e de pequenas cidades).

Os motivos para o processo migratório supracitado são muitos: busca por trabalho e por obtenção de renda; busca por formação educacional, assistência à saúde e a histórica fuga a contextos de violência fundiária ainda enfrentada por inúmeros povos indígenas. Nesses contextos urbanos, os indígenas estão imersos num cotidiano de alta vulnerabilidade social (alimentação precária, informalidade no trabalho; dificuldades no atendimento à saúde, à educação, ao transporte e à moradia; além da imersão em contextos de preconceito e violência típicos das cidades grandes – Ver De Paula (2017)). Há povos indígenas vivendo em todas as regiões e ecossistemas brasileiros: cerrado, caatinga, mata atlântica, pantanal e floresta amazônica (ISA, 2021). É justamente na região dos estados pertencentes à Amazônia Legal que podemos encontrar as terras indígenas demarcadas com maior extensão territorial e que garantem, ainda, a reprodução física e cultural dos

povos indígenas que nelas habitam, conforme garantido no Artigo 231 da Constituição Federal de 1988.

Mapa 1 – Terras indígenas no Brasil e dados populacionais, 2010



Fonte: IBGE (2012).

O que resta da biodiversidade no país está em grande parte nesses territórios e, portanto, essa porção territorial é mantida por práticas de conservação milenares dos povos indígenas e tradicionais, que têm sido repassadas de geração a geração (CARNEIRO DA CUNHA & ALMEIDA, 2009). Essa rica biodiversidade permeia grandes áreas florestais responsáveis diretamente pela reprodução de serviços ecológicos e pela proteção hídrica, fundamentais para o equilíbrio ambiental e climático planetário (IPAM). Por isso, é muito importante compreendermos, por exemplo, que os povos indígenas e tradicionais devem ter acesso garantido à repartição dos benefícios

derivados da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico realizados por Estados e empresas a partir do conhecimento que eles – os povos tradicionais – mantêm e transmitem há séculos (CARNEIRO DA CUNHA, 1999).

Refletir sobre a importância dos povos indígenas para o Brasil (e para o Planeta) na atual quadra histórica significa levar a sério algo que eles nos ensinam há muito tempo: a arte da composição. Eles buscam parceiros que reconheçam e valorizem a legitimidade de seus diversos modos de existência, compostos por formas de conhecimentos específicos e por práticas sociais complexas e distintas das nossas, o que implica, por decorrência, a sensibilização desses potenciais parceiros (que todos nós somos) no apoio e na defesa de direitos já conquistados. Um desses direitos fundamentais é o de ter uma terra demarcada, aquilo que um dia foram seus inúmeros territórios livre de invasões e ameaças. Curiosamente, a necessidade de participarmos da luta pela defesa dos direitos indígenas (e das populações tradicionais de modo geral) hoje parece ser obra de uma estranha reviravolta do destino, pois implica adiar a marcha do progresso que impacta violentamente ecossistemas milenares espalhados pelo planeta.

Nesse sentido, é muito importante que nos espelhemos cada vez mais em suas cosmovisões e práticas adequadas a um “bem viver” coletivo e que torçamos para que eles resistam a se espelhar no diabólico feitiço do consumo desenfreado, norteador do modo de via urbano-industrial hegemônico. Precisamos aprender, com suas práticas diárias de cuidados, um melhor manejo daquilo que classificamos como recursos naturais (água, floresta, minerais, animais, ar, montanhas, etc.), pois sem isso é impossível que as vidas humanas se mantenham por longo tempo (assim como as vidas de outras gentes não-humanas, invisíveis aos olhos da racionalidade ocidental). Mas, então, os povos indígenas não usam os recursos naturais presentes em suas terras? Não bebem água? Não usam madeira para construir suas casas? Não fazem clareiras, roças e não matam bichos? Não queimam madeira e carvão vegetal para cozinhar? Claro que sim. É aqui que está a chave do mistério:

afinal, por que será que, mesmo usando os recursos naturais desde antes da chegada do colonizador português em 1500, os territórios por eles ainda habitados mantêm, em muitos e muitos casos, uma floresta exuberante e rica em biodiversidade?

A chave do mistério pode ser encontrada em suas práticas sociais e cosmovisões: um indígena, ou um morador de uma comunidade tradicional, mesmo que pudesse, jamais mataria 100 porcos do mato para levar para a aldeia, por, pelo menos, três bons motivos. Primeiro, porque a ele e a seu grupo interessa uma alimentação farta todos os dias durante vida toda. Ou seja, eles não estão preocupados com a acumulação, com a venda e com o lucro, mas sim com a troca e com reciprocidade entre as suas gentes. Segundo, porque, se assim o fizessem, o caçador desequilibraria a reprodução dos vegetais, dos animais e dos recursos hídricos em seu território, colocando em risco a possibilidade dos seus filhos e netos terem acesso no futuro. Terceiro, porque os “donos” de todos esses recursos – gentes invisíveis aos olhos de parte da humanidade que escolheu viver nas cidades – ficariam muito bravos com esta ação e se vingariam da aldeia e do grupo, enviando doenças. É por isso, segundo muitos povos indígenas, que estamos vivendo a pandemia do coronavírus: os donos das florestas, dos rios, dos mares, dos minerais e do ar estão muito, mas muito bravos com o modo destrutivo pelo qual a maioria da humanidade tem feito o manejo do mundo.

Entretanto, não nos iludamos: essa cosmovisão de mundo que orienta as práticas (sustentáveis) indígenas há séculos é, a cada dia que passa, colocada em xeque diante das pressões e dos impactos oriundos de megaprojetos de infraestrutura articulados à apropriação sem fim de territórios, de rios e de florestas pelas indústrias de matriz extrativista (energéticas, agronegócio, mineração, etc.). Na tradução operacionalizada neste texto, trata-se da inserção desses povos e de seus territórios no caminho do desenvolvimento, o qual, ao lado das irrefutáveis benesses que acarreta (por exemplo, no campo da educação e da saúde), os

estimula ou mesmo os coage a mergulharem em suas também irrefutáveis contradições.

3. Um recuo histórico

Há muitas outras dimensões envolvidas na situação contraditória vivenciada pelos povos indígenas neste momento no país. Entretanto, para efeitos do argumento central deste capítulo – a possibilidade de os modos de existência indígenas servirem de estímulo para que todos “adiemos o fim do mundo” –, deixo um pouco de lado essas preocupações, para retomá-las no final do capítulo, por um motivo bem preciso.

A atual intensificação da lógica extrativista em países “em desenvolvimento” como o Brasil – com severos impactos em territórios tradicionais – não é fruto de um desvio de rota accidental (apesar de, como é notório, a atual governança nacional não ter o menor escrúpulo em levá-la aos limites da irresponsabilidade).

Desde os tempos coloniais, essa estratégia esteve sempre associada à clássica colonização e à liberação de territórios para inúmeros “projetos civilizacionais”, desde os mais antigos (a ocupação da costa brasileira para exploração do pau-brasil e da mão de obra indígena), como os mais modernos, caracterizados pela implantação de grandes projetos de infraestrutura para subsidiar a expansão infinita das indústrias agropecuárias, energéticas, madeireiras e minerárias.

No decorrer da história da colonização do Brasil, sempre que os diversos governos brasileiros tomaram a decisão de estimular a ocupação econômica e social de suas regiões, foram os povos tradicionais no geral (e os indígenas em particular) que sofreram os impactos socioambientais mais dramáticos, desde a perda de seus territórios, até a extinção de grande parte de sua população.

Entre 1500 e 1900, o processo de ocupação das fronteiras se deu, prioritariamente, no sentido litoral/interior, sendo efetuado por diversas frentes pioneiras formadas por segmentos sociais dos mais diversos: bandeirantes, garimpeiros, criadores de gado,

borracheiros, fazendeiros etc. As doenças epidêmicas e os confrontos armados foram os motivos principais da drástica diminuição da população indígena e, muito provavelmente, de outras populações que só as pesquisas e processos políticos contemporâneos vieram a identificar e classificar sob o rótulo de “tradicionais” (CARNEIRO DA CUNHA, 1992). Os processos imigratórios, trazendo uma segunda leva de europeus (e também de asiáticos), configurou outros tantos cenários de conflitos interétnicos – tema, aliás, ainda pouco explorado pela academia. Naquele momento, final do século XIX, a segunda leva de europeus não era formada por “donos de gente”, mas por mão-de-obra assalariada, mais ou menos especializada (em sua maioria, de origem pobre e camponesa), que competiria com os remanescentes da população ex-escravizada e da indígena, tanto por frações do território nacional ainda não controladas pelo Estado e pela elite agrário-colonial, quanto pelo trabalho nas lavouras de café e em outros serviços especializados que começavam a surgir à reboque do processo de urbanização brasileira.

Mas foi justamente de 1910 para cá – principalmente, com o estímulo do projeto da expansão das linhas telegráficas capitaneadas a partir da implantação da SPLTM (Serviço de Proteção aos Índios e Localização dos Trabalhadores Nacionais) – que as regiões mais distantes das primeiras metrópoles brasileiras passaram a estar no centro das atenções das estratégias de colonização desencadeadas pelos sucessivos governos nacionais e, por conseguinte, encontrar os povos indígenas não ainda engolfados pela “civilização” em mais de 400 anos de colonização do território brasileiro. (LIMA, 1995).

Notemos, portanto, que, além do processo de colonização ter como um dos objetivos principais a obtenção de terras e recursos naturais para incorporação na lógica da produção de riquezas (principalmente, para exportação), sempre esteve presente nas agendas governamentais a integração nacional de distintas populações via ocupação de suas fronteiras. O SPI seria novamente ator principal da famosa Expedição Roncador-Xingu, comandada

pelos irmãos Vilas Boas, no contexto da “Marcha para o Oeste”, durante o segundo Governo Vargas (LIMA, 1995).

Tais estratégias de ocupação territorial viriam a substanciar, nas décadas subsequentes, com a abertura de estradas, com venda de grandes extensões de terra para empresas nacionais e multinacionais e com a intensificação dos processos migratórios internos para compor a mão de obra necessária tanto para os centros em processos de urbanização, quanto para ocupação da região amazônica (da construção de Brasília ao drama dos “soldados da borracha”). (LIMA, 1995; DAVIS, 1978).

Sob o regime militar (1964-1985), programas governamentais de exploração da infraestrutura na Amazônia Legal foram associados a projetos de colonização para trabalhadores rurais, particularmente provenientes de estados da região do nordeste brasileiro. No Sul, a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu estimulou funcionários e jagunços a incendiarem e expulsarem centenas de indígenas da etnia Guarani de seus territórios ancestrais. Tudo isso sempre legitimado pela retórica do desenvolvimento, do progresso, da soberania e da integração nacional, narrativas e práticas descritas de maneira detalhada e condensadas na famosa frase-título do livro do brasilianista Shelton Davis, “a vítimas do milagre”. (DAVIS, 1978; VALENTE, 2017).

Com o fim da ditadura militar, os sucessivos governos democraticamente eleitos deram continuidade a esse processo de desenvolvimento “a qualquer custo” – continuaram a priorizar grandes e caras obras de infraestrutura que atendem às demandas exigidas por determinados atores sociais situados em território nacional e envolvidos diretamente no processo de inserção na economia mundial (por exemplo, a indústria da mineração e o agronegócio) –, em detrimento do importante capital socioambiental formado há séculos pelas inúmeras populações indígenas, ribeirinhas, quilombolas etc., que compõem a paisagem nacional. (DE PAULA, 2010).

Governos pós-redemocratização, com maior ou menor eficácia, fizeram algum esforço no que diz respeito ao atendimento mínimo

das demandas de zoneamento e de licenciamento ambiental, culminando na mobilização dos povos indígenas, quilombolas e de seus parceiros que redundaram em direitos com a aprovação da Constituição de 1988. Provas concretas disso podem ser encontradas tanto nos avanços ocorridos no campo jurídico, quanto na formulação e na implementação de políticas públicas voltadas a esses segmentos, em diferentes dimensões. Por exemplo, os Decretos n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, e o Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Entretanto, e um tanto quanto na contramão desse processo de planejamento territorial nacional a partir da inclusão de demandas territoriais e socioculturais diferenciadas, permaneceu em curso a implantação de um conjunto de programas e projetos formulados e executados pelas mesmas fontes governamentais – grandes obras de infraestrutura, tais como hidrelétricas, gasodutos, transposição de rios e pavimentação de estradas – geradoras de conflitos socioambientais dramáticos para aquelas mesmas populações tradicionais. Vale lembrar que as obras presentes em Programas como o “Avança Brasil”, do governo FHC, e o PAC (Plano de Aceleração do Crescimento), dos governos Lula e Dilma, mantiveram em linhas gerais, os mesmos paradigmas de “progresso”, muitas vezes “a qualquer custo” (ou, na tradução mais economicista, com o menor custo possível – para os empreendedores, mas não para os atingidos).

4. O modelo extrativista e a agenda governamental atual

Em 08 de abril de 2019, quatro meses após ter tomado posse, o atual presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, concedeu uma entrevista ao jornalista Augusto Nunes, da Rádio Jovem Pan,

num programa chamado “Pingos Nos Is”. Dos cerca de 53 minutos que durou a entrevista, 6 minutos foram dedicados exclusivamente a diversas questões que envolvem, direta e indiretamente, os povos indígenas situados em território nacional.

Nesse curto intervalo de tempo, o atual presidente brasileiro opinou sobre temas complexos e controversos, tanto em termos jurídicos como sociológicos, presentes no campo da política indigenista nacional tais como: a parcialidade de antropólogos e da Funai na elaboração de laudos para demarcação de terras indígenas; a possibilidade de autodeterminação dos povos indígenas; as grandes obras de infraestrutura e as terras indígenas; a necessidade dos índios (e quilombolas) “saírem do zoológico” a partir de parcerias agrícolas com não-índios; a ameaça da implantação de corredores socioambientais por interesses internacionais que levarão à “perda da Amazônia”. Em meio à entrevista, sentenciou, ainda, que “- Embaixo das terras de Roraima têm uma ‘tabela periódica!’”, explicitando outro tema controverso que envolve as terras e os povos indígenas brasileiros: a mineração em seus territórios. Demonstrando estar ciente das polêmicas que levanta sobre o tema, sugeriria ainda como solução para várias delas a possível proposição de emendas constitucionais, anunciando de certa forma o desenho do que deveria ser a política (anti)indigenista brasileira sob sua gestão presidencial.

Lembre-mo-nos de que o atual presidente cumpriu muito de suas promessas, em particular, em relação aos povos indígenas. Por exemplo, ele assegurou a parte de sua base de apoio mais expressiva em termos de *lobby* econômico no país, o agronegócio, que não “demarcaria mais um metro de terra indígena”. Promessa cumprida, de fato, mas, ao que tudo indica, como parte de uma estratégia mais complexa e articulada que somente no segundo ano de seu mandato começou a ser desvelada por ONGs ambientalistas, indigenistas e jornalistas investigativos. Uma terra indígena demarcada adequadamente (ou seja, que garanta aos povos indígenas a sua reprodução física e cultural dentro de suas tradições) implica a possibilidade de os povos indígenas

exercitarem seus modos de vida que associam, por exemplo, tecnologias extrativas de baixo impacto ambiental ao uso adequado de recursos naturais, voltado à subsistência e às trocas comunitárias, e não ao comércio e ao lucro. Entretanto, com o crescimento demográfico e com a pressão sobre recursos, normalmente se faz necessária a revisão de limites de terras já demarcadas, além da garantia da demarcação de novas terras aos povos que ainda não as têm, ou que as têm em condições muito restritas. Ao assumir como decisão de governo não regularizar as terras indígenas (seja pelo impedimento da revisão, seja pelas novas delimitações), fica nítido que a estratégia atual é constranger as bases de reprodução física e cultural da vida desses povos, levando-os, inevitavelmente, a aceitar e a se subordinar à lógica de mercado para poder sobreviver.

Não por acaso, 2021 tem sido marcado por uma enorme pressão do atual governo em flexibilizar a legislação que orienta a gestão de terras indígenas, com o intuito de convencê-los a aceitar a implantação de projetos de produção em grande escala (principalmente, agropecuária e mineração), atropelando os mecanismos de consulta prévia, livre e informada, bem como colocando em xeque o usufruto exclusivo das terras e de seus recursos naturais pelos povos indígenas. No trecho abaixo, de nota de denúncia pública divulgada pela Associação dos Povos Indígenas no Brasil (APIB), é possível identificar precisamente as dimensões do ataque:

A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB alerta suas bases, povos e organizações indígenas do Brasil para não se iludirem com as proposições falaciosas da Instrução Normativa N° 01, de 22 de fevereiro de 2021, do Ibama e da Funai, em que o governo dispõe sobre “os procedimentos a serem adotados durante o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades localizados ou desenvolvidos no interior de Terras Indígenas cujo empreendedor seja organizações indígenas”, uma vez que a artimanha implica na real intenção de, por um lado, burlar as garantias constitucionais da autonomia e do usufruto exclusivo dos povos indígenas, e por outro, na

flexibilização das regras do licenciamento ambiental, ao grau de o IBAMA não exigir o licenciamento em alguns casos. No desespero de abrir os territórios pra quaisquer tipos de empreendimentos, não apenas agropecuários, o Governo atropela vilmente o direito de consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas assegurado pela Constituição Federal e por tratados internacionais assinados pelo Brasil (APIB, 2021).

Notadamente, trata-se de colocar a população indígena, suas terras indígenas e, principalmente, os recursos naturais existentes sobre elas, no circuito da economia de mercado, ajudando o país, em (eterno) desenvolvimento, a se transformar na Noruega (ou num “imenso Portugal”).

É importante fazer algumas breves considerações aqui. Primeiro, parte dos mais de 300 povos indígenas que habitam o país já depende fortemente da sociedade de consumo, tanto para obtenção de renda (trabalham em frigoríficos, fazendas, comércio local, como servidores públicos etc.), como para compra de sua alimentação básica, seja porque as terras indígenas demarcadas de maneira restrita não permitem mais a reprodução alimentar tradicional (caça, pesca, roça complementar), seja porque quase a metade da população indígena brasileira vive hoje em contextos urbanos variados, como já mencionado. Segundo, mesmo os segmentos indígenas possuidores de terras demarcadas e regularizadas adequadamente, em muitos casos, sofrem os efeitos devastadores de invasões constantes de caçadores, fazendeiros, garimpeiros etc., além das ameaças e pressões provenientes de grandes projetos de infraestrutura espalhados pelo país. Terceiro, aparentemente mais polêmico e contraditório, segmentos indígenas – mesmo que em minoria – têm se mostrado cada vez mais aderentes às propostas governamentais atuais, por conta da promessa da geração de grandes montantes de renda financeira a partir da transformação de seus territórios em zonas agropecuárias e de mineração. Como já mencionado, uma vez impedida a regularização fundiária das terras indígenas (seja pela não demarcação de novas terras, seja pelo impedimento da revisão de

limites restritivos das já existentes), portanto, da possibilidade de manutenção de suas formas próprias de reprodução física e cultural tradicionais, a alternativa da adesão por parte de lideranças indígenas ao modelo da sociedade de consumo dominante torna-se bastante compreensível. A (teoria da) modernização tarda, mas não falha.

Não tendo tempo nem espaço para me alongar nesse ponto, há uma grande polêmica no campo indigenista brasileiro (que congrega indígenas e não-indígenas vinculados a toda sorte de instituições que atuam com alguma das múltiplas dimensões da temática indígena) sobre qual a atitude eticamente orientada para lidar com lideranças indígenas que estão se associando a grupos políticos vinculados a diversas atividades econômicas deletérias às terras indígenas e totalmente contrárias aos próprios direitos indígenas. Diante dessa situação constrangedora, muitos ativistas – indígenas e não-indígenas – têm optado por denunciar a ação paradoxal daquelas lideranças, enquanto outros preferem o silêncio, para não dar a elas holofotes exagerados, torcendo pelo insucesso das empreitadas aventureiras.

Podem haver empreendimentos tocados ou desejados por indígenas, é verdade, mas a perspectiva colocada é a possível autorização de empreendimentos onde lideranças são, geralmente, apenas coadjuvantes, inclusive manipulados e cooptados em detrimento dos interesses coletivos das comunidades (APIB, 2021).

De qualquer forma, essa operação de protagonismo de lideranças indígenas em processos de adesão ideológica, no mínimo, contraditórios (de fato, nunca houve uma posição homogênea e consensual entre as inúmeras populações indígenas que aqui vivem diante de ações coloniais ou neocoloniais) tem causado grande preocupação a diversos atores ligados ao campo indigenista, que se mantêm aliados incondicionais da grande maioria das lideranças e povos indígenas resistentes aos apelos

governamentais atuais. Trata-se de uma questão em aberto, que exige um acompanhamento de sua dinâmica processual.

Nesse sentido, é notório que atual governo tem intensificado sobremaneira a implementação de grandes-obras, sempre sob a retórica do progresso e do desenvolvimento, algo explícito na flexibilização das normatizações que, mesmo a duras penas, contiveram até aqui a locomotiva desenfreada do desenvolvimento econômico a qualquer custo. Não por acaso, nos últimos 3 anos (2019-2021), acentuou-se a pressão de forças político-econômicas ligadas ao agronegócio, à pecuária e à mineração sobre órgãos governamentais – devidamente capturados em seus postos-chave por gestores ideologicamente aliados a esse projeto – pela mudança radical da regulamentação do arcabouço normativo que regulariza a gestão do território nacional e dos recursos naturais existentes *sob e sobre* ele. O Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/ RIMA) estão previstos na Lei Federal n.º 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto Federal n.º 99.274/90 e na Resolução do CONAMA n.º 001 de 23/01/86. A legislação atual prevê, também, que, durante a elaboração do EIA/RIMA, a população diretamente afetada pelo empreendimento seja informada e chamada à participação em audiências públicas. A interdisciplinaridade se faz imperativa em tais estudos, na medida em que os impactos decorrentes das políticas e dos projetos de “desenvolvimento” são multifacetados e ocorrem concomitantemente, de forma interdependente, em diferentes aspectos do ambiente afetado, fazendo com que as dimensões envolvidas em tais processos não possam ser compreendidas de forma isolada.

Além da flexibilização e da normatização para facilitar, por exemplo, tanto a instalação de grandes obras de empreendimento, quanto a intensificação da exploração madeireira em todo território nacional, a atual gestão da FUNAI – sim, o órgão responsável por defender os direitos indígenas garantidos constitucionalmente –, o INCRA e o Ministério do Meio Ambiente estão construindo

normativas para facilitar o licenciamento de empreendimentos agropecuários dentro dos territórios indígenas e tradicionais.

Uma outra dimensão estratégica para a fragilização da resistência indígena frente aos ataques governamentais tem ocorrido, como não poderia deixar de ser, na esfera da participação indígena em processos decisórios sobre a autorização de obras que os afetam diretamente: trata-se da tentativa de eliminação dos processos de consulta, prévia, livre e informada, elaborado pela OIT e ratificado pelo governo brasileiro em 2004. O resultado está nos jornais diariamente: intensificação do desmatamento, queimadas, grilagem de terras, invasão garimpeira em terras indígenas e em unidades de conservação. Uma nota de denúncia e repúdio produzida pela Associação Brasileira de Antropologia a esse processo avassalador de ataques aos direitos constitucionais indígenas na atualidade, não só pelo executivo, mas também pela sua maioria aliada no legislativo e mesmo no judiciário, está sintetizada nesse trecho:

A Associação Brasileira de Antropologia - ABA, junto com sua Comissão de Assuntos Indígenas – CAI e seu Comitê Laudos Antropológicos - CLA, vêm por meio desta manifestar preocupação com a decisão do Governo Federal e de parlamentares do Congresso Nacional representantes de grupos econômicos e financeiros nacionais e internacionais dos setores minerário, petroleiro e agropecuário, e da indústria da infraestrutura associada, de apresentar e dar andamento a um conjunto de proposições legislativas que vão de encontro aos direitos dos povos indígenas no país. Fazem isso de forma acelerada e sem a devida consulta à sociedade civil e aos principais afetados, os povos indígenas e suas organizações representativas próprias, sujeitos de direito respaldados pela Constituição Federal e pelo Supremo Tribunal Federal - STF. Para a ABA, é inaceitável a denúncia da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais (ABA, 2021).

Tudo isso se resume ao já famoso bordão, vazado de uma reunião governamental recente: “Vamos passar a boiada”. A desregulamentação dos EIA-RIMA, instrumento técnico e jurídico para o planejamento de empreendimentos de alto impacto ambiental e social, certamente é um dos objetos jurídicos a serem atacados e fragilizados.

O curioso é que, independentemente dos sucessivos governos e dos contextos nos quais os povos indígenas se encontram inseridos (mais rurais ou mais urbanos, dentro de terras indígenas já homologadas e registradas ou ainda em terras situadas em outras fases de regularização fundiária e mesmo em situação de “sem-terra”), inúmeras são as ameaças e pressões cotidianas em termos socioambientais e fundiários que impactam há séculos seus modos de vida tradicionais (frentes pioneiras de expansão econômica, tais como garimpeiros, caçadores, grileiros, madeireiros e, mais recentemente, traficantes de drogas em terras indígenas próximos a fronteiras com outros países ou em áreas urbanas periféricas).

Quando ocorre a “chegada do progresso” ou do “desenvolvimento”, como se costuma traduzir em contextos regionais e locais, com o anúncio e a implantação de grandes obras de infraestrutura (hidrelétricas, hidrovias, abertura e pavimentação de estradas, empresas mineradoras de grande porte etc.) – e desculpem a insistência nessa tecla –aquelas ameaças e pressões cotidianas, ao invés de cessarem ou diminuírem diante do “processo civilizatório” anunciado, muitas vezes intensificam e tornam mais dramáticos ainda os cenários de conflito locais (a perspectiva de chegada do “desenvolvimento” abre sempre uma grande “janela de oportunidades” para muitos).

Parece bastante lógico que forças políticas conservadoras atreladas a ideologias neoliberais se apropriem das narrativas do desenvolvimento para implementar projetos ambiciosos de apropriação de territórios e de expropriação de recursos naturais ainda sob o controle, mesmo que frágil, de inúmeras populações tradicionais, seja no Brasil, seja em diversos países da América Latina. A sinergia entre governos e mercados costuma ser um

“case” de sucesso nessas situações históricas em que os apelos de Gaia não costumam ter qualquer significado. Às vezes, a sensação é a de que vivemos em 1909 ou 1939.

Mas há de se perguntar, para retomarmos o último ponto dessa reflexão que já vai longa: o que as forças consideradas “progressistas”, que costumam incluir em suas agendas políticas a defesa dessas populações e de seus territórios, têm a dizer sobre tudo isso?

5. A recusa da volta do “neoextrativismo progressista”: estamos à beira do abismo, com o pé no acelerador

Vamos supor que, num cenário pós-pandemia, a atual hegemonia das forças político-econômicas francamente neoliberais, que reconquistaram nos últimos anos boa parte das máquinas estatais sul-americanas, em particular, a do Brasil, venham a ser derrotadas em eleições próximas. Por decorrência, antigas, ou mesmo outras forças políticas sintonizadas com uma agenda socioambiental radicalmente anti-extrativista e favorável aos interesses da maioria da população excluída – produto e produtora do “banquete civilizacional” europeu-americano (e, mais recentemente, chinês) – recuperem espaços institucionais de poder. *O que fazer?*

Um estudo publicado em 2015 pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) destacou, de maneira didática, as contradições entre economia e (preservação do) meio ambiente envolvidas em projetos governamentais progressistas na América Latina:

Na última década, o auge na demanda internacional de bens primários (minerais, hidrocarbonetos, soja e outros produtos básicos agrícolas) se traduziu num maior dinamismo econômico nos países da América Latina, mas à custa de um número crescente de conflitos ambientais, sociais e étnicos em torno das indústrias extrativas situadas em territórios indígenas ou nas suas proximidades. A

competição dos governos da região para atrair investimento com o objetivo de explorar os recursos naturais e exportar matérias primas gerou incentivos para a indústria extrativa e a orientação do aparelho estatal nesta direção. A maioria das concessões e projetos que estão em andamento se efetua sem processos de consulta adequados, o que contribuiu para a exclusão dos povos indígenas afetados. A pressão de projetos extrativos em grande escala ou construção de infraestruturas incide no desfrute dos direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos destes povos (CEPAL, 2015, p. 56).

Não por acaso, em artigo muito instigante e bastante atual (menos pela data e mais pelo teor das teses apresentadas), Eduardo Gudynas (2012) nos ajuda a identificar alguns pressupostos que têm orientado a prática governamental dos chamados governos progressistas na América Latina.

Antes de apresentá-los, é importante delimitar o fenômeno social analisado pelo autor: a posição de governos latinos considerados progressistas – Chile, Brasil, Argentina, Venezuela, Equador, Bolívia e Uruguai – diante do modelo de exploração de recursos naturais, durante os anos 2000, o que o autor denomina “neoextrativismo progressista”, fundamentalmente baseado em “práticas nas quais o Estado desempenham papéis mais ativos e que, em vários casos, alimentam programas de luta contra a pobreza, mas que por outro lado continuam adotando modelos de grande impacto social e ambiental que, novamente, acabam remetendo à dependência dos circuitos econômicos globais” (GUDYNAS, 2012, p. 303).

Em outras palavras, o chamado “neoextrativismo progressista” baseia-se na manutenção da mesma matriz de exploração dos recursos naturais dos países desenvolvidos para repor “infinitamente” o mesmo padrão de consumo global, com “mudanças palatáveis” para as elites econômicas e políticas nacionais (a ampliação da participação de trabalhadores na esfera do consumo de mercadorias e, de maneira mais tímida, o acesso a políticas públicas no campo da saúde, da educação, de empregos etc). Essas mudanças têm como fonte uma maior regulamentação

do setor extrativista (privado ou mesmo público), com o aumento da carga tributária e de cobrança de royalties “(...) *como contribuição crucial de luta contra a pobreza a nível nacional*”. Essa intensificação da captação de recursos financeiros pela administração estatal proporciona, por seu turno, uma ampla e forte base de legitimidade política para os governos progressistas, a ponto de, como realça o autor, forças políticas críticas a essa fórmula “(...) *serem qualificadas de infantis ou sonhadoras ou até mesmo perigosas*” (GUDYNAS, 2012).

A dimensão contraditória, ou mesmo paradoxal do modelo do neoextrativismo progressista, fica explícita quando observamos, ainda segundo o autor, o manutenção de características tais como a situação de subordinação e de funcionalidade dos governos da América Latina aos interesses comerciais e financeiros globais; a manutenção ou mesmo intensificação da fragmentação dos territórios nacionais através da inserção de enclaves extrativistas, com curiosas interconexões entre corporações privadas internacionais e Estados nacionais (e com dramáticos impactos sobre populações locais); a incorporação nas empresas extrativistas públicas das matrizes de competitividade, eficiência econômica, produtivismo, redução de custos e mesmo da “externalização” dos impactos ambientais e sociais causados pelas atividades extrativistas (GUDYNAS, 2012).

Numa fórmula reflexiva simples, mas com dimensões concretas complexas e talvez impraticáveis, desarmar a armadilha da narrativa do desenvolvimento (levando a sério a tradução provocativa que apresentei neste capítulo sobre tal ideia) passaria pela crítica radical, por parte dos governos progressistas, das bases extrativistas socioambientalmente insustentáveis, que mantêm a crença do “desenvolvimento para todos”, e não apenas pela disputa de quem, afinal, vai conduzir o trem para precipício.

6. Considerações finais

Seja na sua face conservadora, liberal e pró-mercado, seja na sua face progressista, de esquerda e estatista, a maioria das

abordagens teóricas sobre a agenda do desenvolvimento e as receitas preparadas em nome de sua expansão global, sempre tiveram enormes dificuldades em lidar com o tema “quente” do momento e que, agora, se revela incontornável: quais os limites para a sobrevivência dos ecossistemas planetários diante da necessidade de reversão das mudanças climáticas em curso, se mantidas as condições estruturais da matriz energética extrativista que banca, há mais de um século, o banquete do “desenvolvimento humano” desigual e global? É ainda mais difícil de imaginar uma projeção para um futuro próximo no qual a fruição desse banquete cada vez mais “quente” não se restrinja apenas aos ‘noruegueses’ e seus parceiros do norte industrializado, mas que também que seja compartilhado por brasileiros, nigerianos e pelas populações indígenas e tradicionais.

É importante enfatizar que, para além da continuidade da promessa de expansão do projeto de desenvolvimento global de matriz extrativista para “todo mundo”, novas abordagens teóricas apontaram nas quatro últimas décadas para a necessária construção de estratégias que, sem nos alongarmos a um debate extenso, poderiam ser classificadas sob o rótulo de “desenvolvimento sustentável” – o *desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades* (ONU, 1987).

Entretanto, um projeto de desenvolvimento globalizado, que tenha como espelho os principais países ranqueados no IDH – lembremos: aqueles detentores de alta renda per capita, expectativa de vida e formação educacional elevadas – atrelado ao extrativismo global (seja na matriz neoliberal, seja na matriz “progressista”) não parece condizer com a fórmula (e com a fábula) do desenvolvimento sustentável construída no final dos anos 80 por um painel de especialistas da Comissão de Meio Ambiente da ONU, lançada oficialmente na famosa ECO-92 no Rio de Janeiro.

Na verdade, os cenários previstos pelo último relatório recentemente divulgado (agosto/2021) pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), da

Organização das Nações Unidas (ONU), colocam limites evidentes à expansão dos indicadores do “desenvolvimento humano” previstos no IDH, como também do desenvolvimento sustentável, que apostava na convivência pacífica entre o modo de produção extrativista e as medidas paliativas para mitigar os efeitos causados pela locomotiva acelerada da modernização em escala globalizada. É curioso que o Painel de 2021 desmonte a promessa apresentada no relatório de 1987, sintomaticamente nominado, esperançosamente, como “Nosso Futuro Comum”, e conforme as premissas mais alarmantes apresentadas pioneiramente por um outro grupo de especialistas em 1970, no famoso (e muitas vezes ignorado) “Os Limites do Crescimento”, para o qual, mantidas as tendências de crescimento populacional à época, industrialização, poluição, produção agrícola e degradação ambiental – haveria um colapso civilizacional em 100 anos, portanto, em 2070.

Para além dos desafios prementes, como os de resolver sob quais matrizes energéticas e elétricas as locomotivas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento vão continuar sendo abastecidas para alcançarem a situação de “bem-estar social norueguesa”, outros inúmeros obstáculos encontram-se nessa caminhada.

Talvez, o maior deles seja a necessária e urgente pactuação global entre os detentores do poder (quais?) para uma mudança radical nos estilos de vida hegemônicos no mundo, provenientes do Norte rico, pois são eles os responsáveis diretos pela manutenção da matriz produtiva extrativista global e pela promessa vendida aos quatro cantos de que, seguidas as receitas (e mantida a crença), “todos chegaram lá”. Pelo menos, é para isso que nos chama a atenção Ignacy Sachs (2007) ao citar uma reflexão do ex-secretário da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, Gamani Corea (1989), para quem haveria um “obstáculo moral na ideia de um mundo com dois modos de vida”, aqueles em curso nos países desenvolvidos e aqueles nos países em desenvolvimento. Assim, “(...) a lógica do debate ambiental enfatiza a necessidade de uma revolução nos estilos de vida nos

próprios países desenvolvidos, de modo a oferecer um modelo que possa ser válido em todas as partes do mundo” (COREA *apud* SACHS, 2007, p. 305).

Imersos no estado de bem-estar social diário e não sabendo muito bem o que fazer com seus indicadores de desenvolvimento humano nas alturas, ou imersos na luta diária para obter o óleo diesel para cozinhar, o pão para comer e o dinheiro para pagar o aluguel, a tragédia climática ainda passa despercebida aos olhos de grandes parcelas da população mundial, ainda crentes na narrativa quase religiosa de que todos ascenderão ao paraíso dos países desenvolvidos.

Tal invisibilidade só é quebrada quando os jornais noticiam em primeira mão o desespero instaurado entre a população amedrontada para comprar e armazenar alimentos, remédios, álcool em gel e máscaras quando do anúncio de uma pandemia. Ou, ainda, quando imagens antigas e chocantes de imensos contingentes populacionais de refugiados, seja da economia, seja clima, seja das guerras, circulam nas telas da TV ou dos *smartphones*.

Parece que não há qualquer possibilidade de mobilização a partir de uma coalizão mundial de forças estatais e privadas que passem a levar a sério as trombetas de alarme que vêm sendo tocado ano após ano, décadas após décadas, catástrofes após catástrofes.

O monocultivo genético, a padronização de alimentos e remédios, a produção em confinamento, o abate em escala, a urbanização crônica e o desmatamento do entorno – que aumentam a interface social com sistemas florestais, repositórios naturais de vírus de baixa patogenicidade –, em suma, todas as condições que fazem da agroindústria da China e dos Estados Unidos potenciais produtoras de epidemias encontram-se amplamente disponíveis em território brasileiro (CAMPOS SILVA, 2020, p. 19).

Com o pé no acelerador, à beira do precipício – como disse o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, na III Conferência da ONU sobre Clima

em Genebra em setembro de 2021 – não parece haver possibilidade de sobrar ecossistemas suficientemente adequados para satisfazer as necessidades das atuais gerações, quem dirá das futuras.

Por outro lado, os povos indígenas, assim como tantas outras comunidades tradicionais espalhadas pelo planeta afora, que travam batalhas pela vida e contra a morte diante da fúria extrativista, mantêm-se, na medida do possível, orientados por uma cosmovisão vinculada a um projeto de vida no qual o objetivo final ainda é a reprodução das relações sociais comunitárias e simétricas, baseadas na lógica da reciprocidade entre todas as gentes, humanas e não-humanas, que habitam, teimosamente ainda, o múltiplos mundos que compõem o Planeta. Não tem sido por acaso, apesar de muitas contaminações, óbitos, pressões e ameaças, que boa parte do controle da pandemia entre alguns povos indígenas se deu pelo fato deles terem usufruto exclusivo sobre uma terra adequada em termos socioambientais, na qual puderam se refugiar com todo seu conhecimento tradicional acumulado sobre os recursos naturais e suas gentes ali residentes.

Poderiam os mecanismos socioculturais que sustentam o funcionamento e a reprodução no tempo dessas “sociedades sustentáveis” (DIEGUES, 1992) subsidiar a construção de um novo paradigma de (des)envolvimento global? Ou teríamos já passado de um ponto de não retorno, fazendo jus ao vaticínio apresentado por Bruno Latour no seguinte trecho (que se conecta as epígrafes deste capítulo):

Mas aqui estamos: o que poderia ter sido uma crise passageira se transformou numa profunda mudança de nossa relação com o mundo. Parece que nos tornamos aqueles que teriam podido agir trinta ou quarenta anos atrás – e que não fizeram nada, ou fizeram muito pouco (LATOUR, 2020, p. 25).

Se o planeta como um todo não sofrer as consequências desse projeto civilizacional perverso e insustentável, e elas próprias, as populações indígenas e tradicionais aqui classificadas (ainda) como

“sociedades sustentáveis”, não forem submetidas de vez à lógica hegemônica extrativista global, parecem ser eles os possíveis protagonistas de um outro paradigma civilizacional, que exige o posicionamento de todos, particularmente, dos governos que se querem progressistas.

Se levado a sério esse cenário, caberia um reforço ao chamamento direcionado às forças políticas progressistas latinas, sejam elas compostas por elites dirigentes, ou por suas bases militantes. “(...) ignorar os impactos do neoextrativismo, ou silenciar as análises por simpatias partidárias seria um desatino, particularmente no âmbito acadêmico ou na militância social”, por outro, “aproveitar-se destas contradições para rechaçar insidiosamente toda as ações da esquerda no governo é outro caminho equivocados” (GUDYNAS, 2012, p. 317).

Ainda pode haver tempo para que as forças progressistas latino-americanas se posicionem *diante da intrusão de Gaia*, estabelecendo em definitivo parcerias simétricas e transparentes com os povos indígenas e tradicionais, tendo-os como protagonistas no adiamento do fim do mundo.

Referências

ABA. Associação Brasileira de Antropologia. 2021. http://www.abant.org.br/files/20210524_60ac2ea9d0163.pdf. Acesso em 23.10.2021

AGUDO, Alejandra. Índice de Desenvolvimento Humano 2020 revela como o planeta sustenta os países mais ricos. El País, Paracuellos de Jarama (Espanha), 15 dez. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/sociedad/2020-12-15/indice-de-desenvolvimento-humano-2020-revela-como-o-planeta-sustenta-os-paises-mais-ricos.html>. Acesso em: 19/ 10/ 2021.

APIB. A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. 2021. <https://apiboficial.org/?lang=pt>. Acesso em: 19/10/ 2021.

AVILA, Nkiruka; CARVALLO, Juan Pablo; SHAW, Brittany; KAMMEN, Daniel. *O desafio energético na África subsaariana: Guia para defensores e decisores políticos*. OXFAM, 2017. <https://s3.amazonaws.com/oxfam-us/www/static/media/files/oxfam-RAEL-energySSA-pt1-port.pdf>. Acesso em: 19/ 10/ 2021.

BRASIL. *Energia no Mundo. Matrizes Energéticas. Matrizes Elétricas*. 2012-2013. Indicadores. Ministério de Minas e Energia, 2014.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela; ALMEIDA, Mauro. Populações tradicionais e conservação ambiental. In: CARNEIRO DA CUNHA, Manuela *Cultura com aspas*, Cosac Naify, 2009.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. Deve o conhecimento ser livre? A invenção da cultura e os direitos de propriedade intelectual. *Revista Sexta-feira: Antropologia, Artes e Humanidades*, n.3, outubro 1999.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. *História dos Índios no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

CAMPOS SILVA, Alan. R: Um livro virulento. In: WALLACE R. *Pandemia e agronegócio: doenças infecciosas, capitalismo e ciências*. São Paulo: Editora Elefante; 2020.

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe. 2015. <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/37773-os-povos-indigenas-america-latina-avancos-ultima-decada-desafios-pendientes>. Acesso em: 23.10.2021.

DAVIS, Shelton H. *Vitimas do Milagre. O desenvolvimento e os índios no Brasil*. Tradução Alexandre Faure Pontual. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

DE PAULA, Luís. Afirmção de direitos indígenas em contextos ampliados de interação social: referências bibliográficas e alguns problemas de investigação. *ARACÊ – Direitos Humanos em Revista*, v. 4, n. 5, pp. 295-322, 2017.

DE PAULA, Luís Roberto. Antropologia, desenvolvimento e estudos de impacto ambiental: a responsabilidade social do antropólogo revisitada. *Revista de Antropologia da UFSCar*, n. 2, pp. 252-81, 2010.

DIEGUES, Antonio Carlos. Desenvolvimento sustentável ou Sociedades Sustentáveis: Da crítica dos modelos aos Novos Paradigmas. *São Paulo em Perspectiva*, 6 (1-2), pp. 22-29, jan./jun.1992.

EPE - Empresa de Pesquisa Energética, 2021. <https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>. Acesso em: 23.10.2021.

GUDYNAS, Eduardo. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In: Léna, Philippe; Nascimento, Elimar Pinheiro do (orgs.). *Enfrentando os limites do crescimento*. Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade. Rio de Janeiro: Garamond e IRD, 2012.

IBGE - Censo Demográfico 2010 - Indígenas. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/95/cd_2010_indigenas_universo.pdf. Acesso em: 23.10.2021

IBGE. Os indígenas no Censo Demográfico 2010 - Primeiras considerações com base no quesito cor ou raça, 2012. https://www.ibge.gov.br/indigenas/indigena_censo2010.pdf. Acesso em: 23.10.2021.

IPEA. Atlas da Violência, 2021. <https://www.ipea.gov.br/atlas-violencia/arquivos/artigos/1375-atlasdaviolencia2021completo.pdf>. Acesso em: 23.10.2021.

ISA - Instituto Socioambiental, 2021. <https://www.socioambiental.org/pt-br> Acesso em: 18 de out. 2021.

LATOUR, Bruno. *Diante de Gaia: oito conferências sobre a natureza no Antropoceno*. Tradução de Maryalua Meyer. São Paulo: Ubu/Ateliê de Humanidades, 2020.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. *Um Grande Cerco de Paz. Poder Tutelar, Indianidade e Formação do Estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1995.

LITTLE, Paul. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: Por uma antropologia da territorialidade. *Anuário Antropológico*, v. 28, n. 1, pp. 251-290, 2002.

MOTA, Carlos Renato. As principais teorias e práticas de desenvolvimento. In: BURSZTYN, Marcel (org.). *A difícil*

sustentabilidade. *Política energética e conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Garamond, pp. 27–40, 2001.

ONU/PNUD. *A Próxima Fronteira. O Desenvolvimento Humano e o Antropoceno*. Relatório de Desenvolvimento Humano, 2020. <http://hdr.undp.org/>. Acesso em: 18 de out. 2021.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. *Novos estudos CEBRAP*, n. 80, 2008.

RIBEIRO, Flávio Diniz. *Walt Whitman Rostow e a problemática do desenvolvimento: ideologia, política e ciência na Guerra Fria*. Tese de Doutorado em História Social. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SACHS, Ignacy. Sustentabilidade Social e Desenvolvimento Integral. In: SACHS, Ignacy, *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. Cortez Editora. São Paulo, 2007.

SCHRÖDER, Peter. A Antropologia do desenvolvimento: é possível falar de uma subdisciplina verdadeira? *Revista de Antropologia*, v. 40, n. 2, p. 83-100, 1997. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ra/article/view/27054>. Acesso em: 20 out. 2021.

VALENTE, Rubens. *Os fuzis e as flechas. História de sangue e resistência indígena na ditadura*. Companhia das letras. São Paulo, 2017.

VEIGA, José Eli. A primeira utopia do Antropoceno. *Ambiente & Sociedade*, v. XX, n. 2, pp. 233-252, abr-jun., 2017.

Capítulo 6

Meio ambiente, sustentabilidade e desenvolvimento: desafios crescentes do século 21

Luciana Travassos¹

1. Introdução

No final do século passado, todas as previsões de degradação ambiental pareciam longe o suficiente para que não fosse possível vislumbrar fortes limitações à ampliação do consumo de recursos naturais e sua expressiva degradação no espaço de uma única geração. O primeiro relatório do IPCC calculava que, caso nada fosse feito em relação às mudanças do clima, em 2025 a Terra teria uma temperatura média 1°C mais quente do que em 1990 e que ao final do atual século, chegaria a 3°C (IPCC, 1990). Ainda assim, as consequências desse aquecimento não eram bem conhecidas e havia muitas incertezas, ao lado da expectativa relativa à possibilidade de construir um pacto global para diminuir as emissões de gases do efeito estufa. Ao longo da segunda metade do século 20, também foi construída uma série de Protocolos e de Convenções, tratados internacionais propostos pelas Nações Unidas, cuja intenção era regular as atividades humanas para diminuir seu impacto na natureza.

Contudo, vinte e oito anos depois do primeiro relatório do IPCC – com o apoio de medições e modelos matemáticos, a confiança nos dados e nas consequências do aumento médio da

¹ Professora dos Bacharelados em Ciências e Humanidades e em Planejamento Territorial; e do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território. Pesquisadora vinculada ao NEEDDS e ao Laboratório de Planejamento Territorial - LaPlan.

temperatura global são mais visíveis –, já não se acredita na possibilidade de volta: o aquecimento da Terra é irreversível e as sociedades terão de se adaptar às mudanças que vêm com essas novas condições (IPCC, 2021). Mais do que isso, os resultados dos Protocolos e das Convenções são irregulares. A Convenção de Viena e o Protocolo de Montreal, que visam à diminuição expressiva de substâncias que têm impacto na redução da camada de ozônio, têm tido êxito em suas metas, com boa parte dos países efetivamente atuando para mudanças tecnológicas que eliminam ou reduzem a utilização destas. O resultado é que, em 2019, o buraco na camada de ozônio foi o menor desde sua descoberta (UNEP, 2019). Por outro lado, a Convenção da Diversidade Biológica e os Protocolos de Cartagena e Nagoia, que tratam da conservação da biodiversidade, do uso sustentável de seus componentes e da repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos, não têm logrado diminuir a perda de biodiversidade, que aumenta de forma expressiva a cada ano, resultando, em 2019, em uma situação em que 75% da biodiversidade terrestre e 66% da marinha estavam severamente alteradas por ações humanas e mais de um milhão de espécies de fauna e flora, em risco de extinção (UNSDG, 2019).

Este capítulo traz um breve levantamento histórico da institucionalização da questão ambiental (seção 1), com foco no debate teórico que vai se formando ao longo dos anos, e sua inserção em vários campos do conhecimento, chegando à Agenda 2030, que propõe os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, para debater alguns instrumentos que vêm sendo construídos no escopo dessa agenda, em vários “Acordos Verdes”, debatidos aqui em torno do Pacto Ecológico Europeu, da União Europeia, e do Plano de Recuperação Econômica com Justiça Ambiental e Social 2020-2030 da Nossa América Verde.

2. Breve histórico da institucionalização da questão ambiental

A breve história da institucionalização da questão ambiental, assim considerada, é bastante conhecida. Da publicação do livro da Rachel Carson, *Primavera Silenciosa* (1962), comumente apontada como o nascimento do movimento ambientalista, até hoje, passaram-se 60 anos, as transformações na forma como as pessoas, a sociedade e as instituições enxergam a relação entre sociedade e natureza foram significativas. Conquanto seus efeitos não tenham sido plenamente satisfatórios, desde então e de forma crescente, o debate se insere nos discursos, na regulação sobre as práticas públicas e privadas e nas ciências. Mas não sem conflitos: a questão ambiental é um campo político em que as disputas ideológicas se entrelaçam com os conhecimentos científicos e cujas respostas são construídas de forma múltipla, muitas vezes em posições contrárias e irreconciliáveis.

Desde o começo dos debates institucionais e científicos, destacam-se duas posições contrárias, apoiadas em posições divergentes sobre os limites da natureza. De um lado, estavam aqueles que supunham ser possível, por meio do avanço tecnológico, ampliar a base de recursos naturais para sustentar a crescente população do planeta. De outro lado, estavam aqueles que entendiam que a relação entre essa base e as formas de produção e consumo, com as características colocadas, teria como único resultado uma crescente degradação da possibilidade de reprodução da vida humana – e de muitas outras – havendo, portanto, fortes limites à continuidade da exploração da natureza.

Essas posições começam a se definir de forma bastante precoce. No começo da década de 1970, se estabeleceram por meio de dois debates. Primeiro, aqueles em curso no Clube de Roma, uma organização que reunia cientistas, políticos, empresários e membros da sociedade civil para pensar sobre os grandes problemas do mundo. Seu primeiro e talvez mais importante trabalho resultou na publicação do livro *Limites do Crescimento* (MEADOWS *et al.*, 1972). Ali, eles consideravam que a manutenção

do sistema de produção industrial, dos descartes de resíduos e poluição gerada e do consumo exacerbado teriam como consequência uma degradação cada vez maior da capacidade de regeneração dos recursos naturais e, como consequência, o sistema socioeconômico mundial e a população planetária estariam em risco. Portanto, propunham uma forte alteração na forma de produção e de consumo, para barrar esse processo. Colocavam que:

se se mantiverem as atuais tendências de crescimento da população mundial, industrialização, contaminação ambiental, produção de alimentos e esgotamento dos recursos, este planeta alcançará os limites de seu crescimento no curso dos próximos cem anos. O resultado mais provável será um súbito e incontrolável declínio tanto da população como da capacidade industrial (MEADOWS *et al*, 1972 p. 179).

De outro lado, estavam aqueles reunidos na Conferência de Estocolmo (UNCHE), de 1972, que, embora preocupados com o avanço das condições de degradação da natureza, entendiam estar a solução para as questões colocadas em melhor regulação e mais tecnologia. A Declaração de Estocolmo diz que:

de todas as coisas do mundo, os seres humanos são o que há de mais valioso. Eles promovem o progresso social, criam riquezas, desenvolvem a ciência e a tecnologia e, com seu duro trabalho, transformam continuamente o meio humano. Com o progresso social, o avanço da produção, da ciência e da tecnologia, a capacidade do homem para melhorar o meio aumenta a cada dia que passa (DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO, 1972).

As posições ali estabelecidas levaram, principalmente, à construção de uma agenda pautada pela regulação de atividades impactantes, especialmente nos países centrais, o que levou a um processo acelerado de exportação de indústrias poluentes e teve, como uma de suas consequências, grandes impactos em geração de

poluição do ar e das águas, bem como a ampliação dos acidentes ambientais nos países periféricos.

De lá para cá, multiplicaram-se os encontros entre nações para pensar e fazer propostas de enfrentamento aos crescentes impactos das atividades humanas, com posicionamentos que, considerando as Conferências Mundiais organizadas pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente para tratar dos amplos temas de desenvolvimento e meio ambiente, se localizavam em uma espécie de meio termo entre as duas visões apresentadas, ora mais críticos, ora mais conciliatórios. Também aconteceram vários fóruns específicos para tratar de poluição, de biodiversidade, de comércio, de exploração mineral e de bioconhecimento, de estoque de recursos marinhos e pesqueiros, de geração de energia e, com grande ênfase política, de mudanças climáticas, gerando acordos e convenções dos quais os países se tornam signatários, devendo atender às diretrizes acordadas em suas políticas internas.

Os primeiros encontros apresentavam uma agenda pautada na questão do desenvolvimento e da desigualdade, diferenciando compromissos e diretrizes entre os países do Norte e do Sul Global. Destacam-se entre esses o encontro da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (criada quatro anos antes), em 1987, que construiu o Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum, em que foi lançada a ideia de Desenvolvimento Sustentável como aquele que "garanta o atendimento das necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações atenderem suas necessidades" (BRUNDTLAND, 1987, p. 24, tradução própria). Essa frase, destacada das demais observações e diretrizes do relatório, orienta muito pouco e serve a quaisquer discursos. Cinco anos depois, aconteceu uma das principais conferências da história ambiental, a Eco 92 ou Rio 92, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que teve como seus dois principais documentos a Agenda 21 e a Declaração do Rio. A Agenda 21 visava à construção de compromissos de desenvolvimento com igualdade e com conservação ambiental em múltiplas escalas, com forte

atuação estatal cooperativa: "O êxito de sua execução é responsabilidade, antes de mais nada, dos Governos. Para concretizá-la, são cruciais as estratégias, os planos, as políticas e os processos nacionais. A cooperação internacional deverá apoiar e complementar tais esforços nacionais." (UNCED, 1992 p. 5).

Também é da década de 1990 o Protocolo de Quioto, primeiro acordo mundial sobre o clima, que objetivava fazer com que os países diminuíssem a emissão de gases do efeito estufa (GEEs). As diretrizes estabelecidas ecoavam ainda as diferenças entre Norte e Sul, reconhecendo que os países tinham responsabilidades comuns, porém diferenciadas e, portanto, as metas não poderiam ser as mesmas.

Mas, se na Rio 92 havia um clima de otimismo ante as possibilidades de construção de amplas agendas conjuntas, dez anos depois, a percepção já não era a mesma. A Rio +10 - Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo, em 2002, tinha como compromisso avaliar o andamento dos acordos elaborados 10 anos antes e repercutiu uma frustração pela incapacidade até então demonstrada de superar o contexto de contínua degradação ambiental. Apesar disso, o encontro referendou os princípios do encontro anterior e teve como principal documento um plano de implementação de diretrizes e metas para: erradicar a pobreza; mudar os padrões de produção e consumo; proteger e gerir a base de recursos naturais para o desenvolvimento econômico e social; reconhecer a relação entre a globalização e o desenvolvimento sustentável e melhorar as condições de saúde. O plano coloca ênfase nos pequenos países insulares em desenvolvimento e em países africanos (UNITED NATIONS WORLD SUMMIT ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2002). É importante também destacar que o plano de implementação procurava se articular aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, vinculados à Declaração do Milênio das Nações Unidas, em 2000.

Contudo, todo esse debate já se colocava em um momento de transição, especialmente do foco sobre a desigualdade entre nações, o multilateralismo e o papel do Estado (RIBEIRO, 2002). Nesse

contexto, atenuam-se os debates sobre as diferenças entre Norte e Sul, ganhando espaço cada vez maior a chamada "economia verde", levantada pelo PNUMA em 2008, no contexto da crise econômica daquele ano. Além disso, parte importante da agenda ambiental passa a ser mobilizada pela questão das mudanças climáticas, cujo enfrentamento passa a receber atenção crescente, tanto do ponto de vista de governos, quanto da ciência.

Nessa conjuntura, acontece a Rio +20 - Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. Com a agenda da economia verde, ali centrada em baixo carbono, em uso eficiente de recursos naturais e em inclusão social (JACOBI E SINISGALLI, 2012), o relatório final da Conferência coloca de forma relevante a ampliação do papel da iniciativa privada, da sociedade civil e de suas organizações na construção do desenvolvimento sustentável, explicitando a necessidade de elaboração de relatórios de sustentabilidade, inclusive e especialmente, no âmbito das corporações.

Em 2015, a Assembleia Geral da ONU aprovou a adoção da Agenda 2030, que vinha sendo debatida nos três anos anteriores para substituir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, considerados, então, insuficientes para embasar estratégias de desenvolvimento. A Agenda é considerada uma chamada à ação para eliminar a pobreza, proteger o planeta e alcançar paz e prosperidade para todas as pessoas até 2030. Para tanto, foram definidos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) com objetivos específicos e metas a serem atingidas por todas as nações a partir de um esforço global. Segundo Viola (2020), a Agenda foi aprovada em um contexto de grande convergência entre os vários países do mundo sobre as questões que precisavam ser resolvidas, contexto que se deteriorou bastante atualmente, colocando em xeque as possibilidades de governança multilateral. Também, vem se apontando para o risco da falta de foco, que pode conduzir à baixa efetividade dos ODSs (FREY *et al.*, 2020) e à falta de estratégias, nas várias escalas, para chegar aos objetivos, mesmo que os indicadores necessários à sua avaliação ainda não estejam

plenamente desenvolvidos. Ainda assim, os ODSs têm apoiado a estruturação de ações públicas e privadas, em diversas escalas e setores econômicos e sociais.

3. E a Ciência?

É importante ressaltar que, ao longo dessas décadas, o conhecimento científico foi mobilizado e deu suporte aos diferentes posicionamentos da relação entre natureza e sociedade. Os campos de conhecimento, com especial ênfase na economia e na sociologia, passaram a construir as bases teóricas de suporte aos diferentes discursos – sendo também influenciados por eles – e para a análise empírica de processos históricos de desenvolvimento econômico, de formação de agendas e de coalizões. Na economia, os dois polos do debate são agrupados sob as ideias de sustentabilidade fraca e forte. Já a sociologia os reconhece como cornucopianos e catastrofistas. O que diferencia os dois polos do debate é, principalmente, a possibilidade de manutenção dos modos de produção e consumo em relação à depleção dos recursos ambientais, por meio da tecnologia, como defende a sustentabilidade fraca. De maneira análoga pensam os cornucopianos, que entendem, grosso modo, que o avanço tecnológico será capaz de reduzir os impactos humanos sobre a natureza e, assim, possibilitar a continuidade dessa relação como ela está. Os defensores da sustentabilidade forte, por sua vez, colocam que, independentemente dos avanços, se não forem alteradas as relações de produção e consumo, visando à sua diminuição, logo não haverá energia, alimentos, água ou outros recursos necessários à vida. Ao lado da sustentabilidade fraca ou dos cornucopianos estão teorias como a Curva de Kuznets Ambiental (GROSSMAN E KRUEGER, 1995), a teoria do Capital Humano (SOLOW, 1974), além de boa parte das abordagens de Modernização Ecológica (HUBER, 2000, remetendo a seus primeiros textos do começo da década de 1980). Ao lado da sustentabilidade forte ou dos catastrofistas estão teorias como a da Lei da Entropia e o Processo Econômico (GEORGESCU-

ROEGEN, 1971), o Estado Estacionário (DALY, 1973), a Sociedade de Risco (BECK, 1992).

Contudo, parte importante das teorias se desenvolveu em um espectro intermediário, em um caminho do meio (VEIGA, 2001), no qual há a compreensão de que a natureza apresenta limites efetivos à ampliação da utilização de seus recursos, ou seja, é preciso fazer com que esse limite não seja ultrapassado nos processos de produção e consumo. Contudo, há uma série de desafios a serem ultrapassados para que as sociedades sejam capazes de alcançar justos padrões de desenvolvimento na distribuição dos ônus e bônus da utilização da natureza, autóctones, reforçando os diferentes modos de vida, e que não superem a capacidade de resiliência dos ecossistemas, incluindo, contemporaneamente, os direitos da própria natureza ao lado dos direitos humanos. As respostas nesse sentido sempre irão reunir abordagens sociais, econômicas e políticas, ou seja, articularão as questões ambientais ou da natureza a seu contexto histórico e espacial. Nesse grande arco, é possível dizer que se reúnem também posições bastante divergentes, que vão desde aquelas que entendem que não há possibilidade de alcançar a sustentabilidade no Capitalismo, como coloca o Ecosocialismo (FOSTER, 2000; LOWY, 2014) e teorias abrigadas na Ecologia Política (LIPIETZ, 2003), até aquelas que entendem que é possível haver uma Economia Verde (UNEP, 2011).

Alguns autores do caminho do meio tiveram papel fundamental nos debates centrais sobre desenvolvimento e sustentabilidade ao longo do tempo. Um deles é Ignacy Sachs, cujos primeiros trabalhos sobre ecodesenvolvimento foram se transformando até dar respaldo ao conceito de desenvolvimento sustentável e ao amplamente conhecido – especialmente na iniciativa privada e no mundo corporativo – tripé da sustentabilidade (ELKINGTON, 1994). O tripé simplifica e ameniza as tensões existentes entre os compromissos ou demandas econômicas, sociais e ambientais – o que Martine e Alves (2015) defendem caracterizar, atualmente, um trilema. Ou seja, não parece que os países estejam avançando ou possam avançar, considerando

as conjunturas, em nenhuma das dimensões do tripé. Muito pelo contrário, as possibilidades de crescimento econômico são muito menores, se comparadas ao século passado. A desigualdade social somente se acirra e os recursos se degradam cada vez mais.

Assim, talvez valha a pena voltar ao Sachs de 1996, em seu artigo "Sustentabilidade social e desenvolvimento integral", reeditado em 2007, no qual o autor estabelece que o desenvolvimento é uma construção processual multidimensional e aberta, demandando a satisfação de todas as dimensões pertinentes às sociedades. Nesse processo, os critérios devem ser estabelecidos como direção desejada, para serem alcançados ao longo do tempo, mas sem esquecer dos *trade-offs* inaceitáveis. Sachs estabelece oito dimensões de sustentabilidade que precisam ser alcançadas para o desenvolvimento integral (SACHS, 2007):

i) social, que visa a alcançar um grau justo de homogeneidade, de distribuição equitativa de renda, de pleno emprego (sempre destacado pelo autor) e de acesso equitativo a oportunidades e serviços;

ii) cultural, por meio da qual deverão se alcançar mudanças culturais promotoras, ao mesmo tempo, do respeito às tradições e inovação, bem como da possibilidade de construção de projetos nacionais autônomos e endógenos;

iii) ecológica, que trata do capital natural, de sua preservação e da limitação de uso dos recursos não renováveis (aqui, merece uma atualização para uma limitação, também, no uso dos renováveis, cuja capacidade de resiliência tem sido sobrepujada);

iv) ambiental, que se relaciona com o respeito à capacidade de depuração dos ecossistemas naturais (chamam à atenção as diretrizes ambiental e ecológica de Sachs nesse texto, pois parecem trocadas com relação à forma como os conceitos são compreendidos);

v) territorial, que trata do equilíbrio dos territórios urbanos e rurais, incluindo o viés urbano da alocação de recursos, da melhoria dos ambientes urbanos, de diminuição das desigualdades

regionais e da proteção de áreas de interesse para a conservação da biodiversidade;

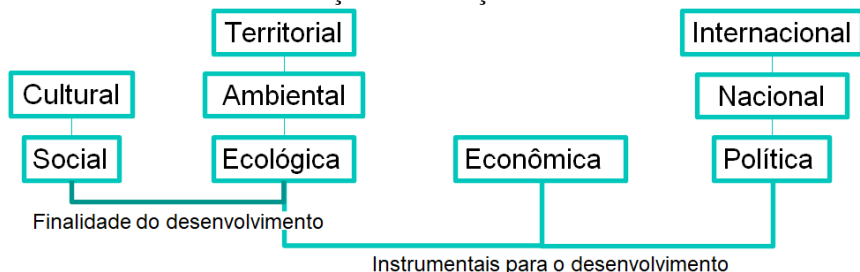
vi) econômica, incluindo o desenvolvimento setorial equilibrado, a modernização do aparato produtivo, a autonomia na pesquisa científica e tecnológica, a segurança alimentar e a soberania nas relações econômicas mundiais;

vii) política nacional, democracia pela apropriação universal do conjunto de direitos humanos, um Estado capaz de implementar um projeto nacional de desenvolvimento em parceria com os atores interessados e coesão social;

viii) política internacional, por meio da consolidação de um sistema efetivo nas Nações Unidas para prevenir guerras, promover a paz e a cooperação internacional; do co-desenvolvimento equitativo dos países do Norte e do Sul, com regras de jogo e compromissos a favor dos parceiros mais vulneráveis, do controle efetivo de finanças e comércio internacional e da cooperação científica e tecnológica, inclusive com sua desmercantilização parcial, compreendendo que fazem parte do patrimônio comum da humanidade, e de um controle institucional efetivo para a gestão dos recursos ambientais, a prevenção de prejuízos ao meio ambiente, a proteção da biodiversidade e da diversidade cultural e a gestão dos bens comuns.

Contudo, Sachs reconhece que não será possível avançar em todas as dimensões ao mesmo tempo. Em uma fase de transição, é necessário construir prioridades que levem em conta a primazia das dimensões, que são a finalidade do desenvolvimento – sem que essas possam ser objeto de debate –, por meio das dimensões instrumentais para o desenvolvimento, conforme a figura 1. Nesse sentido, o autor dialoga com as perspectivas de sustentabilidade forte, mas discute a necessidade de focar na redução de pobreza e de desigualdade. Essa fase de transição, para ele, será tanto menor, quanto maior for o grau de igualdade.

Figura 1 – Sustentabilidades parciais de Sachs (2007), organizadas conforme suas funções em relação ao desenvolvimento



Fonte: elaborado pela autora com base em Sachs (2007).

Um fator importante, que perpassa todo o debate sobre sustentabilidade e desenvolvimento, é justamente o financiamento necessário à transição. Em todas as declarações citadas e em muitas outras, são expressas diretrizes para a criação de fundos de financiamento, ou, pelo menos, para a orientação dos fundos existentes nos bancos multilaterais em vistas a dar suporte a todas as mudanças necessárias. Contudo, tanto antes quanto agora, o empenho das agências e dos países centrais em criar e manter esses fundos está muito aquém da demanda existente. Alves (2015), analisando a terceira Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento em Addis Abbeba, das Nações Unidas, cujo primeiro encontro aconteceu no mesmo ano da Rio + 10 – em que a preocupação sobre a insuficiente implementação das recomendações da Rio 92 foi uma das principais pautas –, pontua que, nos fundos para o desenvolvimento criados até aquele momento, os aportes haviam sido de cerca de 0,5% do necessário para financiá-lo. Como resultado, não houve enfrentamento das "injustiças estruturais do sistema econômico-financeiro global e de garantir o financiamento ao desenvolvimento e o combate ao aquecimento global no marco da Agenda Pós-2015" (ALVES, 2015 p. 588), mesmo que esse financiamento tenha sido 18 vezes maior, se comparados os anos 2000 e 2014 (VEIGA, 2020).

Com efeito, Veiga (2020) aponta que a melhora em vários indicadores, a partir do relatório dos Objetivos de

Desenvolvimento do Milênio, também publicado em 2015, não se observa nas questões relacionadas ao meio ambiente e às parcerias para o desenvolvimento. O autor faz um levantamento sobre o percurso entre esses objetivos e aqueles reunidos na Agenda 2030, como Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, os ODSs, apontando que o Desenvolvimento Sustentável se tornou central entre esses dois momentos, sendo possível dizer que é a "primeira utopia do Antropoceno" (VEIGA, 2020 p. 27). Contudo, mostra também que, na melhor das perspectivas, somente 12 dos 17 objetivos poderão ser alcançados. Esses dados mostram que, apesar do avanço no reconhecimento da centralidade das dimensões sociais, ambientais e ecológicas, além do reconhecimento da gravidade dos processos de degradação da natureza e do clima, as dimensões econômicas e políticas não têm sido devidamente mobilizadas para realizar as necessárias transformações rumo ao desenvolvimento integral desejado por Sachs (2007).

4. Respostas à Agenda 2030

Considerando os anseios expressos na Agenda 2030, regiões, países e mesmo cidades ou empresas passam a traçar estratégias que se coadunam aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. No âmbito regional e nacional, uma série de pactos passaram a ser construídos. Nos Estados Unidos da América, foi elaborado o *Green New Deal* (Novos Acordos Verdes, em referência ao *New Deal* instituído depois da crise de 1929 para a recuperação socioeconômica do país; SENATE OF THE UNITED STATES, 2019); na União Europeia, o Pacto Ecológico Europeu (COMISSÃO EUROPEIA, 2019). Em ambos os casos, há uma perspectiva de liderança global para a transição à sustentabilidade, olhando para dentro do país e da região; entretanto, e de interesse aqui, colocando algumas questões para suas relações internacionais.

O *Green New Deal* é majoritariamente focado em diretrizes internas aos EUA, com especial ênfase em justiça e em redução da vulnerabilidade, incluindo a questão chave dos empregos, a

interseccionalidade e a centralidade do Governo Federal na condução das diretrizes, o que pode ser considerado um plano bastante progressista na conjuntura dos EUA (KLEIN, 2020). A relação com outros países aparece em somente um de seus artigos, que visa a promover "as trocas internacionais de tecnologia, expertise, produtos, financiamento e serviços, com o objetivo de fazer com que os Estados Unidos sejam os líderes internacionais na ação climática e ajudem outras nações a alcançar seus Novos Acordos Verdes" (SENATE OF THE UNITED STATES, 2019, p. 9).

Um caminho mais conservador se observa no Pacto Europeu, cuja pauta internacional também é bem mais abrangente, em especial no que se refere aos ajustes nas trocas comerciais para garantir baixas emissões de gases do efeito estufa. Nesse sentido, a União Europeia tem como intenção ocupar a vanguarda da coordenação dos esforços internacionais para criar um sistema financeiro que apoie soluções sustentáveis, visto considerarem que alcançar reduções adicionais das emissões exigirá enormes investimentos públicos e esforços no sentido de orientar o capital privado à ações climáticas e ambientais, evitando a vinculação à práticas insustentáveis. Nesse sentido, o pacto coloca que a UE pode fazer uso da sua influência, de seus conhecimentos e recursos financeiros com vista a mobilizar vizinhos e parceiros, para que estes adiram consigo a uma trajetória sustentável, destacando a necessidade de manter a segurança do seu aprovisionamento e a sua competitividade, mesmo quando outros não estejam dispostos a agir. Para tanto, a Comissão criou um mecanismo de ajustamento das emissões de carbono nas fronteiras para determinados setores - *Carbon Boarder Adjustment Mechanism* (CBAM) (EU, 2021). Esse mecanismo faz com que o preço das importações reflita sua pegada de carbono. A intenção é encorajar produções mais limpas em outros países, sendo os primeiros setores envolvidos: cimento, ferro, aço e alumínio, fertilizantes e energia elétrica.

É possível dizer que o Pacto avança nas diretrizes com relação ao *Green New Deal*; contudo, o volume de recursos disponíveis para a transição não é vultoso, estando principalmente destinado a seus

países membros. Como política externa, a UE pretende desenvolver:

uma diplomacia do pacto ecológico mais forte, centrada em convencer e apoiar os outros para que assumam a respetiva quota-parte na promoção do desenvolvimento mais sustentável. Ao estabelecer um exemplo credível, acompanhado de diplomacia, da política comercial, do apoio ao desenvolvimento e de outras políticas externas, a UE pode ser um defensor eficaz" (COMISSÃO EUROPEIA, 2019, p. 23).

Olhando para dentro, para a América do Sul, a UNASUL, União de Nações Sul Americanas, que vinha sendo construída como um espaço de cooperação e articulação de desenvolvimento regional, enfraqueceu-se politicamente desde 2018, levando com ela as possibilidades de pensar uma agenda regional e coordenada entre os países da região que pudessem corresponder aos pactos em outros blocos regionais. Contudo, há debates regionais em curso, com posições diferentes, menos sobre os objetivos, do que sobre os caminhos para os atingir. O primeiro é realizado no âmbito da CEPAL, Comissão Econômica para América Latina e Caribe; o segundo, por um grupo formado por ativistas, pela sociedade civil organizada e por lideranças políticas latino-americanas, o Nossa América Verde.

No âmbito da Cepal, em 2018, foi realizado um seminário com especialistas e formuladores de políticas públicas em desenvolvimento sustentável para retomar os debates em torno de estilos de desenvolvimento. Resultou desse debate o reconhecimento, por um lado, da manutenção dos problemas estruturais do desenvolvimento da América Latina e, por outro, a compreensão de que a superação desses problemas não poderá ser realizada a despeito dos limites ambientais. Na visão cepalina, os condicionantes ambientais representam desafios e oportunidades para o desenvolvimento da América Latina. O diagnóstico, reunido no artigo "*O Big Push Ambiental no Brasil. Investimentos*

coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável" (GRAMKOW, 2019), parece concordar com o trilema proposto por Alves e Martine (2015). Aprofundando os aspectos econômicos e os desafios de transição, aponta para a diminuição da capacidade de investimento global e para o aumento da desigualdade entre e intra países. Com relação às questões ambientais, o diagnóstico foca nas mudanças climáticas, tanto em seus efeitos para a natureza de forma geral, como também o considera, citando Stern (2007), a maior falha de mercado de todos os tempos, por seus impactos tanto na produção de alimentos, quanto na produção de *commodities* agrícolas, bem como no aumento da frequência de desastres que têm grandes impactos, inclusive econômicos. No aspecto social, as principais questões, ao lado da já citada desigualdade, são a pobreza e a insuficiência do reconhecimento das populações tradicionais em seu direito de autodeterminação na construção de trajetórias de vida e de políticas, o que redundaria em falhas no Estado Democrático de Direitos.

A partir daí, e em externado diálogo com a Agenda 2030 e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, as diretrizes do Encontro Habitat III, o Acordo de Paris e as diretrizes da 3ª Conferência de Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento, Gramkow (2019) resume o debate na Cepal como uma busca por mudança estrutural progressiva, com transformação produtiva caracterizada por processos intensivos de conhecimento e aprendizado, capazes de gerar mudança tecnológica e inovação; aceleração da economia; multiplicação de empregos; e separação entre crescimento econômico e aumento das emissões de gases do efeito estufa. Essa abordagem remete às sustentabilidades parciais de Sachs (2007), ainda que com menor peso na salvaguarda das finalidades do desenvolvimento, de seus meios instrumentais. Para tanto, a autora ressalta os tipos de investimento e sua coordenação: educação, bioeconomia, tecnologia para a produção de baixo carbono e pouco intensiva em uso de energia, entre outras, que possuem múltiplos aspectos como geração de empregos, transformação das cadeias produtivas e

diminuição dos impactos ambientais. Embora aponte para diferenças entre os objetivos Cepalinos e aqueles construídos dos pactos verdes dos países centrais, existe uma aderência entre as propostas de relações internacionais constantes no Pacto Ecológico Europeu e as estratégias de investimento aqui reunidas.

Assim, falta resolver o cânion entre as frações dos setores produtivos dentro dos países, ou seja, resta responder como, em um contexto de imensas desigualdades internas e externas, será possível fazer com que as demandas ambientais globais, especialmente a taxaço relacionada às emissões de carbono, não aprofundem desigualdades. Nesse sentido, sem uma ação política mais ampla, o resultado possível é que somente uma parcela dos setores produtivos de cada país periférico mantenha viáveis as possibilidades de troca, o que poderia ter impactos ainda maiores na depleção da natureza e na pobreza. A proposta da “Nossa América Verde”, formada por lideranças políticas e ativistas ambientais do Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Guatemala e México, abrigados na *Red de Innovación Política en América Latina*, traz alguns elementos importantes para o debate. O documento construído por esse grupo, o Plano de Recuperação Econômica com Justiça Ambiental e Social 2020-2030 (NUESTRA AMERICA VERDE, 2020), procura associar o que chamam de “realismo científico” à uma “ambiço pragmática”, por meio da ideia de cooperação para a unidade da América Latina, com o lema de que “justiça climática é justiça social”. Esse texto não discute os aspectos de justiça do ponto de vista teórico; contudo, muitos autores colocam a justiça climática como um aspecto da justiça ambiental, considerando uma compreensão alargada desse conceito (SCHLOSBERG, 2013).

Nesse sentido, para além dos objetivos afeitos à transição nos países, como a necessidade de se instituir uma política de inovação com propósito público, de defender os povos originários, quilombolas e de ativistas ambientais, de transformar a matriz energética e de mobilidade e transporte, de promover uma transição de trabalho justa, de construir cidades justas e

sustentáveis, de alcançar a soberania Alimentar Sustentável e de conservar e regenerar a biodiversidade, estão alguns aspectos da relação entre a América Latina e outros países ou blocos regionais. O plano propõe um novo acordo com o Norte Global, especificamente no que se refere à cooperação tributária e ao financiamento, por meio de algumas diretrizes: (1) acabar com as injustiças dos paraísos fiscais (apontando que a América Latina perde pelo menos US\$ 13,5 bi por ano em impostos não pagos); (2) declarar uma moratória ao pagamento da dívida externa e abrir novos empréstimos para a recuperação e transição (por meio da recomposição de fundos do Acordo de Paris, como o Fundo Verde Climático, que estão longe de alcançar metas); (3) exigir transferência tecnológica para a industrialização, considerando que os países centrais devem financiar a transferência tecnológica necessária ou aceitar rediscutir os quadros do direito à propriedade. Além disso, ensejam a criação do Instituto de Cooperação Tributária da América Latina, com o objetivo de estudar os sistemas tributários de cada país e fazer recomendações para aumento da carga tributária para os mais ricos, e do Banco Latino-Americano de Desenvolvimento Verde, composto apenas por países da América Latina que definirão as áreas estratégicas de investimento por critérios relacionados à cooperação entre países.

É possível dizer que esse plano, para além de articular os meios e os fins do desenvolvimento, recupera de forma expressiva os aspectos políticos do desenvolvimento, não só ao trazer de volta a ideia de que há responsabilidades compartilhadas, porém diferentes, entre os países centrais e periféricos, mas também ao questionar os limites para a América Latina do que vem sendo efetivamente articulado nos processos de transição dos países e dos blocos regionais do Norte Global.

Por outro lado, também é possível apontar que ambos os planos, tanto o da Cepal, quanto o do grupo *Nuestra América Verde*, com destaque para esse último, não possuem estratégias detalhadamente construídas para o alcance dos objetivos, o que, a exemplo das críticas feitas sobre a Agenda 2030, pode significar

pouca possibilidade de sua efetivação. Considerando a necessidade de esforço global para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, tampouco fica clara a contribuição dos *Green New Deals* nacionais ou regionais no alcance de parte significativas dos objetivos, especialmente considerando os países periféricos.

5. Considerações finais

Ao longo de quase meio século, a questão ambiental ganhou enorme peso nos debates sobre desenvolvimento, o que transformou discursos e estruturas institucionais, pressionando práticas de produção e de consumo ao redor do mundo. Porém, esse avanço não foi capaz de transformar, na escala e na direção necessárias, a relação entre sociedade e natureza. A redução dos impactos da espécie humana sobre a base de sustentação da sua vida e dos demais seres vivos é, quando notável, pequena e localizada. A aceleração dos processos de degradação da natureza e a visibilidade cada vez maior de seus impactos na possibilidade de reprodução da sociedade precisa levar ao que Beck (2018) vai chamar de "metamorfose do mundo", que deverá se dar tanto por uma metamorfose da humanidade, quanto da visão sobre a humanidade, conduzindo a um mundo cosmopolizado em que a ação estimula mudanças científicas e políticas.

É fato que, do ponto de vista científico e político, as várias posições contextuais, abarcadas em um amplo caminho do meio, têm sido muito mais mobilizadas nos discursos que agregam desenvolvimento à sustentabilidade. Cornucopianos e catastrofistas têm muito menos espaço no debate político. Mas isso diz pouco sobre a condução das transformações e a profundidade delas no conjunto da sociedade, ou mesmo nos blocos regionais ou países. Parece claro que há recorrente aposta na centralidade da economia. Entretanto, essa aposta nem sempre ocorre como dimensão instrumental do desenvolvimento integral, com menor peso nas dimensões políticas, sejam elas nacionais ou internacionais, o que deixa dúvidas sobre a capacidade de

superação das desigualdades e sobre a ampliação da distribuição justa de ônus e bônus do desenvolvimento.

Um dos aspectos chave segue sendo quem paga a transição. Para esse não parece haver maiores disposições globais, em um contexto em que a cooperação entre países está em declínio e cada vez mais, ao contrário do cosmopolitismo, cada nação tem sido levada a agir sozinha e a responder sozinha às demandas globais e às restrições impostas. Nesse sentido, cabe perguntar quais estratégias a América Latina e o Brasil comporão para superar seus problemas estruturais e garantir o alcance dos objetivos finalitários do desenvolvimento, sociais, culturais, territoriais, ambientais e ecológicos. Ainda que a conjuntura não seja favorável ao debate, é preciso começar a discutir as bases para nosso pacto de desenvolvimento, para a nossa utopia do século 21.

Referências

BECK, Ulrich; LASH, Scott; WYNNE, Brian. *Risk Society: Towards a New Modernity*. SAGE, 1992. June 2012. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf

Alves, José Eustáquio Diniz. Os 70 anos da ONU e a agenda global para o segundo quindênio (2015-2030) do século XXI. *Revista Brasileira de Estudos de População* [online]. 2015, v. 32, n. 3 [Acessado 23 Julho 2021], pp. 587-598. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-30982015000000035>.

COMISSÃO EUROPEIA. *Pacto Ecológico Europeu*. Bruxelas: CE, 2019. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF

COMISSÃO EUROPEIA. *Proposal for a regulation of the European parliament and of the council establishing a carbon border adjustment mechanism*. Brussels: EU, 2021. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/carbon_border_adjustment_mechanism_0.pdf

DALY, Herman. *Toward a steady-state economy*. São Francisco: W. H. Freeman, 1973.

ELKINGTON, J. Towards the sustainable corporation: Win-win-win business strategies for sustainable development. *California Management Review*, v.36, n.2, p.90-100, 1994.

FOSTER, John B. *Marx's Ecology: Materialism and Nature*. New York: Monthly Review Press, 2000.

FREY, Klaus; TORRES, Pedro H. C.; JACOBI, Pedro R.; RAMOS, Ruth F. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) no contexto da Macrometrópole Paulista – desafios e perspectivas. In: FREY, Klaus; TORRES, Pedro H. C.; JACOBI, Pedro R.; RAMOS, Ruth F. (orgs.). *Objetivos do desenvolvimento sustentável: desafios para o planejamento e a governança ambiental na Macrometrópole Paulista*. Santo André: EdUFABC, 2020.

GEORGESCU-ROEGEN. Nicholas. *The entropy Law and the Economic Process*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1971.

GROSSMAN, Gene; KRUEGER, Alan B. Economic growth and the environment. *Quarterly Journal of Economics*, Massachusetts, v. 110, n. 2, p. 353-377, 1995.

HAWKEN, Paul; LOVINS, Amory B.; LOVINS, Hunter. *Natural Capitalism: The Next Industrial Revolution*. Earthscan, 1999.

HUBER, Joseph. Towards industrial ecology: sustainable development as a concept of ecological modernization. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 2:4, 269-285, 2000. DOI: 10.1080/714038561

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *The IPCC Scientific Assessment. Report Prepared for IPCC by Working Group 1*. [HOUGHTON, J. T.; JENKINS, G. J.; EPHRAUMS, J. J. (eds)]. Grã-Bretanha: Meteorological Office, Bracknell, 1990. Disponível em https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ipcc_far_wg_I_full_report.pdf Acesso em: 20/08/2021.

_____. *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [MASSON-DELMOTTE, V.; ZHAI, P.; PIRANI, A.; CONNORS, S. L.; PÉAN, C.; BERGER, S.;

CAUD, N.; CHEN, Y.; GOLDFARB, L.; GOMIS, M. I.; HUANG, M.; LEITZELL, K.; LONNOY, E.; MATTHEWS, J. B. R.; MAYCOCK, T. K.; WATERFIELD, T.; YELEKÇI, O.; YU, R.; ZHOU, B. (eds.). Cambridge University Press, 2021. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/#FullReport> Acesso em: 20/09/2021.

JACOBI, Pedro Roberto e SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. Governança ambiental e economia verde. *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. 2012, v. 17, n. 6 [Acessado 23 Julho 2021], pp. 1469-1478. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-8123201200060011>>. Epub 12 Jun 2012.

KLEIN, Naomi. *A alternativa pós-capitalista do Green New Deal*. ObservaBR. Fundação Perseu Abramo, 2020. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/observabr/2020/11/17/naomi-klein-a-alternativa-pos-capitalista-do-green-new-deal/> Acesso em: 20/08/2021.

LIPIETZ, Alain. A ecologia política e o futuro do marxismo. *Ambiente & Sociedade* [online], v. 5, n. 2, pp. 9-22, 2003. [Acessado 27 Setembro 2021]. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-753X2003000200002>>

LÖWY, M. *O que é o ecossocialismo?* São Paulo: Ed. Cortez, 2014.

MARTINE, George e ALVES, José Eustáquio Diniz. Economia, sociedade e meio ambiente no século 21: tripé ou trilema da sustentabilidade?. *Revista Brasileira de Estudos de População* [online], v. 32, n. 3, pp. 433-460, 2015. [Acessado 22 Julho 2021]. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-3098201500000027>>. Epub 13 Nov 2015. ISSN 0102-3098. <https://doi.org/10.1590/S0102-3098201500000027>.

MEADOWS, Donella L.; MEADOWS, Dennis. H.; RANDERS, Jogen; BEHRENS, WilliamW. *Limites do crescimento- um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1972.

NUESTRA AMERICA VERDE. *Plan de Recuperación Económica con Justicia Social y Ambiental 2020-2030*. Red de Inovacion Politica em America Latina, 2021 Disponível em: <https://www.nuestraamericaverde.org/conozca-la-propuesta/> [Acessado 22 Julho 2021].

ONU. Organização das Nações Unidas. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. UNDP-BR, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>.

RIBEIRO, Wagner Costa. Brazil e a Rio+10. *Revista do Departamento de Geografia*, n. 15, p. 37-44, 2002.

SCHLOSBERG, David. Theorising environmental justice: the expanding sphere of a discourse, *Environmental Politics*, 22:1, 37-55, 2013. DOI: 10.1080/09644016.2013.755387

SOLOW, Robert. Intergenerational equity and exhaustible resources. *Review of Economic Studies*, v. 41, 1974.

UNCED. Agenda 21 em português. Brasília: MMA, 1992. <https://www.ecologiaintegral.org.br/Agenda21.pdf>

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). *Protocolo de Montreal mira novos desafios após 30 anos de sucesso*. UNEP, 2019. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/story/protocolo-de-montreal-mira-novos-desafios-apos-30-anos-de-sucesso>. Acesso em: 20/08/2021.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). *Towards a green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication*. Nairobi: Unep, 2011.

UNITED NATIONS SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS. *UN Report: Nature's Dangerous Decline 'Unprecedented'; Species Extinction Rates 'Accelerating'*. UNSDG, 2019. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2019/05/nature-decline-unprecedented-report/> Acesso em: 20/08/2021.

UNITED NATIONS WORLD SUMMIT ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *Draft plan of implementation of the World Summit on Sustainable Development*. Johannesburg, South Africa. UN, 2002. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.199/L.1&Lang=E. Acesso em: 20/08/2021.

UNITED NATIONS. *Rio +20 United Nations Conference on Sustainable Development. O futuro que queremos*. Rio de Janeiro, Brazil

VIOLA, Eduardo. Prefácio. In: FREY, Klaus; TORRES, Pedro H. C.; JACOBI. Pedro R.; RAMOS, Ruth F. (orgs.). *Objetivos do*

desenvolvimento sustentável: desafios para o planejamento e a governança ambiental na Macrometrópole Paulista. Santo André: EdUFABC, 2020.

Capítulo 7

Sustentabilidade e seus vínculos com democracia e desigualdades

Arilson Favareto¹

1. Introdução

Neste início de século XXI, uma pequena lista de temas vem ganhando crescente destaque no debate público, impondo-se como questões absolutamente incontornáveis para a atual geração: o enfraquecimento das instituições democráticas, sob severos ataques em muitos países e em risco diante do aumento da xenofobia e de tentações populistas de direita e de esquerda (V-DEM INSTITUTE, 2021); o aumento das desigualdades, algo antes mais restrito a países da periferia e da semiperiferia do capitalismo mundial, mas que, agora, passa a atingir também um grupo de nações que, ao longo do século passado, vinha conseguindo alcançar níveis razoáveis de coesão social (PIKETTY, 2014); e, fechando a tríade, a crise ambiental, com o agravamento e aceleração das mudanças climáticas e tudo o que isso implica para a vida humana, especialmente para aqueles que vivem em condições de maior vulnerabilidade (IPCC, 2021).

Mais do que três temas isolados ou justapostos, há interdependências e influências mútuas entre eles. Essa é a ideia que se pretende demonstrar ao longo das próximas páginas, usando como porta de entrada uma reflexão sobre sustentabilidade

¹ Professor dos Bacharelados em Ciências e Humanidades e em Planejamento Territorial; e do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território. Pesquisador vinculado ao NEEDDS e ao Núcleo de Indicadores Sociais e Ambientais do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

e, desde aí, explorando as injunções entre a questão ambiental e os demais temas mencionados no parágrafo anterior. Para isso, são realizados três movimentos. De início, é apresentada, de forma sintética, uma pequena trajetória da ideia de sustentabilidade. Como se trata de uma noção polissêmica, que pode ser usada com muitos significados, é preciso deixar claro quais problemas e com qual enfoque o assunto é aqui tratado. Em seguida, introduzimos um rápido balanço da situação brasileira atual. Ao final, o leitor encontrará um conjunto de considerações sobre como as relações entre sustentabilidade, desigualdades e democracia se apresentam no momento atual, marcado pela pandemia da COVID-19.

2. Do que falamos quando abordamos o tema sustentabilidade?

Para uns sustentabilidade é um conceito; para outros, um valor; para outros, ainda, um ideal normativo, uma ideia-força para organizar expectativas de realização do futuro. Independentemente das diferenças, é certo dizer que essa ideia passou a frequentar o vocabulário de cientistas e tomadores de decisão de maneira cada vez mais presente ao longo dos últimos quarenta anos, à medida que a chamada questão ambiental entrou para o rol dos grandes desafios civilizatórios contemporâneos.

Sua origem é, no entanto, mais antiga, já bastante utilizada bem antes desta última virada de século, na engenharia florestal, por exemplo, para fazer referência à capacidade de carga de um determinado sistema – nesse caso, o quanto se pode retirar de um sistema florestal, sem comprometer sua resiliência, sua capacidade de regeneração; ou na engenharia da pesca, com o mesmo sentido –, o quanto se poderia capturar de uma determinada espécie sem prejudicar sua reprodução. Em certa medida, esse é um bom ponto de partida (VEIGA, 2005). Falar de sustentabilidade implica refletir sobre as relações entre as sociedades humanas e o sistema mais amplo no qual elas estão inseridas: o que alguns chamam de sistema terra, outros de ecossistema global, ou mais simplesmente, a natureza. A questão é, justamente, como usar os recursos naturais

para satisfazer às necessidades, sem comprometer a capacidade da natureza em continuar cumprindo as funções necessárias para dar suporte à vida humana (DALY & FARLEY, 2004).

Ter esse ponto de partida bem claro é fundamental, porque não existem sistemas sociais sem o suporte dos sistemas naturais. A vida humana precisa permanentemente transformar matéria e energia, dispostas na natureza, em produtos e serviços necessários para as pessoas. A economia pode ser definida como a esfera na qual matéria e energia se transformam, por meio do trabalho social, em bens disponibilizados às pessoas para satisfazer suas necessidades e para expandir seu bem-estar. Só isso já permite mostrar que sustentabilidade não é um tema somente ambiental. Quando usamos a ideia de sustentabilidade, o que estamos fazendo é sugerir que, além do fato já mencionado, de que não existe vida social sem natureza, deveríamos buscar um modelo de relação entre sociedade e natureza que permita a permanente expansão do bem-estar humano.

Por qual razão a ideia de sustentabilidade se afirma justamente no final do século XX? Porque, até então, prevalecia uma ilusão de que o crescimento econômico, por si só, levaria, mais cedo ou mais tarde, à expansão do bem-estar. Toda a questão era encontrar uma via que permitisse um crescimento econômico continuado, o que acarretaria a expansão da renda e, com ela, do bem-estar. Havia, também, uma ilusão de que o crescimento econômico iria permitir um controle cada vez maior da natureza pela ação humana, por meio do desenvolvimento igualmente crescente do poderio da técnica e da ciência. Mas, a partir dos anos 1970, essas ilusões começaram a perder força (NORGAARD, 1994). Torna-se cada vez mais evidente que o crescimento econômico poderia tanto expandir o bem-estar, quanto minar a possibilidade de que isso viesse acontecer, nesse caso, quando ele se faz acompanhar do crescimento da desigualdade e do esgarçamento dos laços sociais. O caso brasileiro é exemplar – à época, o país crescia em “ritmo chinês”, mas, simultaneamente, também explodia a desigualdade, limitando a expansão das oportunidades

das pessoas. Entretanto, o caso europeu também é ilustrativo: o Estado de bem-estar social e o modelo social democrata de organização do Estado e das economias entrava em crise naquele mesmo momento histórico. Lá, igualmente perdeu força a ilusão de que a sociedade controlaria a natureza. Ao contrário, o medo e a insegurança passaram a frequentar cada vez mais o imaginário mundial: risco nuclear e ameaça de escassez de recursos naturais se tornaram temas frequentes. Nas agendas econômica, social e ambiental, saíam de cena os Anos de Ouro do capitalismo mundial e seu otimismo com a economia, com a ciência e com a técnica; em seu lugar, surgiu a Sociedade do Risco (BECK, 2003).

Atualmente a chamada “questão ambiental” envolve um rol amplo de temas: mudanças climáticas, acidificação dos oceanos, poluição, aquecimento global, erosão da biodiversidade e a lista poderia ir mais longe. A primeira grande manifestação dos problemas ambientais se traduziu no problema da escassez. O choque do Petróleo e a publicação do Relatório do Clube de Roma nos primeiros anos da década de 1970 são marcos incontornáveis. É nesse contexto que se realizou a primeira Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em 1972. Havia um tom malthusiano nos debates da época, com a preocupação de que, frente a um mundo sob fortíssima expansão populacional, a base de recursos naturais seria insuficiente para fazer frente às necessidades projetadas para o período seguinte (MEADOWS *et al.*, 1972).

Mas, como se sabe, Malthus estava errado, e a abordagem da escassez, como uma expressão sua, também. Desde então, houve uma mudança importante. O problema muda de tom, porque as tecnologias diminuíram a dependência de certos materiais (por exemplo, com parcial substituição do petróleo pelo etanol ou outras fontes de energia; ou com a substituição de fibras naturais por fibras sintéticas). Em lugar do problema da escassez, nas décadas seguintes a ênfase se desloca progressivamente para o tema das mudanças climáticas e seus efeitos. Por uma razão simples, conquanto dramática: vai ficando cada vez mais claro que a expansão do sistema econômico vem sendo deveras profunda nos últimos 50

anos, a ponto de alterar o metabolismo do Sistema Terra. Alguns autores usaram a expressão Grande Aceleração para mostrar como as curvas de emissão de gases, a erosão de biodiversidade e a extinção de espécies, entre outras, entram em crescimento exponencial desde o meio do século XX, atingindo atualmente níveis nunca vistos. As transformações são tão significativas a ponto de ser cada vez mais recorrente o uso da expressão Antropoceno para se referir aos tempos atuais, sinalizando que a magnitude das alterações humanas nos sistemas naturais já permite falar de uma nova Época Geológica (MCNEILL, 2016).

Aqui reside um aspecto fundamental: a vida humana depende dos sistemas naturais em vários sentidos. Um deles já foi mencionado: o fornecimento de matéria e energia. Mas, se nesses aspectos pode haver crescente eficiência pelo uso de tecnologias, ou pela substituição de materiais e energia por outros de base renovável, é preciso considerar também que sua transformação impacta a qualidade e a organização dos sistemas naturais de onde eles vêm. Isto é, quando se retiram materiais da natureza, alteram-se as condições de organização dos sistemas naturais; também, há sempre a produção de rejeitos sob a forma de resíduos e de poluição, que, por sua vez, são depositados de volta no meio-ambiente, muitas vezes de forma inadequada. Assim também se alteram as condições do metabolismo da natureza.

Mais ainda: mesmo que se tenha um sistema altamente eficiente de gestão de resíduos, de gestão de recursos renováveis e de reciclagem de materiais, sempre há uma perda: nunca se faz dez pneus novos a partir de dez pneus reciclados; nunca se aproveita integralmente o potencial natural de uma fonte de energia. Algo sempre se perde, se dispersa. Se admitimos que a quantidade de matéria e energia dispostos na natureza são fixos, e não infinitos, isso significa que o sistema Terra caminha sempre na direção de sua desorganização. É isso o que nos sugere a incontestável Segunda Lei da Termodinâmica (GEORGESCU-ROEGEN, 1971). O que se pode fazer é manejar e retardar essa tendência inexorável ao colapso.

Para efeitos da nossa discussão neste capítulo, o ponto central é que, se por um lado podemos substituir materiais e fontes de energia, por outro, é necessário lembrar que a natureza produz algo insubstituível: os chamados serviços ecossistêmicos, como a regulação térmica e do regime de chuvas; o fechamento do ciclo de determinados elementos químicos nocivos à vida humana em quantidades indesejadas, entre outros aspectos. Ora, cada um desses serviços afeta a vida humana diretamente sob a forma da qualidade do ar, da disponibilidade hídrica, da intensidade e da frequência dos fenômenos extremos (secas ou tempestades mais fortes ou prolongadas; verões mais quentes e invernos mais gelados); e também de forma indireta - a alteração no regime de chuvas impacta as safras agrícolas, o que se traduz em preços mais elevados, com efeitos negativos, sobretudo, para os mais pobres; eventos extremos levam a enchentes ou secas, que afetam, predominantemente, populações vulneráveis, envolvendo gastos públicos com reparação de infraestrutura e assim por diante.

Se, no final do século XX, ainda havia alguma controvérsia sobre em que medida essas alterações ecossistêmicas são causadas pela ação humana, o enorme esforço científico feito pelo Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas Globais (IPCC) dissipou essas dúvidas. Hoje, somente negacionistas, por ingenuidade, desinformação ou má fé, minimizam a dramaticidade das mudanças climáticas, ou o fato de que elas são predominantemente causadas pelo homem. Os relatórios publicados periodicamente pelo IPCC não só comprovam que mudanças climáticas existem e que são causadas pela ação humana, como também alertam que o ritmo das alterações tem sido ainda mais rápido do que se esperava (IPCC, 2021). Pior: os mesmos estudos mostram que as medidas adotadas estão longe de surtir os efeitos necessários e que, ainda que eles estivessem sendo alcançados, talvez seja preciso séculos para ver seus resultados.

Um quadro assim dramático pode sugerir que nada vem sendo feito. Entretanto, isso também seria impreciso ou injusto. Em

vez do puro e simples catastrofismo, talvez o mais correto seja dizer que vivemos uma época de paradoxos.

Por um lado, tem havido progressos tecnológicos inegáveis: nunca tivemos tanta energia alternativa, ou tanta eficiência ambiental no uso de máquinas e meios de transporte; nunca se fez tanta reciclagem de materiais. Na dimensão institucional, desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, várias outras Conferências internacionais vêm sendo realizadas. Nelas, foram estabelecidas Convenções e acordos foram firmados sobre biodiversidade, sobre emissões de gases estufa e, mais recentemente, sobre um conjunto ambicioso de metas consolidadas na Agenda 2030 e nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015). No mundo empresarial, quase todas as grandes empresas têm ações na área de responsabilidade social e ambiental e a sigla ESG (Governança ambiental e social corporativa) tornou-se algo de uso recorrente e obrigatório (ainda que com muitos limites e ambiguidades). Nas escolas, as crianças são apresentadas desde cedo à necessidade de pensar no planeta. Houve avanços em cinco décadas; insuficientes, por certo, mas houve.

Por outro lado, e apesar disso, os problemas ambientais continuam se agravando, por qualquer indicador que se utilize. Isso explica porque nunca houve tanta abundância e progresso tecnológico, embora também nunca tenha havido tanta desigualdade. Se não existe sustentabilidade hoje, não é por falta de tecnologia ou de produção de riquezas, mas porque os sistemas de produção, distribuição e consumo estão desorganizados ou, melhor dizendo, porque não estão organizados de maneira a, prioritariamente, melhorarem os níveis globais de bem-estar. Boa parte do que é produzido resulta no que economistas clássicos já chamaram de “consumo conspícuo”: formas de consumo, e, portanto, de uso dos recursos, que nada acrescentam a melhorar a qualidade de vida das pessoas, resultando apenas em luxo, ostentação e distinção pela posse de bens materiais (VEBLEN, 1974). Até certo ponto, é preciso produzir mais para melhorar condições de vida: as pessoas precisam comer mais e melhor,

precisam de melhores condições de habitação e de conforto doméstico, precisam de mais anos de estudo. Mas, depois de certo ponto, o consumo de bens materiais perde sua conexão com a expansão do bem-estar. Há indicadores que mostram essa distinção, por exemplo, quando contrastam a curva de crescimento do PIB – a soma de tudo o que é produzido – com a curva do chamado Índice de Progresso Genuíno – um mix de indicadores de bem-estar (ANIELSKI, 2007).

Até certo ponto, as duas curvas andam juntas; depois, a primeira segue a trajetória de crescimento linear, enquanto a segunda entra em estagnação – afinal, ninguém vive duzentos anos, nem é possível ter mortalidade infantil negativa. Além disso, é preciso lembrar que a curva do crescimento populacional mundial vem arrefecendo depois de um século de crescimento vertiginoso. O serviço demográfico das Nações Unidas aponta como um cenário possível que, dentro de algumas décadas, a população mundial possa se estabilizar, como já vem acontecendo em alguns continentes (ONU, 2020). Mas nesse cenário, a capacidade produtiva da Humanidade deve continuar crescendo.

Todos já ouviram alguma vez a metáfora segundo a qual era preciso esperar o bolo crescer para depois dividi-lo. O que acontecerá agora é que o bolo (a economia e a capacidade produtiva) continuará a crescer, mas a quantidade de pessoas para comer o bolo ficará estável. Essa é a margem de manobra que permite afirmar que, em vez de foco exclusivo no crescimento econômico e diante do crescimento da desigualdade, deve ser cada vez mais importante colocar no centro a desigualdade, dando lugar a uma agenda distributiva, com reorientação do uso dos recursos e das formas de consumo.

Como se vê, as injunções entre sustentabilidade e desigualdade são claras e incontornáveis. Mas aí há, também, uma fronteira com o tema democracia – porque desigualdade econômica se traduz em desigualdade social, à medida que privilégios econômicos são facilmente convertidos em poder, e este é usado para manter a ordem produtora de desigualdades, em uma

espiral que reforça formas de dominação e de bloqueio à expansão das oportunidades dos mais vulneráveis.

Onde as pessoas não veem horizonte de melhoria para suas vidas, tende a haver descrédito no sistema político e nas instituições democráticas. Isso ajuda a entender por que, neste momento de aumento das desigualdades e crise climática, há crescimento da xenofobia e do populismo autoritário em diferentes partes do mundo: para muitos é mais simples personificar em alguém a culpa pelos problemas (em geral os mais fragilizados, como os pobres, os imigrantes e certos grupos étnicos), em vez de compreender a complexidade dos desafios postos pelo atual momento do capitalismo mundial. O caminho mais fácil, nesse caso, esconde armadilhas perigosas, cujo resultado é nada menos do que uma crise civilizatória. Por isso, a desigualdade é tema que ganha cada vez mais importância em discursos políticos de grandes lideranças mundiais.

Mesmo no pensamento econômico, as desigualdades vêm ocupando um lugar de destaque, que antes era conferido a temas como crescimento ou pobreza. Não se trata de autores secundários, ou de teorias alternativas. Basta lembrar os trabalhos de nomes destacados como Douglass North (NORTH *et al.*, 2009), Amartya Sen, Joseph Stiglitz, Esther Duflo, autores reconhecidos com o Nobel de Economia (NORTH *et al.*, 2009; SEN, 1998; STIGLITZ, 2014; BANEJEE; DUFLO, 2021), ou os de estrelas ascendentes como Daron Acemoglu e Thomas Piketty, que, no último decênio, publicaram verdadeiros *best sellers* sobre o tema (ACEMOGLU & ROBINSON, 2012; PIKETTY, 2014; PIKETTY, 2019).

3. O contexto brasileiro

Os mesmos paradoxos se aplicam ao Brasil. Não há outro país tão bem posicionado em termos de recursos naturais – reservas de água doce, florestas, biodiversidade. Ao mesmo tempo, o país é um dos que têm caminhado mais aceleradamente na direção de destruir essa base de recursos. Com isso, o Brasil troca uma riqueza

estratégica de longo prazo por ganhos limitados de curto prazo, por exemplo, transformando áreas de florestas em áreas de pastagens e de produção de *commodities* (RAJÃO et al., 2020).

Claro, sempre haverá alguém a dizer que não se pode esperar o longo prazo. Por isso, é também cada vez mais frequente e intensa a busca por formas de transformar essa riqueza natural em formas de dinamização econômica compatíveis com sua conservação desde já. Ricardo Abramovay (ABRAMOVAY, 2019) e Carlos Nobre (NOBRE, 2019), entre outros, têm mostrado como dissolver esse dilema, trazendo para o curto prazo a possibilidade de uma transição, de uma economia baseada em exportação de bens primários para uma economia da biodiversidade, para uma economia do conhecimento e da natureza.

O tema das transições pode parecer abstrato, mas não é. A autoestima nacional anda em baixa, não sem razão. Todavia, é bom lembrar que, ao longo de sua História recente, o Brasil fez pelo menos três grandes transições. Fez uma em 1930, quando, diante de uma crise internacional, o país buscou diminuir sua dependência da exportação de bens primários, na época com o ciclo do café, para inaugurar um novo momento na sua história social e econômica, acelerando a transição para uma sociedade cada vez mais urbana e industrial. Fez outra em 1964, quando o país deixa a condição de importador de alimentos para transformar-se um dos maiores exportadores mundiais no intervalo de uma geração apenas – foi uma transição conservadora, é verdade, porque esse salto produtivo se fez com base em um modelo concentrador, que transformou o velho latifúndio em agronegócio, quando o país poderia ter feito o mesmo salto tendo por bases pequenas e médias unidades produtivas, caso o programa das reformas de base, derrotado com o golpe, tivesse sido realizado; aí teríamos enfrentado simultaneamente o problema da produção de alimentos e da desigualdade, mas a oportunidade se perdeu. Por fim, fez mais uma dessas grandes transições nos anos 1980, quando, ao iniciar a redemocratização, pondo fim à ditadura militar, inscreve na Constituição de 1988 o reconhecimento e a ampliação de direitos dos cidadãos, moldando a reconstrução das instituições democráticas.

É de algo nessas dimensões que se trata agora. O país se encontra em uma crise estrutural que se arrasta por quase uma década. Não é apenas a pandemia. Não são apenas os descaminhos do atual governo. É uma conjunção de crises – a crise humanitária (desencadeada com a pandemia); a crise política e das instituições democráticas (desencadeada com o golpe parlamentar de 2016 e agravada com a eleição de Bolsonaro e suas práticas autoritárias e de confrontação); e uma crise econômica (manifestada durante o governo Dilma Rousseff) que representa, segundo certas leituras, sintoma de esgotamento de um modelo, de uma agenda, de um grande ciclo do desenvolvimento brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 2005; TAYLOR, 2020).

Na base dessa crise econômica, como um de seus pilares, está a dependência crescente da exportação de *commodities*. Para citar apenas um dado – após todo o esforço de industrialização conduzido durante o longo ciclo nacional desenvolvimentista (entre 1930 e 1980), hoje a participação da indústria de transformação no produto bruto nacional voltou aos níveis dos anos 1940 (CNI, 2021). Isto é, desde os anos 1980, quando essa participação começa a declinar, retrocedemos oitenta anos, quase um século.

A agricultura de *commodities* é um setor que emprega pouco, por conta da mecanização crescente das lavouras, gerando poucos encadeamentos com outros setores dentro do Brasil. Por isso, contribui de maneira decisiva para a geração de riquezas, mas, relativamente pouco para a complexificação do tecido econômico das regiões produtoras, para a ampliação de oportunidades, tudo enfim que uma economia precisa para ser dinâmica e inclusiva (FAVARETO *et al.*, 2019). Não é por outra razão que inexistem exemplos de países que pertençam ao grupo seletor dos mais ricos (maior renda per capita) e com maiores níveis de bem-estar e que tenham, ao mesmo tempo, uma dependência tão grande da produção agropecuária. Dito de outra forma, há uma relação inversa entre dependência do PIB agropecuário e desenvolvimento (WORLD BANK, 2019).

Qual é a relevância desse diagnóstico para o debate sobre sustentabilidade? Primeiro, a constatação de que os caminhos atuais dificilmente levarão a uma trajetória de desenvolvimento, isto é, de crescimento econômico acompanhada de maior inclusão e de maior conservação de nossa base de recursos naturais. Segundo, há o fato de que, para muitos, o novo motor de um novo e duradouro ciclo de expansão pode ser justamente a transição para uma economia de baixo carbono, para a qual a conservação de florestas e da biodiversidade são cruciais. Esse é um tema que já ocupa lugar destacado na agenda internacional, embora, no Brasil, ainda se encontre em fase de decolagem. Mundo afora, expressões como *Green New Deal* (CHOHAM, 2019), Retomada Verde do pós pandemia ou Pacto Ecológico (COMISSÃO EUROPÉIA, 2021) e *Big Push Ambiental* (GRAMKOW, 2019) traduzem a tentativa de associar uma mudança nas formas de relação entre sociedade e natureza com o impulso a novos negócios e atividades econômicas, potencialmente melhorando a qualidade de vida das pessoas. Não se trata de retórica vazia. Em alguns países os investimentos anunciados para reaquecer as economias trazem um componente ambiental. Com Biden substituindo Trump, os Estados Unidos voltaram para as negociações internacionais do clima. A China já vem fazendo uma transição energética. Fundos de investimento internacionais adotam crescentemente mecanismos de financiamento orientados por critérios ambientais. Empresas de todos os setores adotam práticas e lançam produtos orientados para novas exigências de consumidores preocupados com a questão ambiental.

Claro que parte do que se faz sob essa retórica pode resultar em *greenwashing* e na adoção de um discurso pouco efetivo. São dois os riscos: primeiro, de que toda essa onda de novos investimentos em atividades e tecnologias poupadoras de carbono não substitua, a contento, velhos vetores que continuarão causando emissões e erosão de biodiversidade, resultando em uma soma de resultado negativo. Segundo, a agenda ambiental pode avançar, sem que isso signifique ampliação das oportunidades para as

pessoas, ampliando desigualdades, em vez de diminuí-las. Mas é incontornável disputar o sentido dessa agenda. Isto é, criar instituições, reformar instrumentos de regulação, ajustar incentivos que permitam melhor partilha dos benefícios, a inclusão dos mais pobres e de novos atores nos arranjos produtivos locais e nas cadeias globais de valor que passam por essas transformações.

E por que o Brasil não avança mais nessa direção? Se o país não faz uma nova transição, dessa vez orientada pela narrativa da sustentabilidade, não é exatamente por falta de tecnologia ou de dinheiro, mas por falta de acordo entre setores influentes da sociedade sobre o que se quer mudar. Em especial, há uma falta de acordo sobre o que ganhamos e o que perdemos com a dependência crescente das *commodities* que o país experimenta. É inegável que o setor primário gera riquezas e precisamos disso. Ao longo das próximas décadas, o Brasil certamente continuará se valendo em larga medida desse setor. Mas não necessariamente o agronegócio brasileiro precisa ou poderá seguir produzindo dessa maneira. Há três consequências negativas para as quais a sociedade ainda não deu a devida atenção.

Primeiro, trata-se de um modelo baseado na depleção dos recursos naturais. Lideranças do agronegócio dirão que isso não é verdade. A própria Ministra da Agricultura, diante dos elevados índices de desmatamento, em crescimento nos últimos anos, disse que o agronegócio não precisa do desmatamento, porque a maior parte do crescimento produtivo vem se dando com base em ganhos de produtividade, e não na expansão de área cultivada (FOLHA DE S. PAULO, 2020). Isso está correto. Mas, então, por que continuamos desmatando? Por pelo menos duas razões.

O capital se move para onde há oportunidades de realização de lucro. Lamentavelmente, a fronteira da expansão agropecuária no Cerrado e na Amazônia é muito favorável a ganhos espúrios. Quem faz os investimentos mais substanciais na produção da soja no Amapá ou na tríptica fronteira do Amazonas, Rondônia e Acre, não são produtores locais em busca de alguma renda, mas empresários de outras regiões, às vezes de outros países, que

deslocam investimentos para essas áreas, comprando terras recentemente transformadas em pastagens. Essa conversão de áreas não raramente se faz com base em formas de violência e em atos ilegais. Em alguns casos, elas darão lugar a atividades produtivas; em outros, a posse da terra é usada exclusivamente como forma de dominação ou de valorização patrimonial. Nesses casos, quem se apropria dos recursos naturais ganha muito, mas o conjunto da sociedade nada ganha.

Segundo, trata-se de um modelo produtor de desigualdades, altamente concentrador da terra e da riqueza. Apesar da alta renda gerada, os empregos são mínimos, como já foi mencionado. Anos atrás, a média na produção da soja era de um emprego a cada 200 hectares. Na pecuária extensiva, esse número saltava para um emprego a cada 400 hectares (IBGE, 2017). Mesmo se considerado o agregado do agronegócio, os empregos são poucos. Com baixa empregabilidade, fracos efeitos multiplicadores de renda e de encadeamentos sobre as cadeias produtivas, que se mantêm pouco complexas, essa especialização não dinamiza o restante das atividades econômicas locais e nacionais (FAVARETO *et al.*, 2019). Mantem-se a heterogeneidade estrutural já apontada décadas atrás pelo pensamento da Cepal (de um lado, o setor de alta produtividade e níveis de salários, que emprega pouco e que não dinamiza os demais setores da economia; de outro lado, segmentos marcados por baixa produtividade, baixos salários e pela incapacidade em absorver toda a mão de obra disponível).

Terceiro, é um setor que consumiu pesados investimentos governamentais na sua fase de alavancagem, principalmente entre os anos 1960 e 1980, quando a pesquisa agropecuária era feita pelo Estado, a difusão tecnológica era feita por empresas públicas e todo o processo de modernização foi financiado amplamente com recursos públicos subsidiados. Hoje, foi ocupado por oligopólios privados, mas não se cobram impostos pertinentes, por exemplo sobre exportações (ao contrário de vizinhos como a Argentina;) ou sobre a terra – o valor arrecadado com o ITR é irrisório: em um país do tamanho do Brasil, arrecada-se com o imposto sobre a terra

pouco mais do que o equivalente à arrecadação do IPTU de apenas uma única cidade de grande porte como Campinas (INSTITUTO ESCOLHAS, 2019).

Tudo isso somado faz com que o balanço entre ganhos e benefícios relacionados à crescente dependência que o Brasil tem de seu setor de *commodities* não seja tão favorável como pode parecer ao senso comum. É preciso um modelo mais sustentável e inclusivo – isso repercute sobre a sustentabilidade ambiental, sobre o bem-estar da população e sobre a concentração do poder, ameaçando a democracia.

4. E o futuro? As narrativas em disputa sobre o que será o Brasil nas próximas décadas e seus limites

Como já foi dito acima, o contexto brasileiro é marcado por uma sobreposição de crises. Todavia, também já foi dito que, no decorrer do último século, o país fez pelo menos três grandes transições, todas elas em momentos de crises severas. Talvez porque crises sejam momentos em que se somam vários desafios, mas nelas também surgem poucas oportunidades, já que representam uma desagregação da ordem anterior. Como e se essas oportunidades serão aproveitadas, é algo que depende da dinâmica das forças sociais – daí a importância de se interrogar como estão se organizando as principais narrativas de futuro.

Três agendas têm sido vocalizadas por meio das principais lideranças do país. A primeira delas é aquela que vem sendo implementada pelo atual governo, de cores populistas e autoritárias. A segunda é aquela que defende os preceitos do liberalismo, em parte também presente na atual coalizão à frente do Estado. Finalmente, a terceira se identifica com a reedição do que foi a agenda social-desenvolvimentista, tal como implementada durante o ciclo de governos do Partido dos Trabalhadores.

Quanto à primeira, os resultados estão à vista: desorganização institucional, ausência de políticas sociais, falta de investimentos, ambiguidades envolvendo o gasto público (ora com sinalizações ao

discurso liberal com privatizações e cortes de gastos, ora expandindo gastos para fidelizar parte de sua base social, ou para atender interesses de grupos poderosos organizados). Em lugar de uma estratégia de desenvolvimento, o diversionismo, com um discurso falsamente nacionalista, conservador e, em sua origem, de renovação política. Nada há nessa agenda que chegue sequer próximo da ideia de sustentabilidade. É difícil imaginar que ela consiga se sustentar no futuro, justamente por não apresentar resultados, seja em termos de crescimento econômico, ou de melhoria do bem-estar. Pode alcançar alguma sobrevida pela força; todavia, mesmo regimes de força precisam sustentar sua legitimidade em algum tipo de resultado social. Daí sua perda crescente de apoio.

Quanto à narrativa liberal, ela já foi experimentada em pelo menos duas ocasiões, no curto intervalo que entremeou o governo Bolsonaro e o governo Rousseff. E, por mais tempo, durante os anos 1990, embora ali com ambiguidades. Naquele momento, a agenda econômica foi, sem dúvida, liberal. Mas, paradoxalmente, foi também o período em que estavam sendo implementadas medidas previstas na constituição de 1988, as quais representavam expansão de direitos, caso exemplar do Sistema Único de Saúde. Poderia ser citado aqui, também, as instituições de regulação e controle ambiental, o Sistema Nacional de Meio-Ambiente. Foi, por assim dizer, um liberalismo atípico. Esse tipo de agenda costuma trazer, em um primeiro momento, certa estabilidade econômica, mas como isso se sustenta quase que exclusivamente em uma variável – a austeridade no gasto público –, o custo social costuma ser alto e mesmo o cenário econômico acaba se complicando, no caso brasileiro, pela fragilidade do mercado doméstico e do poder de compra dos salários. Nos dois momentos mencionados, o crescimento econômico foi pífio e os indicadores sociais andaram de lado, ou se deterioraram. Talvez justamente por isso foram ciclos relativamente curtos.

A narrativa social-desenvolvimentista, por sua vez, representou um ciclo mais longo, assim como fora mais longo o

ciclo nacional-desenvolvimentista, seu antecessor no século passado. Nesse caso, uma agenda governamental sustentada por uma coalizão mais ampla de atores resultou em um período de expressiva melhoria em indicadores sociais (como a redução da pobreza e da fome) e em um crescimento econômico que, se não foi exuberante, ao menos se deu em patamares bem maiores e por mais tempo do que aquilo que se vinha conseguindo nas décadas anteriores. Por que esse ciclo se interrompeu? Uma resposta mais fácil dirá que isso se deveu a artimanhas de setores descontentes com o progressismo dessa agenda. Movimentações nessa direção ocorreram, é certo. Mas elas só puderam alcançar êxito porque os resultados positivos vinham perdendo força nos primeiros anos da década passada: o crescimento econômico minguou, o desemprego voltou a crescer e as tentativas de fazer frente à crise aceleraram o desembarque de certos segmentos da coalizão que sustentava aquela agenda até então.

Talvez tenha sido o mais perto que se chegou, considerando as três agendas, de um ciclo de crescimento econômico acompanhado de expansão do bem-estar, com melhoria de indicadores ambientais importantes, como a redução do desmatamento na Amazônia. Mas também, aqui, sobram contradições. Para ficar em apenas uma, durante esse período houve um aprofundamento, e não uma reversão, apesar de esforços em contrário, da dependência crescente em relação ao setor de produção de *commodities*. Não é clara nessa agenda, para dizer o mínimo, a imagem de futuro projetada para a inserção do país na ordem internacional sob o ângulo de sua base produtiva, com grande privilégio a setores típicos da economia do século XX, como *commodities* minerais e agropecuárias, petróleo e indústria automobilística.

Como se pode ver, nem de longe as três agendas se equivalem. Todavia, é difícil imaginar que poderão significar uma perspectiva de transição para um modelo de desenvolvimento orientado pelos critérios contidos na retórica da sustentabilidade.

Alguém, ao ler essas linhas, poderia se perguntar sobre a ausência da chamada “terceira via”, expressão muito usada nos

anos recentes para se referir a alguma possível alternativa de centro entre a agenda social-desenvolvimentista e a agenda da direita. De início, é importante observar que a expressão mudou de conteúdo desde que começou a ser usada. Outrora, ela se referia a uma alternativa para a polarização entre PT e PSDB, que havia organizado o campo político desde os anos 1990. Recentemente, ela é usada para se referir a alguma alternativa para a polarização entre PT e o bolsonarismo. Isso explica boa parte da confusão, pois, sob esse rótulo vago, ora de centro, ora de terceira via, se mencionam nomes com agendas muito diferentes, como Ciro Gomes, Marina Silva, João Dória, o apresentador Luciano Huck, entre outros; nem todos de centro, como se vê. Só isso bastaria para afirmar que é impossível dizer que exista aí uma agenda clara.

No plano internacional, o quadro não é muito diferente. Ignacy Sachs, um dos grandes nomes da economia do desenvolvimento, bastante conhecido pelos brasileiros, costumava dizer, na virada do milênio, quando publicou suas principais obras (SACHS, 2007), que nossa geração estava sentada sobre os escombros das três grandes narrativas que organizaram as utopias sociais durante o século XX: o chamado socialismo real (hoje restrito a poucos países), a social democracia europeia (enfraquecida em sua tentativa de equilibrar "o sim para a economia de mercado e o não para uma sociedade de mercado", como expressou certa vez um de seus principais líderes) e o liberalismo (que segue como retórica forte, embora também não tenha aplicado como tal de forma duradoura em nenhum país importante, menos ainda agora, em um contexto de crise como a atual).

É verdade, também, que, no plano internacional, três outras narrativas despontaram depois dos escritos de Sachs. A primeira é aquela que tem em Bolsonaro sua versão nacional: o populismo autoritário, visto também na Hungria, Turquia, Polônia, sobre o qual já se falou acima. A segunda é o capitalismo de Estado chinês, com resultados de longo prazo ainda incertos: houve fantástica redução da pobreza, mas aumento da desigualdade; crescimento econômico exuberante, mas não por acaso entrando em nova fase, ainda acelerado, mas à metade da intensidade das duas décadas

anteriores; atenção crescente à agenda ambiental, por razões geopolíticas, sobretudo. A terceira envolve uma renovação da social-democracia, com uma tentativa de retomada do papel estratégico dos investimentos públicos e, também, com maior atenção à agenda ambiental. Em alguns países, isso tem dado origem a retóricas como o *Green New Deal*. É muito cedo ainda para avaliar sua força e, como nela serão administradas tensões, em especial com os grupos mais poderosos ainda em muito dependentes do padrão regulatório e de gasto público típicos do momento anterior.

Por fim, o leitor mais habituado a esses debates poderia ainda questionar a ausência de uma outra narrativa: aquela associada às várias vertentes do chamado pós-desenvolvimentismo. Há diferenças entre elas, mas não seria exagero reunir aqui discursos como o *buen vivir*, o decrescimento. Essas narrativas têm um grande mérito: representam uma crítica vigorosa aos limites dos modelos que vêm predominando até aqui ou, em alguns casos, ao capitalismo como sistema econômico. Também, têm enorme importância ao chamar a atenção para a necessidade de se tomar a sério a diversidade sociobiocultural nas utopias de futuro. Mas elas têm dito pouco sobre os caminhos para se fazer isso. Há nelas, muitas vezes, certa ingenuidade quanto aos modos de vida de populações tradicionais, esquecendo-se que, no chamado Sul Global, prevalecem os baixos ou insuficientes indicadores de bem-estar. Ou que comunidades exaltadas como guardiãs da natureza muitas vezes se organizam em modelos sociais com expressiva desigualdade de gênero e com alta dose de conflitos geracionais.

A questão central segue sendo, portanto, a ampliação da liberdade das pessoas, para usar a célebre expressão de Amartya Sen em seu livro *Desenvolvimento como liberdade* (SEN, 1998). Isso envolve, também, mudanças na base material das várias sociedades do Norte e do Sul global. Por isso, a ideia de desenvolvimento segue sendo válida, desde que se considerem, é claro, as novas abordagens sobre desenvolvimento, e não a primeira geração delas, já com quase cem anos, nas quais

desenvolvimento era sinônimo apenas de crescimento econômico, como já se criticou páginas atrás.

5. Conclusão – como fazer do paradoxo uma transição para a sustentabilidade?

Nas seções principais deste texto, há três ideias importantes. Primeira ideia: defesa da democracia, enfrentamento das desigualdades e promoção da sustentabilidade são desafios interdependentes, e qualquer modelo de desenvolvimento só terá êxito duradouro se conseguir manejar, simultaneamente, o enfrentamento dos problemas associados a esses três domínios. Segunda ideia: há mudanças que poderiam ser lidas como sinais de uma transição, na base produtiva, no ambiente regulatório dos países e no plano internacional, no discurso das lideranças empresariais, no comportamento cidadão; todavia, elas coexistem com fenômenos que poderiam também ser lidos como indicativos de que estamos na direção oposta, numa situação paradoxal, enfim. Terceira ideia: embora as narrativas predominantes, no caso brasileiro, ainda estejam distantes de dar forma a uma agenda que equacione aquelas três ordens de desafios, despontam no plano internacional tentativas de inovação discursiva cujos resultados são ainda muito incipientes para que se avalie o quanto elas conseguirão superar ambiguidades e construir um futuro diferente. A pergunta que fica é, portanto, como fazer dos paradoxos atuais a base para uma transição em direção a algo coerente com a ideia de sustentabilidade.

É impossível uma resposta cabal para essa pergunta. Entre outras razões, porque, também como já foi dito em algum momento, transições assim são sempre construções políticas que resultam de negociações e combinações de interesses de diferentes forças sociais. Não é um mero exercício retórico, ou uma agenda técnica. O que o conhecimento científico pode fazer, isso sim, é desvelar aspectos que não estejam evidentes aos tomadores de decisão, refletir e analisar opções tomadas e suas consequências e, por aí, expandir o horizonte

dos atores sociais. De forma muito modesta, é o que essas linhas tentam trazer: estabelecer um diálogo com leitores interessados, levantando questões pertinentes a respeito do presente e do futuro. O que fazer com elas é algo do domínio da política, e não faltarão espaços e momentos nos próximos anos em que cada um de nós poderá fazer apostas e escolhas sobre as bifurcações de caminhos nos quais esse futuro ganhará concretude, seja fazendo transições, seja aprofundando os paradoxos.

Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. *Amazônia – por uma economia do conhecimento da natureza*. São Paulo: Ed. Elefante, 2019.
- ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James. *Por que as nações fracassam – as origens do poder, prosperidade e pobreza*. Rio de Janeiro: Ed. Campus., 2012.
- ANIELSKI, Mark. *The Economics of happiness – building genuine wealth*. New Society Pub., 2007.
- BANERJEE, Abhijit; DUFLO, Esther. *A Economia dos pobres – uma nova visão sobre a desigualdade*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2021.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco – rumo a uma outra Modernidade*. São Paulo: 34 Letras Ed. 2003.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil*. São Paulo: Editora 34 Letras, 2015.
- CHOHAM, Usman W. A Green New Deal: discursive review and appraisal. *Discussion Paper Series: Notes on the 21 st Century*, 2019.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Pacto Ecológico Europeu*, 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pt#documents. Acessado em 21/10/2021.
- CNI. *Indicadores CNI*. 2021. Disponível em: <http://www6.sistemaindustria.org.br/gpc/externo/listaResultados.faces?codPesquisa=100>. Acessado em 21/10/2021.
- DALY, Herman & FARLEY, Joshua. *Ecologia econômica – princípios e aplicações*. São Paulo: Instituto Piaget. 2004.

FAVARETO, Arilson *et al.* *Entre Chapadas e Baixões do MATOPIBA – dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteira da expansão agropecuária no Cerrado*. São Paulo: Editora Ilustre e Greenpeace, 2019.

FOLHA DE S. PAULO. “Não precisamos desmatar para comer, basta aumentar a produtividade”. Entrevista da Ministra Tereza Cristina, concedida a Patricia Mello, 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/01/nao-precisamos-desmatar-para-comer-basta-aumentar-a-produtividade-diz-tereza-cristina.shtml>. Acessado em 21/20/2021.

GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. *The Entropy Law and the Economic Process*. Harvard University Press, 1971.

GRAMKOW, Camila. O Big Push Ambiental no Brasil Investimentos coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável. *Perspectiva* n. 20, FES, 2019.

INSTITUTO ESCOLHAS. *Imposto Territorial Rural – justiça tributária e incentivos ambientais*. 2019. Disponível em: http://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/05/ITR_relatorio_final_FINAL.pdf. Acessado em 21/10/2021.

IBGE. *Censo Agropecuário*. 2017. Disponível em: <https://ibge.gov.br>. Acessado em 21/10/2021.

IPCC. *AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. 2021. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/#FullReport>. Acessado em 21/10/2021.

McNEILL, John Robert *et al.* *The Great Acceleration: An Environmental History of the Anthropocene Since 1945*. Belknap Press, 2016.

MEADOWS, Donella *et al.* *The limits to growth*. Seignet Ed. 1972.

NOBRE, Ismael; NOBRE, Carlos. Projeto “Amazônia 4.0”: Definindo uma Terceira Via para a Amazônia. *Futuribles*, n. 2, Setembro, 2019.

NORGAARD, Richard B. *Development Betrayed: The End of Progress and a Co-Evolutionary Revisioning of the Future*. Routledge, 1994.

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

ONU. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. NY: UN, 2015.

ONU. *World Population Prospects*. 2021. Disponível em: <https://population.un.org/wpp/Publications/> . Acessado em 21/10/2021.

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

PIKETTY, Thomas. *Capital e ideologia*. Barcelona: Ed. Planeta, 2019.

RAJÃO, Raoni *et al.* The rotten apples of Brazil's agribusiness. *Science*, v. 369, n. 6501, 2020.

SACHS, Ignacy. *Rumo a ecossocioeconomia*. São Paulo: Cortez. Ed., 2007.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

STIGLITZ, Joseph. *O preço da desigualdade*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2013.

TAYLOR, Matthew. *Decadent Developmentalism: The Political Economy of Democratic Brazil*. Cambridge University Press. 2020.

WORLD BANK. *World Development Indicators*. 2021. Disponível em: https://databank.worldbank.org/reports.aspx?Id=c26f36d7&Report_Name=SADC-WDI-main . Acessado em 21/20/2021.

V-DEM INSTITUTE. *Democracy Report 2021*. University of Gothenburg, 2021.

VEBLER, Thorstein. A Teoria da Classe Ociosa – Um estudo econômico das instituições. In: VEBLER, Thorstein. *Coleção Grandes Pensadores - Veblen*. São Paulo: Atica, 1974.

VEIGA, Jose Eli. *Desenvolvimento sustentável – o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2005.

WORLD BANK. *World Development Indicators*. 2019. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acessado em 21/10/2021.

Capítulo 8

Recuperação transformadora com igualdade e sustentabilidade: desafios e oportunidades para o Brasil em seu contexto regional

Camila Gramkow¹

1. Introdução

O ponto de partida da discussão que se faz no presente capítulo é a necessidade urgente de se construírem modelos ou estilos de desenvolvimento economicamente, socialmente e ambientalmente sustentáveis nos países da América Latina e do Caribe (ALC), incluindo o Brasil. A necessidade de transformar estilos de desenvolvimento está colocada há muito tempo (ver, por exemplo, PINTO, 1976), mas foi ofuscada nos anos recentes por um período de relativa bonança econômica e social. Embora o Brasil e a região tenham observado um período, em torno de 2007 a 2012, de prosperidade (com crescimento econômico, aumento da taxa de ocupação, redução de desigualdades, diminuição da pobreza, alívio da restrição externa etc.), o esgotamento do último ciclo de *commodities*, dentre outros fatores, revelou que as características estruturais que restringem o desenvolvimento de longo prazo persistem e, em muitos casos, aprofundaram-se na região (CEPAL, 2016).

Nesse sentido, o contexto pré-pandemia era caracterizado por evidências da insustentabilidade econômica, social e ambiental dos estilos de desenvolvimento prevalecentes na ALC. A chegada da crise, associada à pandemia de COVID-19 na região, em um contexto de brechas estruturais históricas marcadas, incluindo a

¹ Oficial de Assuntos Econômicos do Escritório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) no Brasil. As opiniões expressadas neste texto podem não coincidir com aquelas da CEPAL.

pobreza, a desigualdade e as restrições de longo prazo ao crescimento econômico, foi determinante para que a ALC se tornasse a região mais atingida do mundo pelos efeitos da pandemia (CEPAL, 2021a).

O objetivo do presente capítulo é oferecer uma discussão sobre a necessidade de caminhos para a construção de novos estilos de desenvolvimento no Brasil em seu contexto regional, com foco nas contribuições da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) para uma recuperação transformadora com igualdade e sustentabilidade (CEPAL, 2020a).

O capítulo está organizado da seguinte forma. Primeiramente, parte-se de um diagnóstico sobre as principais características estruturais do contexto pré-pandemia no país e na região na Seção 2. Discutem-se, então, os impactos da pandemia, enfatizando como a conjuntura atual agravou certas tendências que já estavam em curso no campo econômico e no social na Seção 3. Na Seção 4, faz-se um panorama das principais políticas de retomada no mundo, com foco em políticas que buscam uma recuperação “verde”. Finalmente, na Seção 5, apresenta-se a abordagem do Grande Impulso (ou *Big Push*) para a Sustentabilidade, para apoiar os países da ALC em construir estratégias de recuperação transformadora com sustentabilidade e igualdade.

2. O contexto pré-pandemia e a urgência de uma transformação estrutural

Na região da ALC, o contexto pré-pandemia era caracterizado por baixo dinamismo econômico, deterioração da situação social e crescente degradação ambiental. Do ponto de vista econômico, a ALC apresentava uma trajetória de reduzido crescimento econômico de longo prazo, com uma taxa de crescimento interanual média real de 3,5% entre 1961 e 2019 (BANCO MUNDIAL, 2020) – somente superior à média da África Subsaariana (3,4%) e de países da Europa e da Ásia Central (1,8%), e abaixo dos países da Ásia Oriental e do Pacífico (7,1%) ou do

Oriente Média e Norte da África (4,3%). No último sexênio (2014 a 2019), a ALC cresceu a uma taxa média de 0,3% ao ano. No Brasil, a situação não diferiu muito, uma vez que o período imediatamente anterior à pandemia (2014 a 2019) foi o sexênio de menor crescimento médio desde a década de 1950, com taxa de crescimento interanual média de -0,4% (IPEA, 2020).

Por trás desse baixo desempenho econômico, há fatores estruturais de expressão mundial. Existe um “viés recessivo” na economia mundial, que empurra para baixo a demanda global, acentuado após a irrupção da Grande Recessão de 2008/2009 (CEPAL, 2021b). O viés recessivo é uma situação em que o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) não é mais impulsionado pelo comércio, porque, uma vez que os países com superávit comercial (e.g. Alemanha e Holanda) não têm incentivo para mudar de posição, os países menos desenvolvidos que apresentam déficits comerciais sofrem maior pressão para se ajustar. Ou seja, o custo do ajuste recai sobre as economias menos desenvolvidas, tais como as economias latino-americanas e caribenhas. O resultado é que a demanda agregada mundial tende a se ajustar para baixo, o que se traduz em uma desaceleração do comércio e, por conseguinte, da economia mundial (CEPAL, 2020a). De fato, desde 2011, a taxa de crescimento das exportações mundiais tem sido menor do que a taxa de crescimento do PIB mundial (CEPAL, 2021b).

Outros fatores estruturais que podem explicar o desempenho econômico relativamente baixo da região e do Brasil são os de natureza interna, em particular, o tipo de especialização produtiva, consequentemente, comercial, que se caracteriza por uma tendência de re-primarização da especialização das exportações em *commodities* primárias e por uma dependência dos mercados externos de obter bens e serviços de maior complexidade tecnológica (CEPAL, 2016; 2018; 2020a). Esse tipo de especialização causa gargalos externos estruturais para o crescimento econômico de longo prazo, porque a elasticidade-renda da demanda pelos produtos em que o país se especializa é menor do que a

elasticidade-renda da demanda pelos produtos em que outras grandes economias se especializam (GRAMKOW & GORDON, 2015; NASSIF *et al.*, 2015). Ou seja, quando a renda mundial cresce, ela tende a crescer proporcionalmente menos para os países da região, o que implica a tendência ao menor crescimento da renda e do produto desses países, em comparação à dos países desenvolvidos, mantendo-os na periferia do sistema econômico mundial. Esse é um mecanismo típico por meio do qual a estrutura produtiva dos países menos desenvolvidos reforça sua condição periférica, o que implica restrições externas ao crescimento econômico de longo prazo (ver, por exemplo, McCOMBIE & THIRLWALL, 1994).

Além disso, a especialização produtiva também está relacionada a capacidades produtivas insuficientemente desenvolvidas e interligadas, o que define a heterogeneidade estrutural. Uma das características da heterogeneidade estrutural na região é a fragmentação em termos de produtividade, uma vez que há grandes desníveis de produtividade do trabalho dentro e entre os setores da economia, notadamente entre os segmentos econômicos inseridos no comércio mundial e aqueles voltados para mercado doméstico, muito maiores do que a dispersão da produtividade nas economias avançadas. Essas fraturas no tecido produtivo implicam capacidades muito limitadas para a inovação e a melhoria da competitividade, reforçando o padrão de dependência externa de bens e serviços de maior complexidade tecnológica. Ademais, a heterogeneidade estrutural, somada a uma grande disponibilidade de mão de obra, implica a existência de uma grande massa de trabalhadores ocupados em setores de baixa produtividade, baixa remuneração e baixa formalidade. Na prática, resulta que significativa parcela trabalhadores encontra-se desprotegida diante de adversidades. Estima-se que, na ALC, 49,7% dos ocupados estejam empregados em setores de baixa produtividade; e que 33,4% e 20,7% dos domicílios com crianças e adolescentes não contam com qualquer tipo de proteção social, na ALC e no Brasil, respectivamente (CEPAL, 2021a).

No Brasil, houve um aprofundamento desse tipo de especialização produtiva nos anos prévios à pandemia. Impulsionado pelo desempenho positivo das *commodities* primárias no mercado mundial, o Brasil observou nos últimos anos uma participação crescente de *commodities* primárias nas exportações de bens, que passaram de 61,9% em 2015 para 66,6% em 2019 (CEPALSTAT, 2021). Enquanto isso, na pauta importadora, as indústrias de alta e média-alta tecnologia mantiveram uma participação elevada de 59,9% em 2019, comparado com 58,7% em 2014 (IEDI, 2020). Em suma, na dimensão econômica, o Brasil e a região encontravam-se em uma trajetória de aprofundamento de características estruturais associadas ao baixo desempenho de suas economias nos anos prévios à chegada da pandemia.

Tomando em conta alguns indicadores no âmbito social, a ALC observava, desde 2014, uma retomada do aumento da pobreza, dado que a proporção da população da região em situação de pobreza passou de 27,8% em 2014 para 30,5% em 2019 (CEPAL, 2021a). A pobreza extrema, no mesmo período, também aumentou, de 7,8% da população da região em 2014 para 11,3% em 2019 (ibid.). Essa deterioração da situação social fez com que houvesse um estancamento do Índice de Gini de distribuição da renda de 2017 a 2019, o que poderia indicar uma interrupção da tendência de redução da desigualdade em curso desde o início da década de 2000 (ibid.). Esse dado merece atenção, pois, apesar de importantes esforços nas últimas décadas, a ALC permanece sendo a região com os maiores níveis de desigualdade de renda do mundo (PNUD, 2019). No Brasil, a população em situação de pobreza passou de 22,8% em 2014 para 25,3% em 2018, e a população em situação de pobreza extrema passou de 4,5% para 6,5% (CEPALSTAT, 2021). A distribuição de renda no país, medida pelo coeficiente de Gini, passou de 0,514 em 2014 para 0,538 em 2019, indicando um aumento da desigualdade de renda (ibid.).

Por sua vez, examinando alguns indicadores da dimensão ambiental, a ALC vinha em uma trajetória de perda de mais de 100 milhões de hectares de sua cobertura de florestas naturais de 1990

a 2015 (CEPALSTAT, 2021). A perda da cobertura florestal implica riscos crescentes de falta de disponibilidade de serviços ecossistêmicos, ou seja, dos serviços prestados pela natureza aos seres humanos, notadamente a disponibilidade de água, mas também a fertilização de solos, a polinização, a regulação do clima local, entre outros.

Além disso, o desmatamento é uma fonte importante de emissões de gases de efeito estufa (GEE) na região. No Brasil, as emissões de dióxido de carbono pela combustão de combustíveis fósseis e de processos industriais cresceram 4,6% em 2016 em comparação com 2011, muito acima da taxa média global no período, de 2,6% (BANCO MUNDIAL, 2020). Esses dados apontam que o Brasil e a região estavam seguindo uma trajetória de crescente degradação ambiental, com maior intensidade de emissões do que o resto do mundo. Essa tendência não apenas é insustentável do ponto de vista ambiental, mas também pode se traduzir em custos crescentes da descarbonização, devido ao *carbon lock-in*, ou seja, aos custos de transição que se tornam cada vez maiores à medida que a estrutura produtiva se aprofunda em um padrão contaminante ou poluidor.

Em resumo, havia sinais de insustentabilidades nas três dimensões do desenvolvimento sustentável no Brasil e na região, mesmo antes de a pandemia chegar na ALC. Compreender esses aspectos estruturais é fundamental para entender a dimensão dos impactos da pandemia nos países da região, discutidos a seguir.

3. A crise associada à pandemia de COVID-19 agrava as brechas do desenvolvimento

O contexto de visibilização crescente de brechas econômicas, sociais e ambientais de desenvolvimento, foi determinante para que a chegada da COVID-19 ao Brasil e à região se traduzisse em uma das crises de maior proporção de sua história. Foram somados ao baixo crescimento econômico choques externos negativos e a necessidade de implementação de políticas de confinamento,

distanciamento físico e limitação das atividades produtivas, que fizeram com que a emergência sanitária se materializasse na pior crise econômica, social e produtiva que a região experimentou nos últimos 120 anos, com uma queda de 6,8% no PIB regional (CEPAL, 2021d). No Brasil, a contração da economia foi de 4,1% em 2020, a maior retração desde 1990 (IPEADATA, 2021).

A queda só não foi maior devido aos esforços dos países da região em responder aos efeitos da pandemia. Estima-se que os países latino-americanos realizaram um esforço fiscal da ordem de 4,3% do PIB, em média, enquanto, no Brasil, esses esforços chegaram a 8,5% do PIB (CEPAL, 2021c). No Brasil, houve uma expansão do gasto do governo central, principalmente em subsídios e transferências correntes a domicílios e ao setor produtivo, que aumentaram em 5,8 pontos percentuais do PIB de 2019 para 2020 (CEPAL, 2021e). Destaca-se o auxílio emergencial, que injetou R\$ 294,7 bilhões (cerca de 4% do PIB) na economia brasileira em 2020, beneficiando 67,9 milhões de brasileiros, o que representa 32,2% da população e cerca de 40% das residências do país (CEF, 2021).

Estima-se que a pobreza extrema no Brasil poderia ter passado de 5,5% da população em 2019 para 8% da população em 2020 sem transferências, mas que as transferências na realidade podem ter reduzido a pobreza extrema para 1,4% da população em 2020 (CEPAL, 2021c). Em termos de pobreza, partindo de um patamar de 19,2% da população brasileira em 2019, poderia ter chegado a 24,1% em 2020 sem transferências e 16,3% com transferências (ibid.). Esses dados contrastam com as estimativas para a ALC, que apontam para um aumento da pobreza extrema de 70 milhões de pessoas (ou 11,3% da população da região) em 2019 para 98 milhões (ou 15,8%) sem transferências ou para 78 milhões (ou 12,5%) com transferências em 2020. Também, apontam para uma elevação da pobreza, de 187 milhões de pessoas (ou 30,5% da população regional) em 2019, para 230 milhões (ou 37,2%) sem transferências ou 209 milhões (ou 33,7%) com transferências em 2020.

Por um lado, essas estimativas ilustram a importância de políticas de proteção social, tais como o auxílio emergencial, para conter os efeitos de uma crise econômica de grandes proporções sobre a população, assim como para mitigar o impacto econômico, que poderia, no caso do Brasil, ter chegado a uma contração do PIB de 9,2% em 2020 na ausência dessas e de outras medidas de resposta à pandemia (CEPAL, 2020b). Por outro lado, o auxílio emergencial no Brasil representou 1,56 vezes a linha de pobreza extrema, porém não alcançou a linha de pobreza (CEPAL, 2021c). Mesmo não atingindo o nível de pobreza, as estimativas apontam que esse apoio pode ter contribuído não apenas para conter o avanço dela, mas, até certa medida, para reverter a pobreza no país, o que sublinha a relevância de se manter esse tipo de apoio pelo menos enquanto perdurar a pandemia e seus efeitos sobre a população em situação de pobreza e extrema pobreza no país.

Não obstante esses esforços, a contração da atividade econômica foi acompanhada por uma redução significativa (de 10,7% de 2019 para 2020) do número de pessoas ocupadas no Brasil, que foi maior entre mulheres (11,8%) que entre homens (9,8%; *ibid.*). Também, houve uma importante saída de pessoas da força de trabalho, com um aumento de 20,1% no país no período (*ibid.*). Na ALC, a taxa de desocupação chegou a 10,7% em 2020, o que representa 2,6 pontos percentuais acima do patamar observado em 2019 (*ibid.*). Até junho de 2021, mais de 1.260.000 pessoas morreram por conta da COVID-19 nos países da América Latina e do Caribe (CEPAL, 2021d). Essa cifra equivale a 32% do total mundial de falecimentos, embora a população da região represente somente 8,4% da população mundial (*ibid.*).

Em termos de impacto sobre emissões de gases do efeito estufa (GEE), um estudo recente (LE QUERE *et al.*, 2020) projeta que as emissões de GEE tenham sofrido uma redução, devido à contração da atividade econômica, particularmente nos períodos em que há uma maior restrição sobre a circulação de pessoas. No Brasil, o estudo projeta que o período com mais restrições (em torno de abril 2020) tenha levado a uma redução de cerca de 25%, principalmente devido

à redução das emissões no setor de transporte de superfície. Entretanto, o mesmo estudo aponta que essa redução das emissões não é sustentável, já que, uma vez que as medidas restritivas fossem removidas, as emissões voltariam ao patamar anterior. O estudo conclui que somente será possível atingir uma redução sustentável no tempo das emissões de GEE com mudança estrutural, a partir de investimentos de baixo carbono em diversos setores.

Em suma, a pandemia de COVID-19 magnificou as fragilidades econômicas, sociais e ambientais da ALC e do Brasil, tornando manifesta a necessidade de uma recuperação transformadora, com igualdade e sustentabilidade.

4. As concepções e propostas para um futuro “verde”

Muitas das propostas de recuperação “verde” foram concebidas no contexto da Grande Recessão de 2008/2009. Elas tinham em comum a visão de que a economia deveria mudar para um modelo mais sustentável, devendo prever não apenas ações climática efetivas, mas também promover a recuperação econômica. Foi nesse contexto que surgiram as primeiras formulações de *Green New Deal* (BARBIER, 2009), recuperação verde (POLLIN *et al.*, 2008), crescimento verde (OCDE, 2011), economia verde (PNUMA, 2011), entre outros (ver GRAMKOW, 2019, para uma revisão).

Essas propostas, em si mesmas, representam uma ruptura com a visão de que o meio ambiente seja um entrave ao desenvolvimento. Há um crescente consenso de que, pelo menos a curto prazo, as mudanças estruturais, rápidas e profundas necessárias para proteger o planeta devam resultar em crescimento econômico (BARBIER, 2009; BARKER *et al.*, 2012; GRAMKOW e ANGER-KRAAVI, 2019; HUBERTY *et al.*, 2011). Isso porque essas mudanças amplas se traduzem em investimentos massivos, que são o componente mais dinâmico da economia. No caso do Brasil, estima-se que os investimentos de baixo carbono necessários para cumprir com as metas estabelecidas pelo país em sua Contribuição

Nacionalmente Determinada (BRASIL, 2015) podem chegar a US\$ 1,3 trilhões até 2030 (IFC, 2016).

Propostas para o enfrentamento simultâneo das crises econômica e climática se traduziram, pela primeira vez na história, em pacotes de estímulos para contenção da crise econômica por todo o globo, que incluíram, explicitamente, um componente fiscal verde, compreendendo investimentos em energias renováveis, eficiência energética, transporte público, ferrovias, infraestrutura hídrica, proteção ambiental etc. (BARBIER e MARKANDYA, 2013; ROBINS *et al.*, 2009). Governos (quase exclusivamente membros do G20) alocaram mais US\$ 520 bilhões para a recuperação verde, o que representou 15,7% do total de estímulos fiscais e 0,7% do PIB global (*ibid.*). Contudo, de forma geral, a maior parte dos países do mundo foi cautelosa em aderir à recuperação verde à época. Globalmente, os estímulos verdes totais ficaram abaixo da meta de se investir 1% do PIB sugerida pelo *Global Green New Deal*. Uma das causas possíveis pode estar relacionada à grande expressão das políticas de natureza monetária, como por exemplo o *quantitative easing*, nas políticas de enfrentamento à Grande Recessão de 2008/2009, com menor espaço para política fiscal. Ademais, as economias do G20 falharam em coordenar suas medidas de estímulos verdes, particularmente ao não remover os subsídios aos combustíveis fósseis. Finalmente, o G20 não aumentou o apoio financeiro e tecnológico aos países em desenvolvimento, o que dificultou o engajamento desses países na agenda de crescimento verde (*ibid.*).

Com a irrupção da atual crise provocada pela pandemia de COVID-19, as propostas de retomada com ênfase no verde ganharam novo fôlego. As primeiras medidas de estímulos verdes para enfrentar a Grande Recessão de 2008/2009 forneceram um aprendizado e uma base sobre a qual essas propostas amadureceram e, em muitos países, já estão em fase de implementação. Segundo o índice de esverdeamento dos estímulos (VIVID ECONOMICS, 2021), baseado no estudo de caso dos países do G20 e mais 10 outras economias, incluindo o Brasil, foram anunciados estímulos “verdes” da ordem de US\$ 1,8 trilhões

diretamente para setores que teriam um impacto grande e duradouro para a natureza. A União Europeia (UE) aprovou o Nova Geração UE (*Next Generation EU*), o maior e mais amplo pacote de estímulos verdes apresentado até o momento. Em linha com o *Green Deal* Europeu, trata-se de um pacote de recuperação de US\$ 830 milhões (€ 750 bilhões) para melhorar a sustentabilidade na agricultura, financiar energias renováveis e apoiar vendas de veículos elétricos e infraestrutura. Nos Estados Unidos, foi assinado o *Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad* em janeiro de 2021, que prevê ações vigorosas em praticamente todos os setores ambientalmente relevantes. No Canadá, o financiamento emergencial a empresas grandes é condicionado ao aumento da transparência de seus compromissos climáticos. Como parte de uma maior ambição do compromisso climático chinês de reduzir a intensidade das emissões de GEE em 65% até 2030 em relação ao nível de 2005, estão previstos grandes investimentos em ampliação da geração elétrica solar e eólica, além de um grande plano de restauração florestal. O *New Deal* da Coreia do Sul foi fortalecido com uma injeção de US\$ 48 bilhões dedicados a projetos nas áreas de veículos elétricos e híbridos, energia renovável e eficiência energética.

Apesar desses estímulos verdes representarem um passo importante na direção correta, em 19 das 29 economias analisadas os estímulos considerados danosos ao meio ambiente superam os estímulos verdes. Similarmente, outro levantamento aponta que os países do G20 comprometeram US\$ 245,5 bilhões sem condicionantes e US\$ 49,6 bilhões com condicionantes para combustíveis fósseis, o que representa 45,5% dos recursos dedicados para apoiar o setor energético (ENERGY POLICY TRACKER, 2021). Por um lado, esses dados indicam que os desafios à frente não são desprezíveis e que é possível a flexibilização de regulações e de políticas ambientais sob o pretexto da recuperação econômica, gerando risco de uma movimentação na direção oposta àquela da sustentabilidade. Por outro lado, pode-se esperar um aumento do peso dos estímulos verdes, à medida que, cada vez mais, eles estarão

dedicados a ações de recuperação de longo prazo, ao invés do enfrentamento emergencial no curto prazo. Líderes de todo o mundo têm à sua frente uma oportunidade histórica para transformar estilos de desenvolvimento rumo a economias mais igualitárias e inclusivas, mais resilientes diante de ameaças de pandemias, dos impactos das mudanças climáticas e de muitos outros desafios que o futuro guarda.

5. O *Big Push* para a Sustentabilidade

A “normalidade” pré-pandemia não representa um caminho de referência para a retomada. Na realidade, tornou-se evidente a necessidade de uma recuperação transformadora, que coloque os países da ALC em uma trajetória rumo à sustentabilidade e à igualdade. Se o antigo “normal” não foi capaz de resolver as grandes questões do desenvolvimento, hoje a crise apresenta-se como uma estreita janela de oportunidade para criar um novo estilo de desenvolvimento, em cujo centro estejam a sustentabilidade e a igualdade. Mudar o estilo de desenvolvimento é urgentemente necessário, não apenas porque os custos da inação são muito altos, mas também porque a janela de oportunidade para manter o aquecimento global dentro dos limites internacionalmente acordados – e evitar ultrapassar os limites planetários – é estreita. A razão mais importante é a existência de numerosas oportunidades para que uma nova geração de políticas pró-sustentabilidade e pró-igualdade seja propulsora de um novo ciclo de desenvolvimento econômico, alinhado a uma recuperação transformadora, com sustentabilidade e igualdade.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) vem desenvolvendo uma abordagem renovada, chamada “*Big Push* (ou Grande Impulso) para a Sustentabilidade”, visando a apoiar os países da América Latina e do Caribe na construção de estilos de desenvolvimento sustentáveis (CEPAL, 2020a). Em termos simples, a abordagem do *Big Push* para a Sustentabilidade representa uma coordenação de políticas (públicas e corporativas,

nacionais e subnacionais, setoriais, fiscais, regulatórias, financeiras, de planejamento etc.) para mobilizar investimentos transformadores do estilo de desenvolvimento. Nessa abordagem, o conjunto de investimentos complementares e em escala, necessários para a transição para um modelo econômico saudável, resiliente, de baixo carbono, inclusivo e sustentável, são motores de um grande impulso (*big push*) para o crescimento econômico e para a promoção da igualdade, contribuindo para a construção de um desenvolvimento mais sustentável no seu tripé econômico, social e ambiental (CEPAL/FES, 2019; GRAMKOW (Org.), 2020).

Na abordagem do *Big Push* para a Sustentabilidade, os investimentos transformadores devem ser orientados para o estilo de desenvolvimento que se busca construir. Não há um único estilo de desenvolvimento sustentável, mas sim uma ampla gama de opções possíveis. Em muitos países, existem processos estabelecidos que jogam luz sobre o estilo almejado, incluindo as estratégias de planejamento, os planos setoriais, as prioridades para o gasto público e os objetivos e diretrizes estabelecidas para as políticas públicas. As vocações dos países também são um pilar importante a se ter em consideração, incluindo o tipo e a disponibilidade de recursos naturais, a abundância e a qualificação do capital humano, assim como as competências tecnológicas e produtivas. Além disso, tomam-se em conta os mecanismos de coordenação internacional e de internalização das respostas da comunidade internacional a desafios globais comuns, tais como a Agenda 2030 e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015).

Outra “luz” para a construção da estilos de desenvolvimento sustentáveis é a eficiência tríplice do *Big Push* para a Sustentabilidade: (i) a eficiência schumpeteriana, segundo a qual uma matriz produtiva mais integrada, complexa e intensiva em conhecimento gera externalidades positivas de aprendizado e inovação irradiadas a toda a cadeia de valor; (ii) a eficiência keynesiana, que destaca haver ganhos de eficiência (de escala e de escopo) da especialização produtiva em bens cuja demanda cresce relativamente mais, gerando efeitos multiplicadores e impactos

positivos na economia e nos empregos; e (iii) eficiência de sustentabilidade, que diz respeito à viabilidade econômica, justiça social e sustentabilidade ambiental. O estilo de desenvolvimento aspirado e a eficiência tríplice conformam os princípios orientadores dos investimentos transformadores a serem mobilizados.

Segundo a abordagem do *Big Push* para a Sustentabilidade, é preciso articular e coordenar políticas em torno dos princípios do novo estilo de desenvolvimento para se destravarem investimentos nacionais e estrangeiros, não apenas em práticas, tecnologias, cadeias de valor e infraestrutura sustentáveis, mas também em capacidades científicas, tecnológicas e inovativas e educação para equipar a força de trabalho com as habilidades necessárias para o futuro. A coordenação é, simultaneamente, o desafio crítico e a principal oportunidade do *Big Push* para a Sustentabilidade. Se uma ampla gama de políticas (públicas e corporativas, nacionais e subnacionais, setoriais, tributárias, regulatórias, fiscais, financeiras, de planejamento, etc.) estiver alinhada e coesa com os princípios de um novo estilo de desenvolvimento, um ambiente favorável para mobilizar os investimentos necessários será estabelecido, ancorado em incertezas reduzidas, sinais de preços corrigidos e em um *mix* de políticas adequado. O consequente aumento dos investimentos sustentáveis leva, então, a um ciclo virtuoso de crescimento econômico, à criação de empregos, ao desenvolvimento de cadeias produtivas, à redução da pegada ambiental e impactos ambientais, ao mesmo tempo em que recupera a capacidade produtiva do capital natural.

No Brasil, há oportunidades e desafios para um *Big Push* para a Sustentabilidade (CEPAL/FES, 2019). Dentre as oportunidades, destaca-se o grande potencial para os investimentos de baixo carbono no país, na ordem de US\$ 1,3 trilhões até 2030 em setores tais como energias renováveis, infraestrutura urbana (mobilidade, edificações, resíduos etc.) e indústria (IFC, 2016). Ressaltam-se também, os ganhos competitivos das firmas no Brasil, que já investem em tecnologias sustentáveis (em termos de redução de custos, aumento de qualidade, aumento de *market share*, acesso a

novos mercados etc.), a maior facilidade de acesso a financiamento para empresas que possuem uma governança ambiental e social e a existência de uma ampla base de capacidades produtivas e tecnológicas voltadas à sustentabilidade. Ademais, considera-se o momento atual oportuno para esse debate, no qual se está discutindo caminhos para a recuperação da economia brasileira. Esse contexto pode ser uma oportunidade para o país direcionar esforços ao aceleração dos investimentos sustentáveis. Contudo, há também desafios para o Brasil, que incluem custos relativos ao *carbon lock-in* (relacionados à transição de paradigma tecnológico, especialmente nos setores mais poluentes), ao reduzido espaço fiscal para formulação de novas políticas, particularmente no contexto da Emenda Constitucional 95/2016, ao “teto dos gastos” e ao contexto federativo do país, que impõe necessidade de ampla coordenação entre os entes federativos.

Foram identificados mais 60 casos concretos de ações que tiveram êxito na promoção de investimentos com impactos positivos nas três dimensões do desenvolvimento sustentável (social, econômico e ambiental) no Brasil. Esses casos estão reunidos no “Repositório de casos sobre o *Big Push* para a Sustentabilidade no Brasil” (CEPAL, 2020c), que tem como objetivo dar visibilidade e oportunidade de *showcase* às experiências e iniciativas que geraram resultados concretos em direção à sustentabilidade do desenvolvimento. Os estudos de caso ilustram as amplas possibilidades de realizar investimentos sustentáveis em várias escalas (em empresas, comunidades, a nível municipal, regional e nacional), em várias práticas e tecnologias sustentáveis (de sistemas agroflorestais e novos produtos industriais verdes, até técnicas novas para saneamento básico rural e o desenvolvimento de energias renováveis) e por meio de uma rica pluralidade de medidas, políticas, arranjos de governança e fontes de financiamento. Esses estudos de caso são luzes que podem nos guiar para um futuro sustentável e igualitário, caso esses investimentos ganhem escala em linha com o *Big Push* para a Sustentabilidade.

O presente momento pode ser uma oportunidade para se construir uma estratégia de recuperação transformadora, com base em um *Big Push* para a Sustentabilidade. Os desafios à frente não são insignificantes, embora os benefícios potenciais esperados ao final desse processo certamente superam esse esforço.

Referências

BANCO MUNDIAL. *World Development Indicators*, disponível em <<https://data.worldbank.org/>>, acesso em 11/10/2020, 2020.

BARBIER, Edward. *A Global Green New Deal: executive summary*, Nairobi, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, 2009.

BARBIER, Edward e Anil MARKANDYA. *A new blueprint for a green economy*, Nova Iorque, Routledge, 2013.

BARKER, Terry *et al.* A new economics approach to modelling policies to achieve global 2020 targets for climate stabilization, *International Review of Applied Economics*, No. 26 vol 2, 2012.

BRASIL, República Federativa do. *Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada para a Consecução do Objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*, Brasília, 2015.

CEF (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL). *CAIXA e Governo Federal divulgam calendário de pagamentos do Auxílio Emergencial 2021*, disponível em: <<https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/25622/caixa-e-governo-federal-divulgam-calendario-de-pagamentos-do-auxilio-emergencial-2021>>, 31/03/2021.

CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, LC/G.2660/Rev.1, Santiago, 2016.

CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE). *La ineficiencia de la desigualdad*, LC/SES.37/3-P, Santiago, 2018.

CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE). *Construir un nuevo futuro: una recuperación*

transformadora con igualdad y sostenibilidad, LC/SES.38/3-P/Rev.1, Santiago, 2020a.

CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE). Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones, *Informe Especial COVID-19*, No. 5, Santiago, 2020b.

CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE). *Repositório de casos sobre o Big Push para a Sustentabilidade no Brasil*, disponível em: <<https://biblioguias.cepal.org/bigpushparaasustentabilidade>>, Santiago, abril de 2020c.

CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE). *Panorama Social de América Latina*, 2020, LC/PUB.2021/2-P/Rev.1, Santiago, 2021a.

CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe*, 2020, (LC/PUB.2020/21-P), Santiago, 2021b.

CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, 2020, LC/PUB.2020/17-P/Rev.1, Santiago, 2021c.

CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE). La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe: Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad, *Informe Especial COVID-19*, No. 11, 2021d.

CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, 2021, LC/PUB.2021/5-P, Santiago, 2021e.

CEPAL/FES (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE/FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG). Big Push Ambiental: Investimentos coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável, *Perspectivas*, N° 20, LC/BRS/TS.2019/1 e LC/TS.2019/14, Santiago e São Paulo, 2019.

CEPALSTAT. *Base dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe*, disponível em <<https://cepalstat-prod.cepal.org>>, acesso em 31/05/2021, 2021.

ENERGY POLICY TRACKER. *Energy Policy Tracker*, disponível em: <<https://www.energypolicytracker.org/>> International Institute for Sustainable Development, data de acesso: 5/6/2021.

GRAMKOW, Camila. De obstáculo a motor do desenvolvimento econômico: o papel da agenda climática no desenvolvimento, *Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade*, LC/TS.2019/27 e LC/BRS/TS.2019/3, Marcos Vinicius Chiliatto Leite (Org.), Santiago, CEPAL, 2019.

GRAMKOW, Camila (Org.). Investimentos transformadores para um estilo de desenvolvimento sustentável: Estudos de casos de grande impulso (Big Push) para a sustentabilidade no Brasil, *Documentos de Projetos*, LC/BRS/TS.2020/1, Santiago, CEPAL, 2020.

GRAMKOW, Camila e Annela ANGER-KRAAVI. Developing green: a case for the Brazilian manufacturing industry, *Sustainability*, No. 11 vol. 6783, 2019.

GRAMKOW, Camila e José Luis GORDON. Aspectos estruturais da economia brasileira: heterogeneidade estrutural e inserção externa de 1996 a 2009, *Cadernos Do Desenvolvimento*, No. 9 vol. 15, págs. 35–61, 2015.

HUBERTY, Mark *et al.* *Shaping the green growth economy: a review of the public debate and prospects for green growth*, Copenhagen, Green Growth Leaders, 2011.

IFC (INTERNATIONAL FINANCIAL CORPORATION). *Climate investment opportunities in emerging markets: an IFC analysis*, Washington, DC, 2016.

IEDI (INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL). O Retrocesso Exportador da Indústria, *Carta IEDI*, Ed. 974, 2020.

IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA). *IPEADATA*, disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>, acesso em: 11/11/2020, 2020.

LE QUERE, Corinne, *et al.* Temporary reduction in daily global CO2 emissions during the COVID-19 forced confinement, *Nature Climate Change* 10, no. 7 (2020): 647-653.

McCOMBIE, John e Anthony THIRLWALL. The balance-of-payments constraint as an explanation of international growth rate differences, *Economic growth and the balance of payments constraint*, London: Macmillan, 1994.

NASSIF, André *et al.* Structural change and economic development: is Brazil catching up or falling behind?, *Cambridge Journal of Economics*, 39, pp. 1307–1332, 2015.

OCDE (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO). *Towards green growth*, Paris, 2011.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável A/RES/70/1*, Nova Iorque, Publicação das Nações Unidas, 2015.

PINTO, Aníbal. Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, n. 1, Santiago, junho, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 1976.

PNUD (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO). *Relatório de desenvolvimento humano 2019*, Nova Iorque, PNUD, 2019.

PNUMA (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE). *Towards a green economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, Paris, 2011.

POLLIN, Robert *et al.* *Green Recovery: a program to create good jobs and start building a low-carbon economy*, Washington, DC, Center for American Progress and Political Economy Research Institute, 2008.

ROBINS, Nicholas *et al.* *A climate for recovery: the colour of stimulus goes green*, Londres, HSBC, 2009.

VIVID ECONOMICS. *Greenness of Stimulus Index*, disponível em: <<https://www.vivideconomics.com/casestudy/greenness-for-stimulus-index/>>, acesso em: 5/6/2021, 2021.

Capítulo 9

A pandemia e o boom das novas tecnologias: a narrativa da tempestade perfeita em cheque¹

Cristina Fróes de Borja Reis

1. Introdução

As tecnologias 4.0, que estão mudando os paradigmas produtivos do mundo (tecnologias verdes, automação, digitalização e manufaturas aditivas), podem ser aceleradas devido à pandemia da COVID-19. Essa hipótese tem sido reforçada durante a pandemia nos últimos relatórios e resumos de políticas de muitas organizações multilaterais, como a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, Relatório de Investimento Mundial 2020). Segundo UNCTAD (2020), há agora uma "tempestade perfeita" no sistema de produção internacional, organizado em cadeias de valor globais (CGV), causada pelos efeitos conjuntos da pandemia e das "megatendências", a saber, as transformações disruptivas em curso desde a crise financeira em 2008/09: a) Tendências tecnológicas e a Nova Revolução Industrial (NIR); b) Tendências na governança econômica global; c) Tendências no desenvolvimento sustentável.

O objetivo deste capítulo é apresentar criticamente a narrativa construída durante a pandemia sobre o *boom* tecnológico, especialmente por instituições multilaterais como as Nações Unidas (ONU), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento

¹ Este artigo é uma versão revisada do capítulo de livro "The pandemic and the new technologies' boom: enlarging world asymmetries", In: RACHED, G. (Org.) States and Institutions: international dialogues and policies for tackling the crisis. Rio de Janeiro: Autografia (REIS, 2021).

Econômico (OCDE), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Banco Mundial (BM). Discute-se a hipótese de que a pandemia está acelerando as megatendências, não para discordar delas, mas para pensar como essas mudanças nas CGV são explicadas pelas disputas geopolíticas interestatais e intercapitalistas do sistema mundial (WALLERSTEIN, 2004). Com base na Teoria do Poder Global (FIORI, 2007), argumenta-se que a narrativa atribui uma "natureza inevitável" falaciosa às transformações na produção internacional. Em vez de simples transformações de mercado, elas se impõem para aumentar as assimetrias de poder e de riqueza como historicamente materializado pelo conflito dos ciclos hegemônicos do sistema mundial.

O capítulo está estruturado em três seções, além da introdução e da conclusão. A seção 1 faz uma revisão bibliográfica dos principais relatórios e documentos de instituições multilaterais sobre a relação entre a pandemia e as mudanças tecnológicas no sistema de produção internacional antes e durante a pandemia. A seção 2 apresenta a Teoria do Poder Global, derivando algumas interpretações possíveis para os movimentos atuais do sistema mundial. Finalmente, a seção 3 critica a narrativa das instituições multilaterais sobre o aumento das assimetrias mundiais causadas pelo *boom* das novas tecnologias e pela pandemia, levantando diferentes recomendações normativas para a ação do Estado e para as metas de desenvolvimento.

2. A narrativa das instituições multilaterais sobre a pandemia e o boom das novas tecnologias

Após a crise financeira internacional, a narrativa sobre o surgimento de um novo paradigma tecnológico se fortaleceu progressivamente, tomando-o como a quarta revolução industrial (LASI *et al.*, 2014; SCHWAB, 2016). Como é amplamente conhecido, o nome "indústria 4.0" foi dado pelo governo alemão para designar seu planejamento estratégico de alta tecnologia, anunciado durante a Hannover Messe em 2011. A indústria 4.0 é baseada em inteligência artificial, digitalização e impressão aditiva (UNCTAD,

2020)), o que aumenta consideravelmente os dados gerados pela capacidade computacional e pela conectividade.

Há evidências de que o surgimento dessas novas tecnologias fora acompanhado pela "desglobalização" das cadeias de valor. Nos anos 2010, tanto os fluxos de comércio, quanto os de investimentos, desaceleraram em relação à década anterior, bem como o crescimento do PIB mundial. Os dados do comércio em valor adicionado também mostram essa mesma tendência (UNCTAD, 2020). Como destacado no relatório da OCDE sobre a última atualização em seu banco de dados (TiVA - OCDE, 2018), em 2016, a produção em CGV representa 70% do comércio internacional, embora venha diminuindo desde que atingiu seu pico em 2011. Entretanto, nem todos os países tiveram quedas em sua integração nas CGV (algumas exceções foram Austrália e Noruega ou Leste e Sudeste Asiático enquanto grupo), assim como nem todos os setores (tais como veículos automotivos, petróleo refinado, serviços de transporte e armazenamento). Além disso, a participação dos serviços nas exportações de manufatura para todos os países aumentou no período de 2005 a 2015, registrando valores entre 25% e 40% (GUILHOTO *et al.*, 2019).

Coerentemente, o último Relatório Mundial de Desenvolvimento (BM, 2019 - que foi inteiramente dedicado a explicar as conexões entre CGV e o desenvolvimento) também vê as cadeias "numa encruzilhada" (p. xi). Para a instituição, o crescimento das CGV foi nivelado devido a razões complexas que afetaram as decisões das empresas multinacionais (EMN), tais como a desaceleração do crescimento e dos investimentos globais, o amadurecimento das cadeias de valor, as novas tecnologias poupadoras de mão de obra e as inversões na liberalização do comércio internacional. O Banco Mundial lamenta esse movimento, pois acredita que a expansão das CGV nas últimas três décadas foi "revolucionária para muitos países mais pobres". Além disso, os "países em desenvolvimento podem alcançar melhores resultados, buscando reformas orientadas ao mercado específicas para seu estágio de desenvolvimento" (BM, 2019, p. xi-xii, tradução própria).

Com relação à mudança tecnológica, pouco antes da pandemia, o relatório previa que os custos comerciais provavelmente continuariam a cair, porque as novas tecnologias digitais alavancam a participação nas CGV, de modo que "os países em desenvolvimento seriam os que mais ganham". No relatório, o BM se coloca abertamente contra a restrição do comércio para promover a indústria, argumentando que isso "diminui a eficiência, aumenta os preços de insumos e produtos e mina os incentivos para inovar" (BM, 2019, p. 136). Entretanto, o relatório reconhece que a) as empresas de plataforma e o comércio eletrônico beneficiam de forma desigual as empresas e as famílias; b) as novas tecnologias de produção tiveram efeitos heterogêneos entre países e setores; c) os robôs estão reduzindo a participação da mão de obra na renda e aumentando a demanda por trabalhadores qualificados, exacerbando assim a desigualdade no mercado de trabalho (idem).

O Comitê de Coordenação de Atividades Estatísticas (CCSA) preparou dois relatórios, em maio e setembro de 2020, apresentando, desde uma perspectiva estatística, como a COVID-19 está mudando o mundo. Descrevem-se a pandemia e seus impactos econômicos, sociais, regionais e estatísticos, uma vez que a crise também desafiou a coleta, análise e disseminação de dados. O segundo relatório traz números "ainda mais graves do que no primeiro volume, confirmando o impacto sem precedentes da pandemia no tecido econômico e social de nossas sociedades" (CCSA, 2020b, p. 3, tradução própria). Suas principais conclusões são mostradas na tabela 1.

Tabela 1 – Impactos econômicos, sociais, regionais e estatísticos da COVID-19 até agosto de 2020

Impacto	Descrição
por país/ setor	As tendências dos casos da COVID-19 diferem muito de país para país; a natureza imprevisível da pandemia e a importância de permanecer vigilantes em nossa batalha contra o vírus.
FDI	Prevê-se que o investimento estrangeiro direto global caíra em até 40% em 2020.
Fabricação	A produção industrial global caiu 20% em abril de 2020 em comparação com o mesmo período do ano anterior, acelerando uma tendência já em declínio.
Pobreza	A pandemia está empurrando mais 71 a 100 milhões de pessoas para a pobreza extrema.
Emprego	Globalmente, no primeiro trimestre de 2020, houve uma perda do equivalente a 155 milhões de empregos em tempo integral, um número que aumentou para 400 milhões no segundo trimestre, sendo os países de renda mais baixa e média os mais atingidos.
IDH	As simulações sugerem um declínio acentuado e sem precedentes no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), minando seis anos de progresso.
Remessas	Como receptores de 43% das remessas globais, as economias em desenvolvimento da Ásia e do Pacífico são especialmente vulneráveis à estagnação econômica global e ao seu impacto na transferência de remessas por trabalhadores migrantes.
Discriminação	Dados de 31 países durante o período de 2014 a 2019 mostram que cerca de 1 em cada 5 pessoas sofreu discriminação em pelo menos um dos motivos proibidos pela legislação internacional de direitos humanos; as respostas da COVID-19 precisam garantir que a pandemia não exacerbe as formas de discriminação existentes.
Desigualdade de gênero	Mesmo antes da pandemia, as mulheres faziam três vezes mais trabalho doméstico e de cuidado não remunerado do que os homens; na pandemia,

	entretanto, os dados de pesquisas rápidas de avaliação de gênero indicam que as mulheres em algumas regiões estão arcando com a carga extra de trabalho, particularmente em termos de cuidado infantil e tarefas domésticas.
Estatísticas	Em uma época em que informações confiáveis são mais essenciais do que nunca, muitos sistemas estão lutando para compilar estatísticas básicas, em parte devido à pandemia, mas também por causa da falta de recursos necessários para modernizar as operações e infraestruturas.

Fonte: CCSA, 2020b, p. 3, tradução própria.

A crise da COVID-19 resultou em contrações na produção, nos gastos, no emprego e no crescimento econômico geral. De acordo com as Nações Unidas, "a maior recessão global causada unicamente por uma pandemia e com um alto grau de sincronização em todo o mundo" (ONU, 2020, p.7). Confirma-se o cenário de uma segunda onda de infecções, com novos bloqueios no último trimestre de 2020, de modo que as rupturas e outras implicações sobre o ecossistema econômico de empregados, empresas, produtores, consumidores e governos são severas.

Seric & Winkler (2020), em seu artigo para o Fórum Econômico Mundial, são ponderados: "A COVID-19 poderia estimular a automação e reverter a globalização - até certo ponto". Isso porque as EMN, líderes das CGV confiaram e confiarão mais nas tecnologias 4.0, tais como robôs, impressão 3D e fábricas inteligentes, para lutar contra o aumento dos salários e para mitigar os riscos da cadeia de fornecimento, assim como para aumentar a flexibilidade e para melhorar os padrões de produtos. Essa conclusão vem dos resultados de uma pesquisa a nível empresarial, com uma amostra de cerca de 2.500 empresas de manufatura de oito países europeus, revelando os fatores prioritários para a revalorização das atividades em 2015.

Todavia, já existem evidências do aumento da produção avançada devido à pandemia. No caso da impressão 3D, por

exemplo, muitas aplicações foram impulsionadas para combater a COVID-19, como mostra o comentário publicado na revista mais respeitada do mundo, *Nature*, por Choong *et al.* (2020) intitulado "*The global rise of 3D printing during the COVID-19 pandemic*". Os autores concluem que a flexibilidade da impressão 3D, assim como sua capacidade de modificar desenhos disponíveis on-line, estão desencadeando soluções criativas e sustentáveis que podem impulsionar a tecnologia no "novo normal" (idem, p. 638).

Espera-se que as cadeias de abastecimento sejam mais curtas e mais fragmentadas à medida que a economia global se reabra. Estas mudanças resultarão em diferentes procedimentos de fabricação com mais parcerias em um ecossistema aberto de fabricação de aditivos. Os principais atributos da impressão em 3D - um alto nível de personalização para necessidades específicas e fabricação descentralizada - provavelmente trarão micro redes locais de fábricas de impressão em 3D. A digitalização continuará a transformar as máquinas de impressão 3D em peças-chave da Internet das Coisas e ambientes industriais 4.0 na era pós-pandêmica, ciberfísica (CHOONG *et al.*, 2020, p. 638, tradução própria).

As Nações Unidas enviam mensagem semelhante:

[a] crise da COVID-19 deu um forte impulso à inovação e à transformação digital. De fato, o mundo experimentou uma transformação digital maior nos últimos meses do que em qualquer outra época da última década. As tecnologias de informação e comunicação tornaram possível para muitos sustentar suas operações durante o bloqueio, e o uso de teletrabalho, videoconferências, webinars e treinamento on-line tem aumentado. Espera-se que a experiência com esta solução de curto prazo tenha um efeito duradouro, revolucionando o mundo do trabalho em muitas áreas. (ONU, 2020, p. 16, tradução própria)

Além disso, a ONU (2020) argumenta que a crise mostrou os benefícios da quarta revolução industrial do ponto de vista das empresas líderes, porque automação, inteligência artificial,

robótica e impressão tridimensional têm o potencial de reduzir a dependência de mão de obra pouco qualificada e de baixo custo na fabricação. A conclusão é, portanto, que os mercados de trabalho e a ampla difusão da produção serão afetados negativamente.

Apesar das advertências sobre o aumento da pobreza e sobre o aprofundamento das desigualdades resultantes da pandemia, a Organização de Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas (UNIDO) acredita que a COVID-19 tem lições positivas:

Grandes rupturas podem criar novas oportunidades e acelerar transformações de maneira positiva, induzindo mudanças estruturais e o desenvolvimento ou investimento em novas áreas. A eliminação de negócios não viáveis pode levar a novas oportunidades, inclusive em crescimento verde e investimentos mais equitativos, inclusivos e ambientalmente sustentáveis. Uma vez que a crise de saúde imediata se atenuar, os governos também precisarão priorizar reformas baseadas nas lições aprendidas (ONU, 2020, p. 14, tradução própria).

As megatendências podem impor várias transformações ao avanço da produção internacional. A UNCTAD (2020) agrupou-as em quatro caminhos possíveis durante a década até 2030: i) revalorização; ii) diversificação, iii) regionalização, e iv) replicação. As trajetórias não são mutuamente exclusivas e serão materializadas em diferentes graus em diferentes indústrias e localizações geográficas, mas com o efeito líquido de promover a desglobalização (GUILHOTO *et al.*, 2019). Sua narrativa afirma que as perturbações causadas pelas medidas de isolamento dos governos contra a COVID-19 se espalharam, além do crescente protecionismo e novas demandas por sustentabilidade, e levaram as EMN a pensar em alternativas para criar cadeias de abastecimento mais resilientes a longo prazo. Ao mesmo tempo, governos e sociedades estão preocupados em aumentar a autonomia nacional ou regional na capacidade de produção, especialmente para bens e serviços essenciais (por exemplo, produtos relacionados ao cuidado da saúde).

Além disso, para essa narrativa, a crise causada pela COVID-19 impõe reações de curto e médio prazo para remediar efeitos imediatos sobre a oferta e a demanda, assim como perspectivas de longo prazo que exigem uma mudança na estratégia de desenvolvimento e na política industrial, como a cooperação regional na política comercial e de investimento. Ao formular políticas para esse novo paradigma de cadeia de valor, os governos terão de considerar como tornar as cadeias de abastecimento mais resistentes (menos propensas a propagar crises, em termos físicos e financeiros) e como reduzir a concentração geográfica da capacidade industrial, promovendo a confiança estratégica e a reindustrialização. A reindustrialização seletiva levará tempo, pois depende da formação de habilidades e redes de fornecedores, com chances de não gerar a quantidade de empregos necessários para ocupar a força de trabalho disponível, além dos altos custos – notadamente, os de investimentos associados.

Os desafios são maiores nos países em desenvolvimento, mais dependentes do IDE, da tecnologia e com menor poder de decisão sobre sua participação nas CGV. A UNCTAD adverte que, independentemente do padrão de desenvolvimento, a estratégia de política industrial dos países não pode ser reduzida a uma mistura limitada de investimentos orientados à exportação, mas sim focada em estratégias de promoção de investimentos com foco industrial, com uma abordagem direcionada, a fim de evitar desequilíbrios distributivos causados pela desglobalização.

3. A Teoria do Poder Global e os paradigmas tecnológicos

O economista, sociólogo e cientista político brasileiro José Luis Fiori propõe uma teoria de poder e de acumulação de riqueza que analisa historicamente a hierarquia do sistema interestatal, especialmente suas disputas hegemônicas (FIORI, 2004; 2007; 2008; 2009; 2011), baseada no conceito braudeliano de *longue durée*: a visão de longo prazo da história enfatizando uma análise sistêmica e abrangente (MAGALHÃES *et al.*, 2015). Analisando criticamente

as principais correntes de pensamento da economia política internacional - liberal (KEOHANE & NYE, 2001), realista (KINDLEBERGER, 1996; GILPIN, 1987) e marxista (COX, 1987; ARRIGUI, 1994; WALLERSTEIN, 2004) -, Fiori constrói uma interpretação única contra a visão da estabilidade hegemônica, defendendo que o estabilizador do sistema é o "conflito" entre os Estados e entre as empresas. Assim, a formação e a expansão do sistema capitalista e, portanto, dos caminhos do desenvolvimento econômico, não foram um resultado das rodas do capital em geral, nem são impulsionados pela mão do mercado, nem por uma imposição de estados conspiradores, mas sim por um fenômeno complexo moldado por interesses de poder internacionais e domésticos em disputa, em diferentes durações históricas (FIORI, 2008; REIS & CARDOSO, 2010; MAGALHÃES *et al.*, 2015).

Assim, os movimentos de (des)globalização nunca devem ser interpretados como uma imposição meramente tecnológica, nem como um fenômeno puramente econômico. Como argumenta Fiori (2007), eles abraçam novas formas de dominação social e de política resultantes de conflitos, estratégias e imposições de certos interesses, tanto internacionais quanto domésticos. Em essência, essas transformações não suprimiram as leis do movimento e as tendências de longo prazo do sistema capitalista. Para Fiori, o estabilizador do Sistema Mundial não é a nação hegemônica; mas a competição e a guerra – ou a possibilidade de guerra. Como afirma Fiori (2004, p. 18), "este talvez seja o segredo mais bem guardado deste sistema: o próprio 'poder expansivo' é aquele que, em última instância, cria ou inventa seus concorrentes e adversários, indispensável para sua própria acumulação de poder".

A acumulação de poder e riqueza pelo poder expansivo precisa de oponentes e da possibilidade de ataque. O sistema globalizado sob a regra do capitalismo financeiro é essencialmente desigual, porque a expansão das unidades capitalistas precisa de outras unidades ricas e poderosas, embora renove as desigualdades. Em outras palavras, o sistema globalizador é essencialmente desigual, porque a lógica de expansão financeira

(Serfati, 2010) das EMN e dos Estados precisa criar novos agentes ricos e poderosos, ao mesmo tempo em que reforça as desigualdades.

Retomando Hilferding (1985 *apud* FIORI, 2004), deve-se reconhecer que o capital financeiro tem três objetivos: a criação de um território econômico mais amplo possível, a defesa desse território por barreiras e sua transformação em um campo de exploração para os monopólios do país. Portanto, a essência do capitalismo financeiro é a conquista permanente de novas posições de monopólio, que, por definição, é capaz de gerar lucros extraordinários. Como Baran & Sweezy (1966) argumentaram, existem duas "oportunidades" básicas para as EMN conquistarem posições monopolistas: guerras e inovações. Uma vez que as situações de monopólio são temporárias, para a teoria do Poder Global, a globalização capitalista é "um movimento expansivo e um resultado transitório do processo de competição entre as Grandes Potências e seu capital financeiro, para a conquista de novos 'territórios econômicos'" (FIORI, 2004, p. 18).

Ao interpretar a teoria do Poder Global, Reis e Cardoso (2010) consideram importante enfatizar sua capacidade explicativa das relações centro-periferia. O núcleo do sistema mundial formado pelas grandes potências (POLANYI, 1944) sempre foi limitado, com barreiras de entrada bem estabelecidas. Além disso, esse grupo tem apresentado uma composição relativamente estável ao longo dos séculos. A partir do século XIX, o problema da concentração de poder tornou-se ainda mais evidente com o grande aumento de países, cuja maioria eram ex-colônias na periferia do sistema mundial.

Assim, no século XX, o sistema mundial tinha uma estrutura hierárquica e polarizada (SERFATI, 2010). Os grupos de nações ricas e pobres permaneceram quase os mesmos ao longo de suas décadas, as exceções foram apenas algumas nações do leste asiático que "conseguiram" tornar-se mais poderosas na arena internacional: Japão, os tigres (Coréia, Hong Kong, Singapura, Taiwan) e a China (REIS & CARDOSO, 2020). No entanto, a China é um caso de grande potência que ainda não é um país de alta

renda, em termos de PIB per capita (classificação do Banco Mundial). Os meios de dominação dos países no centro do sistema mundial não precisam mais ser territoriais, como nos séculos anteriores, mas podem se dar através da força do capital financeiro.

O problema das grandes potências, nesse contexto, é permanecer no poder, enquanto o dos países da periferia é afirmar sua própria soberania (FIORI, 2004). Segundo Wallerstein (2004), a soberania é uma alegação e, portanto, tem pouco significado se não for reconhecida por outros: "a soberania é mais do que qualquer outra coisa uma questão de legitimidade" (Idem, p. 44). Nesse sentido, alguns Estados periféricos nunca se tornarão potências, assim como alguns países ricos nunca se tornarão potências expansivas, nem jogadores-chave no jogo competitivo das Grandes Potências. Os Estados que não têm soberania real e que não constituíram uma identidade nacional homogênea, moeda forte, sistema de dívida pública e um exército poderoso, são menos propensos a permitir que forças expansivas impulsionem a acumulação de capital e poder (FIORI, 2007).

Então, sob essa superestrutura, quais seriam os limites de resistência na periferia contra a expansão do capital das nações mais poderosas? Para Fiori (2007), o primeiro limite tem um caráter econômico: a acumulação no capitalismo é cíclica e enfrenta uma desaceleração quando seu paradigma tecnológico está amadurecendo. De acordo com a perspectiva neo-schumpeteriana (PEREZ, 2002), uma revolução tecnológica tem um poderoso conjunto de novas tecnologias, produtos e indústrias dinâmicas capazes de provocar transformações em toda a economia impulsionando novos caminhos de desenvolvimento a longo prazo. O paradigma tem uma constelação inter-relacionada de inovações técnicas, incluindo insumos de baixo custo, geralmente uma fonte de energia, às vezes um material crucial, além de novos produtos e processos significativos e novas infraestruturas logísticas, informativas e financeiras de governança (com filiais ou outras formas de marketing e serviços). O segundo limite tem uma natureza ética e política, de modo que quando outros poderes não estão

confrontando as principais forças do sistema mundial, os resultados podem ser arbitrariedade e fascismo, em última instância. O terceiro limite tem natureza geopolítica e está relacionado à legitimidade do Estado hegemônico que lidera o longo ciclo (ARRIGHI, 1996; FIORI, 2004; REIS & CARDOSO, 2010).

Durante as últimas décadas do século XX, sob a terceira revolução industrial das tecnologias da informação e comunicação (TIC) liderada pelas empresas estadunidenses, o mundo experimentou um novo ciclo de acumulação no processo permanente de internacionalização capitalista. A hegemonia norte-americana manteve suas bases materiais obtidas pela força, pelo comércio ou por uma combinação de táticas economicamente coercitivas. Os EUA ainda eram o lar das EMN mais importantes; o dólar americano continuou sendo a moeda chave no sistema financeiro internacional e Washington manteve o poder de decisão superintendente nos principais fóruns internacionais, que definiram e estabeleceram as regras dos fluxos internacionais de bens, serviços, capital e trabalho (JAEGER & DUARTE, 2020). A indústria 4.0 está expandindo e aprofundando as conexões das cadeias de valor que organizam os fluxos de bens, serviços, capital e conhecimento do sistema de produção internacional. As EMN dominam as atividades intensivas em conhecimento e tecnologia das CGV, a maioria desempenhada nos países do núcleo do sistema mundial, embora dispersa nos países periféricos sob várias formas. Apesar da reminiscência da hegemonia estadunidenses no século XXI, as relações geopolíticas foram remodeladas, afetando os países periféricos na Ásia, África e América de diferentes formas (REIS & CARDOSO, 2010).

Para a consolidação da hegemonia liberal-conservadora, as redes de poder integradas em uma esfera supranacional estavam preocupadas em impor a ideologia neoliberal, especialmente sobre a administração macroeconômica global (FIORI, 2011). As instituições multilaterais criadas nos acordos de Bretton Woods, como o FMI, Banco Mundial, OMC e até mesmo a ONU, estavam cada vez mais "contaminadas" por esse objetivo (RICHMOND, 2017), construindo

uma narrativa eurocêntrica sobre a relação entre mercados livres, Estados reguladores e não-intervencionistas, regimes macroeconômicos de austeridade e desenvolvimento sustentável. Essa narrativa foi primeiramente consolidada no Consenso de Washington, ratificado pelo grupo de países no centro do sistema mundial. Entretanto, gerou tantos danos, que foi diretamente confrontada nos anos 2000 por projetos nacionalistas de muitos países periféricos, especialmente os BRICS – aproveitando o espaço deixado pela mudança na política externa dos EUA após os ataques de 11 de setembro de 2001. Como explica Fiori (2011), naquela época os EUA haviam colocado as questões econômicas em segundo plano, priorizando a luta global contra o terrorismo.

A disputa sino-americana, que ficou conhecida como a Guerra Comercial, é algo além do mero comércio; essa disputa é uma batalha por poder, informação e supremacia em um segmento muito significativo: o da tecnologia. É bastante evidente que a Guerra Comercial entre os Estados Unidos e a China tem afetado muitos outros países além dos protagonistas.

Fiori (2020) diz que é provável que a queda do PIB dos EUA seja maior na crise da COVID-19 do que na crise de 2008/09, "mas ninguém deve se enganar sobre o próprio futuro americano". Segundo ele, em 2008, embora os EUA tenham sido o epicentro da crise, durante a segunda década do século XXI, o país norte-americano aumentou sua participação no PIB mundial de 23% para 25%, enquanto seu mercado de capitais cresceu 250%, tomando 56% da capitalização financeira global, com cerca de 90% das transações financeiras globais sendo feitas em dólares. Portanto, a crise ajudou os EUA a aumentar seu poder e sua riqueza, aumentando também a concentração e a acumulação de capital.

Mobilizados com essa preocupação, assim como com as prioridades sanitárias para salvar vidas, os Estados soberanos no centro do sistema mundial estão centralizando as decisões sanitárias e econômicas para combater a crise da COVID-19. Em 2020, tais Estados mais adotaram intervenções econômicas "heterodoxas", aumentando os gastos para multiplicar o dinheiro

disponível para pessoas e empresas, contradizendo sua narrativa anterior sobre multilateralismo, abertura e austeridade. Do lado das nações no centro do sistema, houve a necessidade de reconsiderar sua participação no CGV, especialmente no caso de bens e serviços estratégicos. Fiori considera muito provável que a China e a Rússia, assim como alguns outros países europeus, tentem aumentar seu grau de liberdade no sistema financeiro dos Estados Unidos. Mas, do lado periférico, a maioria dos países tem maior probabilidade de negociar com o FMI e voltar às suas políticas anteriores de austeridade fiscal, vendendo seus ativos públicos na "bacia das almas", para "pagar as contas" deixadas pelo coronavírus (FIORI, 2020).

4. Crítica à narrativa das instituições multilaterais com base na Teoria do Poder Global

Como apresentado na seção 1, para a narrativa do centro, a COVID-19 acelera a adoção de tecnologias digitais, criando novas oportunidades de emprego, com salários mais altos, particularmente relacionados a atividades que complementam e aumentam o poder dessas tecnologias digitais. No entanto, essa narrativa admite que vários empregos se tornarão obsoletos e que o desemprego causado pela crise não se recuperará fácil e rapidamente. Ambos os movimentos são muito previsíveis, embora seus números e efeitos líquidos não o sejam.

Da perspectiva da teoria do poder global, os tempos de revoluções tecnológicas ou crise financeira foram acompanhados pelo crescimento da riqueza, do poder e das assimetrias militares entre países. Como Perez (2002) advertiu, as revoluções tecnológicas, em seu lugar e época, vêm no momento final de um ciclo cumulativo – quando as inovações originais que a impulsionaram já se espalharam. Portanto, os ganhos de produtividade são generalizados (mas não homogeneamente), impondo a necessidade competitiva de gerar novas inovações disruptivas (SCHUMPETER, 1943) para reconcentrar mercados de empresas monopolistas de

estados poderosos. Portanto, as revoluções tecnológicas estão sempre politicamente associadas às disputas hegemônicas do sistema mundial (REIS & CARDOSO, 2019).

Consistente com essa visão, a indústria 4.0 é uma resposta organizada dos países centrais na disputa hegemônica do século XX – EUA, Alemanha e Japão – à concorrência com a China. O novo ciclo tecnológico tem sido planejado por esses países desde a crise financeira de 2008, de modo que a disseminação atual e futura dos efeitos da indústria 4.0 sobre a produção, sobre os mercados, sobre os empregos e sobre a vida das pessoas assumiu lugar-chave no debate público e no planejamento estratégico de empresas, do setor público e das organizações da sociedade civil (IEDI, 2019). Ao contrário do discurso neoliberal comum, historicamente, o Estado não tem sido um intruso nos mercados do setor privado, mas sim o parceiro ou, muitas vezes, o líder capaz de assumir riscos não assumidos pelas empresas (MAZZUCATO, 2016).

Além disso, o crescente protecionismo nos anos 2010, promovido pelas disputas entre a China e os EUA, não é "novo" ou um resultado generalizado de "lideranças não convencionais" (atribuído a Donald Trump), mas sim um traço comum no longo ciclo de revoluções tecnológicas. Como analisa Fiori (2020), essas disputas entre a China e os EUA foram agravadas durante a pandemia, com consequências sobre o comércio internacional, sobre a produção e sobre as finanças. A China aumentou sua influência internacional devido às ações de saúde do Estado contra a propagação do vírus e a favor de aliviar a crise econômica mundial. Em contraste, os Estados Unidos contestaram as Organizações Mundiais de Saúde e foram severamente atingidos pelo vírus, até um ponto em que a coalizão de poder de Trump perdeu as eleições e o respeito do exterior.

O epicentro da pandemia mudou da Ásia para a Europa, depois para os Estados Unidos e para os países periféricos da África, do Oriente Médio e da América Latina. Fiori (2020) acredita que as grandes potências se recuperarão à frente das outras, especialmente a China e os Estados Unidos. De fato, foram as

primeiras a desenvolver vacinas e aplicá-las em larga escala na população. Enquanto isso, os Estados no centro do sistema encontram alternativas macroeconômicas para financiar sua recuperação e seu sistema de saúde em especial. Os Estados periféricos como o Brasil continuam presos por regimes neoliberais, carentes de recursos políticos e econômicos para combater a COVID-19, o desemprego, a inflação, o aumento da violência e o esgotamento ambiental. Em consequência, os custos trabalhistas estão decaindo, o número de agentes do mercado está em colapso, as oportunidades de investimento estão crescendo como muitos ativos estão à venda, de modo que os direitos de propriedade e os meios de produção estão ficando mais concentrados em mãos tanto de elites nacionais, quanto internacionais.

É por isso que Fiori (2020) acredita que a crise da COVID-19 aumentará a desigualdade e a polarização do mundo, que já vêm crescendo rapidamente desde a crise financeira de 2008. Embora a narrativa das instituições multilaterais reforce a priorização da paz, dos direitos humanos, da cooperação, bem como as bases científicas e técnicas das políticas públicas, em oposição às ideologias conservadoras (como o fascismo, a misoginia, o racismo e outras ideologias não humanistas e não ecológicas), elas devem combater as desigualdades de forma mais estrutural.

5. Considerações Finais

A intenção neste texto era refletir sobre como o *boom* das novas tecnologias e de outras megatendências (UNCTAD, 2020) no sistema produtivo e comercial internacional, exacerbadas pela crise da COVID-19, são, em essência, resultantes dos conflitos pelo poder global. O novo paradigma tecnológico promoverá mais poder e maior acumulação e concentração de riqueza para os líderes no centro do sistema interestadual (China, EUA, Alemanha e Japão). Portanto, a reconfiguração das CGV e os impactos distributivos durante e após a crise da COVID-19 não são uma (infortuna)

coincidência temporal, como apresentado pela narrativa das instituições multilaterais, mas sim um resultado de decisões estratégicas das EMN e dos Estados no núcleo do sistema mundial. Reconhecer essa diferença é essencial para se estabelecerem recomendações normativas verdadeiramente comprometidas com uma vida melhor para todos os seres.

Referências

- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*. São Paulo: Unesp, 1994.
- BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains*. Washington, DC: Banco Mundial.
- BARAN, Paul A.; Sweezy, Paul M. *Monopoly Capital. An Essay on the American Economic and Social Order*. New York and London, Monthly Review Press, 1966.
- CCSA. *How COVID-19 is changing the world: a statistical perspective*. Committee for the Coordination of Statistical Activities, 2020a.
- CCSA. *How COVID-19 is changing the world: a statistical perspective: volume 2*. Committee for the Coordination of Statistical Activities, 2020b.
- CHOONG, Yu Ying Clarissa, TAN, Hong Wei, PATEL, Deven C., CHOONG, Wang Ting Natalie, CHEN, Cheng-Hsien., LOW, Hong Yee, & CHUA, Chee Kai. The global rise of 3D printing during the COVID-19 pandemic. *Nature Reviews Materials*, 5(9), 637-639, 2020.
- COX, Robert. *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*. Columbia University Press, New York, 1987.
- FIORI, Jose Luís. Formação, expansão e limites do poder global. In FIORI, Jose Luís (org), *O Poder Americano*. Editora Vozes, Petrópolis, 2004.
- FIORI, Jose Luís. *O Poder Global e A Nova Geopolítica Das Nações*. Editora Boitempo, São Paulo, 2007.
- FIORI, Jose Luís. O sistema mundial, no início do século XX. In FIORI, Jose Luís; MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin. *O mito do colapso do poder americano*. Record: Rio de Janeiro, 2008.

FIORI, Jose Luís. O Poder Global e A Nova Geopolítica Das Nações. *CyE*, Año I, Nº 2, Primer Semestre 2009.

FIORI, Jose Luís. Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana. *Texto para Discussão CEPAL-IPEA*, n.42, 2011.

FIORI, Jose Luís. O vírus, o petróleo e a geopolítica mundial. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 16 de abril de 2020.

GILPIN, Robert. *The Political Economy of the International Relations*. Princenton University Press, Princeton, 1987.

GUILHOTO, Joaquim; HEWINGS, Geoffrey.; JOHNSTONE, Nick; WEBB, Colin; YAMANO, Norihiko. Exploring changes in world production and trade: Insights from the 2018 update of OECD's TIVA database. *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, 04, 2019.

HILFERDING, Rudolf. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

IEDI. As economias emergentes face à indústria 4.0. *Carta IEDI*, edição 899, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, 04/01/2019.

JAEGER, B.; DUARTE, K. Trade is War by Other Means: The Impacts the Trade War between the United States and China has on Brazil. *Global Journal of Human-Social Science and Economics*, volume 20 Issue 7, 2020.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. Harvard University, 3rd Edition, 2001.

KINDLEBERGER, Charles. *World economic primacy 1500-1990*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

LASI, H.; FETTKE, P.; KEMPER, H. G.; FELD, T.; HOFFMANN, M. *Industry 4.0. Business & Information Systems Engineering*, n.6, v. 4, pp. 239-242, 2014.

MAGALHÃES, Emanuel Sebag, FARIAS, Helio, & VIEIRA, Ricardo Z. Global Power and the Geopolitical Dynamics of Capitalism. *World Review of Political Economy*, 6(4), 544-565, 2015.

MAZZUCATO, Mariana. The Innovative State: Governments Should Make Markets, Not Just Fix Them. In *Foreign Affairs* (ed)

The Fourth Industrial Revolution: a Davos reader. Wilmington, USA: Wilmington Trust Corporation, 2016.

OCDE. *Whats New? Differences between the 2018 and 2016 editions of TiVA indicators*. Organization for the Economic Cooperation and Development, 2018.

PEREZ, Carlota. *Technological Revolutions and Financial Capital*. Chalteham, UK: Edward Elgar, 2002.

POLANYI, Karl. *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press, 1944.

RACHED, Gabriel. As alterações na política de desenvolvimento do Banco Mundial no contexto das transformações internacionais. *Oikos*, 9(1), 2010.

REIS, Cristina Fróes de Borja.; CARDOSO, Fernanda Graziella. O mito da globalização: as possibilidades de desenvolvimento dos países periféricos diante do sistema de poder mundial. *Revista de Economia Contemporânea*, v.14, n.3, Sept./Dec. 2010.

REIS, Cristina Fróes de Borja; CARDOSO, Fernanda Graziella. Como lidar com a inserção produtiva periférica: agenda para o desenvolvimento do Brasil. In: CHILLIATO LEITE, Marcos Vinicius (org.) *Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade*. Brasília: United Nations, Economic Commission for Latin America and Caribbean (ECLAC), 2019.

REIS, Cristina Fróes de Borja.; CARDOSO, Fernanda Graziella. Center and Periphery in Global Value Chains: an interpretation based on the pioneers of Development. In HERMANN, Arturo and MOUATT, Simon (orgs.) *Contemporary Issues in Heterodox Economics*. London Routledge, 2020.

REIS, Cristina Fróes de Borja. The pandemic and the new technologies' boom: new narratives for justifying more power and wealth asymmetries. In: RACHED, Gabriel (Org.) *States and Institutions: international dialogues and policies for tackling the crisis*. Rio de Janeiro: Autografia, 2021.

RICHMOND, Oliver. A Paz no Século XXI: Estados, Capital e Instituições Multilaterais versus Arbitragem Posicional,

Mobilidade Diária, Redes e Multiverticalidade. *Conjuntura Global*, v. 5, n. 3, 2017.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCHWAB, Klaus. The Fourth Industrial Revolution. In Foreign Affairs (ed) *The Fourth Industrial Revolution: a Davos reader*. Wilmington, USA: Wilmington Trust Corporation, 2016.

SERFATI, Claude. Transnational Corporations as Financial Groups. *Work Organisation, Labour & Globalisation*, vol. 5, no. 1, pp. 10–38, 2011.

SERIC, Adnan; WINKLER, Deborah. *COVID-19 could spur automation and reverse globalization – to some extent*. World Economic Forum, 11 May 2020.

TOMICH, Dale. The order of historical time: The longue durée and micro-history. *Almanack*, (2), 38-52, 2011.

UNITED NATIONS. *Report of the Director General of the United Nations Industrial Development Organization*. UN General Assembly, Seventy-fifth session, Item 23 (b) of the preliminary list - Eradication of poverty and other development issues, 14th July 2020.

UNCTAD. *World Investment Report 2020: International production beyond the pandemic*. New York: United Nations Conference on Trade and Development, 2020.

WALLERSTEIN, Immanuel. *World-System Analysis*. London: Duke University Press, 2004.

Fruto de uma parceria longa entre a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo e o Núcleo de Estudos Estratégicos em Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade da Universidade Federal do ABC (NEEDS/UFABC), este livro reúne reflexões de um conjunto multidisciplinar de professores pesquisadores que, sob o pano de fundo da pandemia de covid-19, elaboram diagnósticos críticos acerca dos desafios à construção de uma agenda democrática de desenvolvimento nacional. Baseadas na crença da indissociabilidade entre desenvolvimento e democracia, tais reflexões partem da crítica à formação histórica brasileira – passando por temas como o padrão de inserção periférica da economia nacional no capitalismo global, pela histórica e brutal repressão aos povos indígenas e negros e pelo legado das políticas econômicas, sociais e ambientais, que mantiveram em níveis abissais a desigualdade socioeconômica no país – para apontar a natureza e dimensão dos problemas que acometem nossa sociedade, bem como apontar quais caminhos devemos trilhar para superá-los, sem abrir mão da defesa da participação social ampliada na construção de um futuro para o país.

Livro organizado com apoio:



ISBN 978-65-5869-966-8

