

## ESTRUTURA PRODUTIVA E PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO

### *PRODUCTIVE STRUCTURE AND PERSPECTIVES FOR DEVELOPMENT*

<sup>1</sup>Ricardo Machado RUIZ

<sup>2</sup>Rodrigo Loureiro MEDEIROS

<sup>1</sup>Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: rmuiz@cedeplar.ufmg.br

<sup>2</sup>Instituto Federal do Espírito Santo. E-mail: rodrigo.medeiros@ifes.edu.br

Artigo submetido em 16/03/2021 e aceito em 22/03/2021.

#### **Resumo**

O artigo discute o desenvolvimento brasileiro considerando a sustentabilidade ambiental. As estruturas produtivas importam para o tipo desejado de desenvolvimento econômico e social. É necessário fazer escolhas, repensar e planejar a economia brasileira, articulando inovações tecnológicas e sustentabilidade ambiental. O extrativismo predatório, que caracteriza historicamente a economia brasileira e a sua inserção externa, precisa ser discutido. O debate mundial sobre mudanças ambientais começou na década de 1970, mas ainda não se tornou um critério para a definição da estrutura econômica do Brasil. A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas é apontada como uma referência a ser seguida.

**Palavras-chave:** desenvolvimento brasileiro; sustentabilidade ambiental; estrutura econômica.

#### **Abstract**

This paper discusses the Brazilian development and environmental sustainability. The industrial structures matter for the type of economic and social development. It is necessary to make choices, to rethink and plan the Brazilian economy in order to articulate technological innovations and environmental sustainability. The predatory and extractives model that characterizes the Brazilian economy and its international relations needs to be discussed. The global debate about environmental changes started in the 1970s, but it still doesn't play an important role in the definition of the Brazilian economic structure. The 2030 Agenda of the United Nations is pointed out as a reference to be followed

**Keywords:** Brazilian development; environmental sustainability; economic structure.

## **1 INTRODUÇÃO**

Restam poucas dúvidas de que o Brasil se encontra em uma encruzilhada histórica. O momento do Brasil é de enfrentamento de desafios para uma retomada sustentável da atividade econômica e do necessário movimento em direção à redução da precarização do trabalho e da renda, de acordo com Ruiz *et al.* (2020). Ainda se vive um dramático quadro socioeconômico na esteira das reformas regressivas iniciadas em 2016 e dos desdobramentos multifacetados da pandemia de Covid-19. Dados do IBGE confirmavam, antes da pandemia, que as desigualdades sociais se ampliaram desde 2016, em desfavor dos segmentos mais pobres da população.

A lenta e frágil recuperação econômica de 2017 a 2019 deixou distantes as expectativas de um crescimento econômico que surgiria, em grande estilo, das mudanças do comando político e da política econômica no mundo pós-impeachment da presidente Dilma Rousseff. A pandemia que atingiu o país em 2020 foi certamente um choque exógeno que explica, em grande medida, a

fragilidade da economia. Porém, no final do terceiro trimestre de 2019, a economia já tropeçava com a saída de capitais, a queda do investimento, a frágil recuperação do emprego e as desvalorizações cambiais. O *crash* econômico-pandêmico de março de 2020 enterrou qualquer ilusão. De tudo o que foi prometido à população em 2016, restou somente o controle de inflação.

Entretanto, ao longo de 2020, a desorganização das cadeias de suprimentos e a desvalorização cambial do real inflacionaram os preços dos alimentos, fato que afetou a população mais pobre no Brasil. Para piorar o dramático cenário econômico que o ano de 2020 deixou para 2021, os protagonistas que efetivamente comandam as decisões centrais da política brasileira continuam bloqueando e condicionando uma política econômica mais ativa para a recuperação da economia. O auxílio emergencial federal e os financiamentos públicos aos pequenos negócios avançaram anteriormente somente depois de tensões políticas no Congresso Nacional. Até mesmo na saúde pública, sob a qual o governo federal tem efetiva e imediata capacidade de ação, se observou paralisia administrativa e inação.

Para todos os desafios brasileiros, as respostas anunciadas são praticamente as mesmas: mais ou menos austeridade fiscal? Uma nova rodada de sacrifícios para “o andar de baixo”? Por quanto tempo? Mudam os problemas, mas não muda a resposta padrão dos adeptos da ortodoxia fiscalista. Existem honrosas exceções que deixaram o campo fiscalista e que fizeram as suas revisões teóricas em grande estilo, como é o caso de Resende (2020). Revisões estas que, por sua vez, não representam novidades no campo do pensamento econômico heterodoxo e de uma antiga literatura macroeconômica.

No campo da sustentabilidade ambiental, por conta das crescentes preocupações coletivas, a literatura sobre o processo de desenvolvimento vem sofrendo atualizações necessárias desde a década de 1970 (CECHIN, 2010; LATOUCHE, 2009; VEIGA, 2010). Em relação ao Brasil, há sinais relativamente recentes da necessidade de se reavaliar e reconceituar o que seria um novo modelo de desenvolvimento, mais inclusivo do ponto de vista social e ambientalmente sustentável. Se observa ainda um rico debate que buscar articular sistemas setoriais de inovação e atenção ambiental.

Os trágicos desastres ambientais de Mariana e Brumadinho, em Minas Gerais, são apenas dois casos recentes que mostram os riscos de produzir sem considerar os entornos ambientais e socioeconômicos. As crises hídricas vivenciadas nas regiões metropolitanas de São Paulo e Belo Horizonte representam outros exemplos recentes. Outras cidades do Brasil passaram por desafio similar. A restrição da oferta de energia foi outro desdobramento do choque climático, que mostrou a vulnerabilidade do modelo hidrelétrico, agora também desafiado pelas críticas ambientalistas que não tinham voz em tempos passados. Entre 2018 e 2019, as condições atmosféricas de várias cidades do Sudeste foram afetadas devido às fumaças de queimadas descontroladas na região Centro-Oeste. Impactos climáticos negativos deixaram de ser locais e passaram a ser nacionais, imediatos e visíveis.

O modelo extrativista e predatório que caracteriza historicamente a organização econômica e a inserção externa da economia brasileira precisa ser novamente discutido. De certa maneira, essa discussão foi feita no passado pelo campo estruturalista, logo após a Segunda Guerra Mundial, ao apontar que o subdesenvolvimento estava entrelaçado com estruturas produtivas extrativas, que inseriam os países da América Latina de forma subordinada na economia mundial. Aquela discussão desconsiderava os desafios ambientais, um tema que surgiu somente na década de

1970 e que, ainda hoje, possui grandes dificuldades em se impor como condicionante de organização produtiva. Do ponto de vista da inclusão social, aquelas propostas apostavam que a inclusão correria por meio do avanço da industrialização substitutiva de importações.

Não foi que ocorreu. Com o golpe civil-militar de 1964, a inclusão social foi abandonada em favor de fazer o “bolo crescer para depois distribuir” e os limites ambientais só apareceriam décadas depois, sendo ainda desconsiderados como critério para organização econômica. Em suma, o modelo de desenvolvimento brasileiro pode ser compreendido como um processo de *upgrade* do modelo de Lewis (1954), isto é, um modelo de desenvolvimento econômico com ofertas de mão de obra e recursos naturais “ilimitadas”. Este modelo foi aceitável no século XIX e inclusive na primeira metade do século que passou, porém, existem sérias dúvidas sobre a sua pertinência no século XXI.

A estagnação econômica brasileira após 2014, a pandemia vigente e os impactos ambientais recentes nos mostram a importância de estarmos mais atentos para o alerta do “princípio da precaução”, pois devemos buscar sempre incorporar as prováveis consequências das decisões econômicas e políticas dos impactos socioambientais vindouros. Existem responsabilidades históricas, sendo que os aspectos ético-morais e tecnológicos estão presentes nessa necessária ponderação, para além dos aspectos legais vigentes e das “leis dos mercados”.

Este artigo pontua alguns caminhos para um desenvolvimento que considera a sustentabilidade ambiental. Para tanto, a segunda seção expõe o referencial teórico sobre o desenvolvimento sustentável, incluindo as suas contradições óbvias. A terceira seção apresenta a Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), uma fonte inspiradora de caminhos moderados a serem trilhados em um processo de desenvolvimento sustentável. Na quarta seção encontra-se exposta a breve discussão sobre as possibilidades derivadas de desenvolvimento econômico e social, incluindo as dificuldades enfrentadas no tempo presente.

## **2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL?**

A crença em um processo de crescimento econômico com produção material ilimitada entrou em xeque há muitos anos. Segundo Cechin (2010), o crescimento será limitado pela finitude de matérias-primas e da energia, e também pela capacidade de o planeta processar os resíduos. Em algum momento, sustenta Latouche (2009), o planeta precisará começar a se preparar para estabilizar as atividades econômicas. Perspectivas de estabilização são distintas para diferentes sociedades, tendo em vista o grau atingido de desenvolvimento econômico e social.

Tal discussão tem óbvia relação com a disposição política mundial em distribuir a produção e a renda em escala nacional, regional e internacional. Por exemplo, considerando-se a restrição ambiental de emissão mundial de CO<sub>2</sub>, será efetivamente possível “acomodar” os crescentes níveis de consumo de grandes sociedades asiáticas sem comprometer os níveis de consumo de sociedades ocidentais afluentes? Como distribuir a produção, a renda e o consumo entre nações? Desafio similar se coloca para a distribuição dentro de um país. Portanto, estudar e analisar os sistemas econômicos como se os mesmos fossem circulares e totalmente isolados da natureza representa uma perspectiva histórica ultrapassada, além de uma grande falha teórica presente ainda em muitos manuais tradicionais de ciência econômica e até em políticas econômicas. De forma implícita, esses manuais e essas políticas partem do pressuposto de que o meio ambiente

é exógeno, independente. Nos levam a pensar que estamos em uma “economia pequena em um mundo infinito”, algo análogo aos modelos de comércio internacional.

Para Cechin (2010, p. 39), “a analogia do processo econômico como um sistema mecânico reversível não só perdurou como ainda constitui a abordagem dominante da economia”. Essa estrutura analítica é baseada na metáfora da conservação de energia, ou seja, deriva da física pré-entropia. Nesse sentido, é possível dizer que, ao final do século XIX, a física moderna se afastou da ciência econômica dominante, que, por sua vez, não reconhece os fluxos de matéria e energia que entram e saem dos processos econômicos. Esta discussão não é nova e segue os debates internacionais pioneiros desde os anos 1970. No tempo presente, não se deveria negar que há uma clara contradição entre os termos desenvolvimento e sustentabilidade. Os processos econômicos dispersam energia e matéria em um planeta finito.

Como processo, a economia depende da trajetória do desenvolvimento científico e tecnológico, das condições materiais de cada época, daquilo que se seleciona como “problema” a ser enfrentado e da evolução do conhecimento humano. Ideologia e política também integram essas trajetórias (PIKETTY, 2019). Os processos econômicos de transformação são irreversíveis, cumulativos e de caráter qualitativo, pois produzem resíduos e os seus custos e benefícios não são distribuídos equitativamente, inclusive do ponto de vista geracional.

As grandes transformações econômicas que redesenharam a organização da produção estão registradas e descritas em vários trabalhos. Um deles é o de Perez (2003), que discute as relações entre as grandes inovações tecnológicas e o capital financeiro, tendo como referência a obra de Schumpeter (1939). São identificadas cinco revoluções tecnológicas estruturantes: (1) a primeira revolução industrial ocorreu na Inglaterra com a manufatura têxtil; (2) a era das ferrovias e do vapor; (3) a era do aço, da eletricidade e da engenharia pesada; (4) a era do petróleo, dos automóveis e da produção em massa; e (5) a revolução das informações e das telecomunicações. Esta última revolução tecnológica teve início nos anos 1970 e se estende até o presente. Destacamos três pontos para os objetivos deste artigo. Primeiro, as revoluções industriais abrangem longos períodos, ou seja, o tempo é contado em décadas. Segundo, as corporações, os ativos e as produções pretéritas são desvalorizadas em métrica relativa ou absoluta ao mesmo tempo em que uma nova estrutura emerge (processo de destruição criadora schumpeteriano). Terceiro, em nenhuma dessas revoluções tecnológicas aparece algo similar à sustentabilidade ambiental como determinante da organização econômica e como determinante do desempenho de empresas e países.

Qual seria a peculiaridade ou a dificuldade de se ter a sustentabilidade ambiental como critério de desempenho, diversamente do que se observou até agora nas cinco revoluções tecnológicas? Um modo simples de anunciar esse desafio é utilizar um argumento facilmente encontrado em manuais de ciência econômica: o meio-ambiente, a poluição, os resíduos e os efluentes são externalidades negativas, ou seja, não são apropriados como custos por quem os geram. Para ter esse custo internalizado de forma apropriada é necessário ter conflitos identificados com outros agentes econômicos.

Sabemos que as mudanças climáticas e os múltiplos impactos ambientais têm imensos efeitos difusos. Portanto, eles requerem, em grande medida, políticas públicas capazes de torná-los um determinante do desempenho das empresas, das corporações, das habitações e também de cidades e países. A incorporação da sustentabilidade como critério de desempenho econômico

requer ação política, direcionamento e atuação do Estado. Sua natureza difusa e coletiva faz com que a troca privada seja um critério imperfeito e, muitas vezes, aquém do necessário para deter os efeitos negativos que ocorrem além e distante dos limites da propriedade privada.

Em síntese, a sustentabilidade é, em larga percepção, um critério político e que determinará a reestruturação da economia mundial. Esta proposição vale também para o Brasil. O tempo das mudanças é contado em décadas e se optarmos por manter pretéritas estruturas produtivas, elas poderão ser desvalorizadas. A estrutura produtiva brasileira requer redirecionamento público e político para acompanhar as mudanças que são vislumbradas para o século XXI. Buscar um novo paradigma técnico-produtivo é mais do que uma necessidade global no presente, tendo em vista os problemas ambientais acumulados nas diversas regiões do planeta. As mudanças climáticas, por exemplo, diminuem a margem de manobra para a humanidade e demandam processos econômicos menos entrópicos. Essa é uma discussão que vem sendo feita inclusive no Fórum Econômico Mundial (WEF, em inglês), com as presenças das elites econômicas do planeta. Em relação aos consensos retóricos propagados, reduzir os efeitos causados pela combustão de combustíveis fósseis demanda ação concertada pública e privada.

Em outros momentos históricos, sem que a questão da sustentabilidade fosse o foco de atuação conjunta, a cooperação entre os interesses públicos e privados foi capaz de estruturar processos de desenvolvimento científico, tecnológico e econômico (PEREZ, 2003; MAZZUCATO, 2014). Políticas públicas não apenas reduzem riscos para o setor privado, elas podem estimular novas trajetórias de desenvolvimento, dinamizando novas frentes de investimento privado e de ecossistemas inovadores. Essas políticas podem quebrar as inércias dos sistemas produtivos, principalmente no que diz respeito aos aspectos de sustentabilidade ambiental, porém, como comentado, devido as suas peculiaridades, a sustentabilidade requer normas públicas em favor de certas atividades produtivas e restrições para outras.

Como exemplo de proatividade em sustentabilidade é possível citar os limites colocados por outorgas (ex. água), autorizações para a comercialização e o uso de produtos (ex. insumos agrícolas), o monitoramento das emissões (resíduos ou efluentes industriais) e os processos de licenciamento ambiental nos quais as empresas assumem compromissos de manutenção do meio ambiente, preservando o que existe além dos limites da propriedade. Deste modo, elas são obrigadas a adaptar suas estruturas produtivas, inovar ou modificar por completo sua produção, algo como o desafio posto pelo automóvel elétrico ao carro com motor a combustão.

Em relação à inércia e à resistência dos sistemas produtivos, pode-se citar o fracasso do mercado de crédito de carbono ratificado em 1997 no Protocolo de Quioto. A emissão de carbono deveria limitar à produção convencional, induzir mudanças nas trajetórias dos negócios e direcionar o desenvolvimento tecnológico. Para ir além dos limites definidos pela governança pública mundial (emitir uma quantidade máxima de CO<sub>2</sub>), cada corporação deveria optar por: (a) comprar “direitos de emissão” de carbono; ou (b) modificar sua própria base produtiva e, assim, evitar o aumento nos custos operacionais. Esse potencial mercado de carbono, uma inovação institucional em escala mundial, criaria ativos e passivos e quebraria inércias produtivas e tecnológicas.

O caráter metabólico dos processos econômicos deve ser considerado em um novo paradigma de desenvolvimento. Esses processos são entrópicos, por dispersarem energia e matéria. Nesse sentido, em algum momento a humanidade terá que efetivamente encarar a questão se deseja



continuar consumindo o estoque de recursos naturais terrestres, algo que já compromete a reprodução material das próximas gerações. Se optar por outro rumo, serão necessárias variadas políticas públicas e atuação coordenadora e indutora do Estado.

Em 2020, a pandemia de Covid-19 trouxe uma oportunidade de reflexão sobre a extensão das cadeias de suprimentos globais. Os transportes, como é de conhecimento público, representam uma expressiva fonte de poluição no mundo globalizado. Latouche (2009, p. 4), por exemplo, trabalhou o conceito de decrescimento: “a palavra de ordem decrescimento tem como principal meta enfatizar fortemente o abandono do objetivo do crescimento ilimitado”. No entanto, há que se reconhecer que o decrescimento gera incertezas para as sociedades, pressionando pela redução de gastos públicos em programas sociais. Um novo paradigma de organização econômica e social deverá lidar com essas questões, pois inclui a redução do consumismo.

De acordo com Alier e Jusmet (2001), é preciso levar em conta o “princípio da precaução”, ou seja, é preciso incorporar as consequências das decisões econômicas e políticas sobre os impactos socioambientais vindouros. Como exemplo, pode-se destacar o caso do novo marco do saneamento brasileiro. Por esse novo ordenamento, as bacias hidrográficas aparecem como um conceito coadjuvante e não como referência central na organização, contratação e regulação desta atividade produtiva. Aparentemente, o novo marco do saneamento ainda considera a água como um recurso com oferta ilimitada e/ou não há externalidades (poluição a montante e custos a jusante). Será preciso torcer para que a Agência Nacional de Águas (ANA) tenha outros instrumentos regulatórios complementares e eficazes, além de efetiva capacidade técnica para organizar de forma coerente essa indústria. Enfim, a qualidade do crescimento econômico deve ser objeto de maior discussão pública no Brasil, pois já vivemos o “milagre” do crescimento no último período autoritário, com uma extrema concentração de renda, endividamento externo insustentável e sem cuidados socioambientais (BRUM, 2003).

Ainda segundo Alier e Jusmet (2001), o desenvolvimento sem crescimento requer limites aos mercados e à globalização, como a conhecemos. Nesse sentido, as externalidades negativas não devem ser encaradas como meras “falhas de mercado”, mas sim como transferências de custos e efeitos negativos em escala mundial. A poluição e o desmatamento, como exemplos, devem ser compreendidos dessa maneira. Na próxima seção é apresentada a Agenda 2030, que deve ser considerada como uma possibilidade de caminho moderado para um novo paradigma de organização econômica e social em diversos países.

### **3 AGENDA 2030**

A Agenda 2030, da ONU, indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta. Essa agenda mescla, de forma relativamente equilibrada, três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Trata-se de uma lista de tarefas a serem cumpridas pelos governos, pela sociedade civil, pelo setor privado e por todos os cidadãos de diversos países na jornada coletiva para um 2030 mais sustentável.

Em setembro de 2015, representantes dos 193 estados-membros da ONU se reuniram em Nova York e reconheceram a necessidade de erradicação da pobreza seria o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2021). Logo abaixo, na

Figura 1, encontram-se expostos os 17 ODS. Para fins de apontamento das oportunidades de recuperação após a pandemia, são destacados dois ODS, os de números 8 e 11.

Figura 1 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.



Fonte: ONU (2021).

Em relação ao objetivo do emprego digno e crescimento econômico, restam poucas dúvidas de que é importante incluir as pessoas nas oportunidades econômicas. O Brasil é um país de históricas, estruturais e extremas desigualdades. Para pensar a retomada da economia em um momento pós-pandemia, é preciso levar ainda em conta o passo largo da precarização, da subutilização e do desemprego aberto no mercado de trabalho brasileiro. Os mais pobres serão os mais afetados pela crise, com viés de alta das desigualdades. Auxílios emergenciais, que são necessários, não mudam estruturalmente esse quadro.

A Emenda Constitucional 95/2016 limitou o avanço dos gastos públicos primários por vinte anos e, em boa medida, ela impede a efetiva ação governamental anticíclica. Os modelos de controles de gastos públicos praticados por outros países são diferentes por compreenderem intervalos menores de contenção, entre três e quatro anos. Considerando-se a extensão temporal da pandemia e suas múltiplas repercussões nas vidas e nas economias, é necessário reconhecer que as experiências internacionais indicam que os gastos privados não compensam a falta de gastos públicos em recessões ou mesmo abaixo do pleno emprego. Em tais situações, ocorre um *crowding in* quando os gastos públicos estimulam os gastos privados e, conseqüentemente, a recuperação econômica. O teto dos gastos limitou tal possibilidade no Brasil por um intervalo extensivo de tempo.

O Brasil se tornou um país urbano na segunda metade do século XX, em consonância com o seu processo de industrialização. Temas relacionados à urbanização, como mobilidade, gestão de resíduos sólidos e saneamento, estão incluídos nas metas do ODS 11, que trata de cidades e comunidades sustentáveis na Agenda 2030. Há muitas oportunidades para novos investimentos

públicos e privados, de caráter sustentável, e a organização de ecossistemas inovadores para tratar dessas questões urbanas. Destacam-se as metas 11.1 e 11.2.

A meta 11.1 trata, até 2030, de proporcionar o acesso a sistemas de transportes seguros, acessíveis, sustentáveis e a preços acessíveis, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos. A meta 11.2 diz respeito ao acesso de todos à habitação segura e a um preço acessível, aos serviços básicos e urbanizados para as comunidades populares. Caso essas metas sejam de fato consideradas delimitadoras e indutoras de ações públicas, teremos imensas oportunidades de investimentos públicos e privados.

Essas duas metas representam claras oportunidades de reconstrução nacional para o Brasil, usando a capacidade ociosa da sua engenharia. No entanto, a Emenda Constitucional 95/2016 mostra-se uma trava ao desenvolvimento da economia brasileira, por limitar gastos públicos quando eles mais são necessários, algo que também repercute na precarização dos serviços públicos nos três níveis de governo. Além disso, deve-se destacar que o governo federal resiste em articular e induzir os investimentos privados via regulações, por exemplo, estabelecendo critérios de sustentabilidade ambiental nos sistemas de transporte, na construção de moradias e no reuso de recursos em larga escala.

#### **4 A regressão produtiva brasileira, reformas regressivas e suas consequências**

Restam poucas dúvidas de que a Emenda Constitucional 95/2016, a reforma trabalhista e a precarização da proteção ambiental são âncoras regressivas e instrumentos para gerar sobrevida ao modelo de desenvolvimento econômico com mão de obra e recursos naturais “ilimitados”. Há problemas em seguir por esse caminho.

Antes da pandemia, os indicadores sociais e econômicos brasileiros, de acordo com o IBGE, revelavam a fragilidade da recuperação dos tombos de 2015 e 2016. As desigualdades sociais vinham crescendo desde 2016, assim como a informalidade no mercado de trabalho. O Brasil se desindustrializou prematuramente, segundo Bresser-Pereira (2018), antes de ter se tornado desenvolvido e o crescimento do seu setor terciário se mostrou fraco em produtividade. A política de juros altos e a apreciação cambial crônica do real integram o processo estrutural de semiestagnação nacional. Na ausência de um boom de *commodities*, o quadro é desalentador.

O retrocesso na sofisticação tecnológica das estruturas produtivas sinaliza que um país em desenvolvimento ficou preso na armadilha da renda média, no subdesenvolvimento. A desindustrialização precoce brasileira demanda atenção e reflexões, inclusive do ponto de vista dos seus desdobramentos regionais. De acordo com Reinert (2016), os países especializados em atividades “malthusianas” (oferta “ilimitada” de mão de obra e intensivas em recursos naturais) permanecerão pobres e com elevada concentração de renda, enquanto os países especializados em atividades “schumpeterianas” (inovações e retornos crescentes de escala) serão capazes de elevar o nível de seus salários e atingir padrões de vida maiores.

O negacionismo da insustentabilidade ambiental em relação ao modelo de desenvolvimento leva a uma aposta arriscada em um novo ciclo extrativista. Em vários momentos na história do Brasil foi possível destruir matas e florestas, poluir e desviar rios, caçar e exterminar animais e



até mesmo escravizar populações nativas. No século XXI, não há como negar que a questão ambiental é mundial e não apenas um tema de interesse local. Afinal, já há sinais que indicam que serão criadas barreiras de todos os tipos à produção insustentável de países que depredam o meio ambiente.

Quanto menos desenvolvido for um país, maior a sua dependência da exportação de produtos tomadores de preços nos mercados globais (UNCTAD, 2019). Essa dependência, por sua vez, está correlacionada com as desigualdades sociais extremas dentro desses países. No Brasil, o processo de desindustrialização precoce colocou o país em uma faixa perigosa de dependência da exportação de produtos básicos e semimanufaturados, ao mesmo tempo em que aumenta as importações de novos produtos intensivos em tecnologia. Um novo modelo de desenvolvimento brasileiro deverá buscar ser mais sustentável do ponto de vista ambiental e mais comprometido com a redução das suas desigualdades sociais extremas, algo que precisará passar pelo aumento gradual da sofisticação da sua estrutura produtiva porque não é mais satisfatório fazer “mais do mesmo”, devendo-se evitar o retorno ao extrativismo predatório do Brasil colonial.

Hidalgo (2015) trouxe reflexões sobre o processo de desenvolvimento a partir da perspectiva da complexidade econômica (sofisticação produtiva). Entre as questões levantadas pelo físico, consta a relevante pergunta sobre o motivo de os conhecimentos produtivos e as capacidades técnicas estarem circunscritos a certas localidades. A distribuição geográfica das atividades econômicas, incluindo as suas extensões e as sinergias das redes produtivas, ajuda a responder o questionamento. Produtos complexos, mais sofisticados tecnologicamente, são encontrados em poucos países e produtos simples podem ser produzidos em muitos países. No geral, quanto mais sofisticada for a estrutura produtiva de um país ou de uma região, mais ela demandará profissionais qualificados, com efeitos na distribuição funcional da renda, contribuindo para reduzir as desigualdades sociais.

Em termos históricos, ponderou Souza (2018), a grande idiossincrasia que tornou a América Latina mais desigual do que o mundo desenvolvido se originou no século XX quando essa região perdeu o “grande nivelamento”, promovido pela tributação progressiva sobre a renda e o patrimônio, experimentado nos Estados Unidos e em boa parte da Europa, principalmente após a Segunda Guerra Mundial. No Brasil, a discussão sobre a reforma tributária travou no Congresso Nacional e não acelerou na tramitação como a Emenda Constitucional 95/2016.

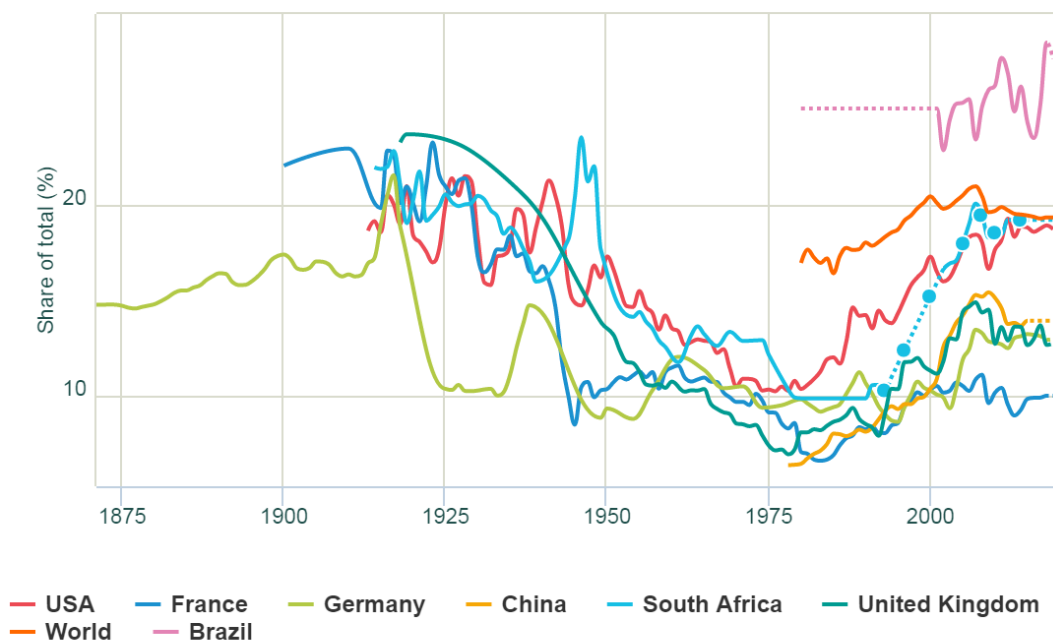
De acordo ainda com Souza (2018), as forças políticas promotoras do golpe de 1964 realizaram reformas que elevaram as desigualdades sociais brasileiras e concentraram rendas e patrimônios no topo. Entretanto, elas mantiveram políticas de industrialização, ampliaram e diversificaram a base produtiva brasileira, promoveram a integração nacional e induziram uma distribuição industrial. Tudo isso foi feito em um ambiente de forte exclusão social e política, precária autonomia e desenvolvimento tecnológico e progressiva fragilização financeira internacional. O “arranjo autoritário” implodiu no início da década de 1980.

Com a redemocratização brasileira, tal estrutura socioeconômica não foi enfrentada para não abalar as negociações e pactos tácitos da estabilidade republicana. Essa questão está refletida até o presente nas estruturas produtivas brasileiras, de baixa sofisticação tecnológica, na qualidade dos seus processos econômicos e nas suas baixas perspectivas de desenvolvimento.

A elevada concentração de renda no topo reflete interesses hegemônicos e representações que distorcem os processos democráticos não somente no Brasil, mesmo que alguns países sejam mais capazes de regular economicamente as propriedades dos meios de comunicação social, garantindo um piso mínimo de diversidade e pluralismo de visões de mundo (CHOMSKY, 2002). O poder econômico exerce influência nos meios de comunicação social em diversos países e busca influenciar a agenda política. A Figura 2 revela o diferencial de concentração de renda no topo do Brasil em relação a outros países.

Figura 2 – Concentração de renda no topo, no 1% mais rico.

### Top 1% national income share



Graph provided by [www.wid.world](http://www.wid.world)

Fonte: World Inequality Database (2021).

Sem poder contar com a efetiva capacidade de coordenação, organização e indução do Estado brasileiro, é ilusório acreditar que a iniciativa privada terá ânimo e fôlego para conduzir uma retomada econômica vigorosa, incorporando os critérios de sustentabilidade. Para ampliar esse desafio, mesmo que se concorde com a proposta de atuação ativa do Estado, serão necessários novos instrumentos, tais como uma política tributária progressiva, a alocação de recursos seguindo, por exemplo, as várias diretrizes indicadas pela Agenda 2030, a potencialização e o direcionamento de fundos, além do financiamento público para os investimentos sustentáveis (ex. BNDES como um “Banco Verde”), estabelecendo a articulação pública-privada com metas e governança.

Desde o final de 2014, o ajuste macroeconômico brasileiro buscou oferecer a perspectiva de uma rápida recuperação da “confiança” dos agentes econômicos “racionais” por meio de uma espécie de “austeridade expansionista” tão criticada por Krugman, Stiglitz e outros relevantes pensadores econômicos que consideram a importância dos multiplicadores fiscais. Contudo, o

resultado foi um “austericídio” e, na sequência, uma semiestagnação econômica. Existiam e ainda existem alternativas, de acordo com Dweck, Rossi e Oliveira (2020).

A hegemonia da agenda econômica após 2014 no Brasil tem um paralelo com o que ocorreu desde 2008 nas grandes economias do mundo. A ousadia dos bancos centrais no suporte ao mercado financeiro privado contrastou com a timidez para com os gastos fiscais e a garantia de solvência dos títulos soberanos, como bem mostrou a crise fiscal europeia na primeira metade da década de 2010 (os “PIGS” - Portugal, Irlanda, Grécia e Espanha) e o “terrorismo fiscal” no Brasil. Atualmente, os bancos centrais estão progressivamente atuando em sintonia com os governos nacionais para que a política monetária ofereça suporte efetivo à política fiscal, ao mesmo tempo em que eles ainda mantêm líquidos os mercados de crédito e de ativos privados.

Contrastando com a agenda econômica hegemônica no Brasil, Eichengreen (2021) trouxe a reflexão de que as autoridades monetárias podem abordar questões complexas como mudanças climáticas e desigualdades. Bancos centrais poderiam, por exemplo, ter critérios favoráveis às instituições financeiras cujas carteiras de ativos apresentem maior compromisso com a sustentabilidade ambiental, ou seja, o “sistema financeiro verde” teria preferência nas políticas de provimento de liquidez, garantias e redesconto dos bancos centrais. Desde a crise grande financeira global de 2008 e principalmente a partir da pandemia de Covid-19, os bancos centrais estão intervindo para apoiar uma gama crescente de mercados e atividades, usando instrumentos que vão muito além das taxas de juros e das operações de mercado aberto. Apelos para que os bancos centrais tratem das mudanças climáticas e das desigualdades sociais refletem a crescente consciência de que esses problemas chegaram ao nível de crises existenciais nacionais e globais. Apesar das objeções daqueles que insistem que o mandato restrito dos bancos centrais é o que efetivamente sustenta a sua independência operacional, ignorar esses problemas concretos ou dizer que eles são problemas dos outros não é mais uma opção.

## 5 CONCLUSÕES

O presente artigo foi construído com o intuito de destacar o escopo das discussões sobre as possibilidades de revisão do modelo de desenvolvimento brasileiro, seguindo algumas linhas gerais esboçadas por Ruiz *et al.* (2020). Efeitos de histerese provocados pela pandemia, inclusive no mercado de trabalho, que já estava precário anteriormente, demandarão nova articulação de esforços em termos de gastos públicos e investimentos privados. Seguindo a lógica clássica básica de recuperação de crises, os primeiros puxarão os últimos.

Sociedades desigualitárias resultam de trajetórias de organização dos sistemas econômicos e sociais, sendo que ideologia e política moldam e sustentam essas trajetórias (PIKETTY, 2019). Quebrar as inércias das organizações produtivas para que elas se desenvolvam, levando em conta as necessidades de inclusão social e de sustentabilidade ambiental é um grande desafio em sociedades extremamente desiguais. Afinal, abalar essas estruturas abala a estabilidade das distribuições funcionais das rendas derivadas das mesmas. Portanto, o desenvolvimento das estruturas produtivas, ou seja, a elevação do grau de sofisticação tecnológica, não representa um problema estritamente de ordem técnica. Há repercussões sociais e políticas, para além das desejadas reduções de impactos ambientais.

A modernização conservadora marcou a história do processo de desenvolvimento brasileiro. Nesse sentido, não é difícil entender o motivo de se ter adiado *ad aeternum* mexer na extrema

concentração de renda no topo no Brasil. Reforma tributária, o que se pode esperar para além de alguma racionalização cosmética da tributação indireta? Tampouco é difícil compreender que a opção de saída da crise recessiva em 2016 tenha sido a agenda regressiva das reformas neoliberais, iniciadas logo de largada pela Emenda Constitucional 95/2016, que busca congelar os gastos públicos primários por vinte anos em um país que possui serviços públicos deficitários e subfinanciados.

Segundo afirmou Latouche (2009, p. 11-12), “para que o outro mundo em que depositamos nossas esperanças não se pereça demais com este em que vivemos, está na hora de descolonizarmos nossos imaginários”. A Agenda 2030 nos oferece um conjunto de caminhos moderados, democráticos e sustentáveis de desenvolvimento, algo que demandará mudanças macroeconômicas brasileiras, conforme buscamos mostrar neste artigo.

Em um mundo finito, não existe a possibilidade do processo de crescimento econômico infinito. Nesse mundo, é necessário substituir a ciência econômica tradicional por uma bioeconomia, que compreende a economia como parte da biosfera. A humanidade já consome para além da capacidade efetiva de regeneração da biosfera. Portanto, passou da hora de a humanidade reavaliar e reestruturar as suas prioridades e os seus rumos coletivos. Ações locais, regionais e nacionais, amparadas por políticas públicas, poderão fazer a diferença nessa transição para um paradigma sustentável de desenvolvimento.



## REFERÊNCIAS

- ALIER, J. M.; JUSMET, J. R. **Economía ecológica y política ambiental**. 2.ed. México: FCE, 2001.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Em busca do desenvolvimento perdido**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.
- BRUM, A. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 23.ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2003.
- CECHIN, A. **A natureza como limite da economia**: a contribuição de Nicholas Georgescu-Roegen. São Paulo: Editora Senac São Paulo/Edusp, 2010.
- CHOMSKY, N. **O lucro ou as pessoas**: neoliberalismo e ordem global. 3.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- DWECK, E.; ROSSI, P. OLIVEIRA, A. L. (orgs.) **Economia pós-pandemia**: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.
- EICHENGREEN, B. New-model central banks. **Project Syndicate**. Publicado em: 9 de fevereiro de 2021. Disponível em: < <https://www.project-syndicate.org/commentary/central-banks-have-tools-for-climate-change-and-inequality-by-barry-eichengreen-2021-02>>. Acessado em: 18 de fevereiro de 2021.
- HIDALGO, C. **Why information grows**. New York: Basic Books, 2015.
- LATOUCHE, S. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- LEWIS, W. A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labor. **The Manchester School**. 22 (2): 139–91.
- MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- ONU – Organização das Nações Unidas. **Agenda 2030**. Disponível em: < <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acessado em: 18 de fevereiro de 2021.
- PIKETTY, T. **Capital e ideologia**. Barcelona: Editorial Planeta, 2019.
- REINERT, E. **Como os países ricos ficaram ricos... e porque os países pobres continuam pobres**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.
- RESENDE, A. L. **Consenso e cotrassenso**: por uma economia não dogmática. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020.
- RUIZ, R. M.; MEDEIROS, R.; FARIA, L. H. TEIXEIRA, R. B. Estrutura produtiva e desenvolvimento. **Jornal GGN**. Publicado em: 14 de dezembro de 2020. Disponível em: < <https://jornalggm.com.br/editoria/desenvolvimento/estrutura-produtiva-e-sustentabilidade/>>. Acessado em: 18 de fevereiro de 2021.
- SOUZA, R. H.F. **Uma história de desigualdade**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. São Paulo: Hucitec, 2018.

UNCTAD. **State of commodity dependence 2019**. New York: United Nations, 2019.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

World Inequality Database. Disponível em: < <https://wid.world/>>. Acessado em: 19 de fevereiro de 2021.

PEREZ, C. **Technological revolutions and financial capital: the dynamics of bubbles and golden ages**. London (UK): Edward Elgar, 2003.

SCHUMPETER, J.A. **Business cycle**. New York: McGraw-Hill Book Company, 1939.