

# O futuro do crescimento com igualdade no Brasil

Ensaio vencedor  
do concurso  
em comemoração  
aos 70 anos da CEPAL



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL



POR UM DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL COM IGUALDADE

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

# O futuro do crescimento com igualdade no Brasil

Ensaaios vencedores  
do concurso  
em comemoração  
aos 70 anos da CEPAL



NAÇÕES UNIDAS



POR UM DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL COM IGUALDADE

Este documento foi organizado por Marcos Vinicius Chiliatto Leite, Carlos Mussi e Camila Gramkow, do Escritório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em Brasília, no marco das atividades de comemoração dos 70 anos de fundação da CEPAL.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a posição da CEPAL. Este documento não foi submetido à revisão editorial.

Publicação das Nações Unidas  
LC/TS.2019/13  
LC/BRS/TS.2019/2  
Distribuição: L  
Copyright © Nações Unidas, 2019  
Todos os direitos reservados  
Impresso nas Nações Unidas, Santiago  
S.19-00082

Esta publicação deve ser citada como: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *O futuro do crescimento com igualdade no Brasil: ensaios vencedores do concurso em comemoração aos 70 anos da CEPAL*(LC/TS.2019/13; LC/BRS/TS.2019/2), Santiago, 2019.

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Divisão de Publicações e Serviços Web: publicaciones.cepal@un.org. Os Estados Membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Solicita-se apenas que mencionem a fonte e informem à CEPAL tal reprodução.

# Índice

<b>Resumo</b> .....	5
<b>Introdução</b>	
Carlos Mussi, Marcos V. Chiliatto-Leite e Camila Gramkow .....	7
<b>Parte I</b>	
<b>Ensaio vencedores do concurso “O futuro do crescimento com igualdade no Brasil”</b> .....	11
<b>Igualdade, justiça e crescimento no Brasil</b>	
Marcelo Curado e Virginia Laura Fernández .....	13
<b>Investimento em infraestrutura: uma estrada para o desenvolvimento</b>	
Victor Medeiros e Rafael Saulo Marques Ribeiro .....	21
<b>Parte II</b>	
<b>Ensaio com menções honrosas do concurso “O futuro do crescimento com igualdade no Brasil”</b> .....	29
<b>Indústria 4.0 e a atual desindustrialização brasileira: a relevância do foco na inovação social</b>	
Paloma de Oliveira Morais .....	31
<b>Passado e futuro do crescimento com igualdade no Brasil</b>	
William Nozaki .....	39
<b>Cidades como alavanca do crescimento com igualdade</b>	
Robson Dias da Silva .....	47
<b>Juventude negra e pobre: solução para um crescimento igualitário e sustentável do Brasil</b>	
Ramatis Jacino .....	55
<b>Crescimento inclusivo e sustentável: Análise e perspectivas para o Brasil</b>	
Hiran Catuninho Azevedo .....	63
<b>Reflexões sobre alternativas para um crescimento econômico inclusivo</b>	
Bruno Farina .....	71
<b>O (sub)desenvolvimento brasileiro e suas perspectivas: reflexões teóricas sobre crescimento econômico e consumo de luxo</b>	
Juan N. Baldarenas e Fernanda G. Cardoso .....	79



## Resumo

Esta publicação é o resultado do concurso que levou à seleção dos melhores ensaios sobre o tema: “O Futuro do Crescimento com Igualdade no Brasil”, realizado por meio de uma parceria entre a CEPAL e o jornal Valor Econômico. O concurso ocorre no contexto das celebrações dos 70 anos da CEPAL e tem como objetivo prestigiar pesquisadores e estudantes que têm produzido análises sobre o desenvolvimento do país sob influência do pensamento desenvolvido pela CEPAL ao longo de sua história. O concurso, realizado por meio de uma chamada pública aberta de ensaios, recebeu um total de 32 ensaios que abordaram o assunto proposto a partir de diferentes recortes temáticos e metodologias. Desse total, um painel de avaliação e seleção formado por especialistas da CEPAL e do Valor Econômico selecionou dois ensaios vencedores, os quais foram publicados no Valor Econômico no dia 7 de janeiro de 2019. Ademais, para estimular e reconhecer outros alunos e pesquisadores que também produziram textos de qualidade, optou-se por conceder menções honrosas a sete ensaios adicionais. Os ensaios vencedores do concurso e os sete ensaios que receberam menção honrosa compõem o conjunto de nove breves ensaios nesta coletânea.



# Introdução

---

**Carlos Mussi**  
**Marcos V. Chiliatto-Leite**  
**Camila Gramkow**

Fundada em fevereiro de 1948, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) completou 70 anos de história em 2018, o que motivou uma série de atividades em comemoração a essas sete décadas dessa Comissão das Nações Unidas. Foi nesse contexto que o Escritório da CEPAL em Brasília, em parceria com o jornal Valor Econômico, organizou um concurso de pequenos ensaios com o tema: “O Futuro do Crescimento com Igualdade no Brasil”. Com este concurso, pôde-se homenagear o pensamento da CEPAL ao mesmo tempo em que se abriu espaço para prestigiar pesquisadores e estudantes que têm refletido sobre o Brasil, com influência desse pensamento.

É talvez no Brasil onde o pensamento desenvolvido pela CEPAL ao longo de sua história tenha maior influência nas universidades e nos centros de pesquisa, o que também motiva este concurso de ensaios com ênfase sobre o caso brasileiro. Essa forma de pensar a América Latina que marca a CEPAL também é conhecida, de forma mais ampla, por “estruturalismo”, reconhecido como uma escola original e genuinamente latino-americana. O olhar cepalino sobre a região tem apoiado cientistas sociais em suas formações acadêmicas e ajudado na busca por uma melhor compreensão dos principais problemas das economias latino-americanas. Essa escola do pensamento aborda essas economias a partir de suas especificidades e debilidades estruturais, bem como das consequências relacionadas a suas inserções em uma economia internacional assimétrica.

Como marco da comemoração dos 70 anos da CEPAL, Bielschowsky e Torres (2018) organizaram as principais contribuições analíticas nesse sétimo decênio do pensamento cepalino, explicitando a vitalidade atual do

chamado “estruturalismo”. Bielschowsky e Torres (2018), em conjunto às publicações que celebraram os 50 e 60 anos da Comissão (Bielschowsky, 1998; 2010), permitem compreender os principais pilares teórico-metodológicos que estiveram presentes no pensamento cepalino, tanto na etapa estruturalista (até a década de 1990) como na etapa neoestruturalista (posterior a década de 1990) até os dias de hoje.

Mais do que oferecer uma visão coesa sobre o diagnóstico dos desafios da América Latina com marcos analíticos próprios, a CEPAL manteve-se propositiva ao longo de sua história. Desse modo, de acordo com Bárcena, Bielschowsky e Torres (2018), a CEPAL enfatizou distintas propostas para o desenvolvimento da região ao longo dessas sete décadas, nomeadamente:

- i) A industrialização para a América Latina (1949-1959).
- ii) Reformas (tributária, financeira, agrária, administrativa etc.) para desbloquear o processo de industrialização (década de 1960).
- iii) Reorientação dos estilos de desenvolvimento para a homogeneização social e a diversificação das exportações (década de 1970).
- iv) Renegociação da dívida externa para ajustar as economias por meio do crescimento e da ampliação das exportações (década de 1980).
- v) Transformação produtiva com equidade, primeira fase (década de 1990).
- vi) Transformação produtiva com equidade, segunda fase (década de 2000).
- vii) O “imperativo da igualdade” (Bárcena e Prado, 2016), que colocou o tema da igualdade, mais além que a equidade de outrora, no centro da proposta de mudança estrutural, o que motivou a temática deste concurso de ensaios.

As regras básicas do concurso, que consistiu em uma chamada aberta e pública de ensaios em português entre 15 mil e 20 mil caracteres, estão resumidas no Quadro 1.

O concurso recebeu um total de 32 ensaios que buscaram abordar o assunto proposto a partir de diferentes recortes temáticos e metodologias. Desse total, um painel de avaliação e seleção formado por especialistas da CEPAL e do Valor Econômico selecionou dois ensaios vencedores, os quais foram publicados no Valor no dia 7 de janeiro de 2019. Ademais, para estimular e reconhecer outros alunos e pesquisadores que também produziram textos de qualidade, optou-se por conceder menções honrosas a sete ensaios adicionais. Os ensaios vencedores do concurso e os sete ensaios que receberam menção honrosa compõem esse conjunto de nove breves ensaios nesta coletânea.

A CEPAL parabeniza a todos e todas que participaram do concurso e, em especial, felicita os autores dos ensaios vencedores e aqueles que receberam menção honrosa.

### Quadro 1 Regras de participação no concurso de ensaios

Sobre os requisitos para participar:

- » Somente serão admitidos ensaios de autoria individual ou em duplas, ou seja, com dois coautores ou coautoras;
- » Cada autor ou autora poderá submeter apenas um ensaio, seja produzindo individualmente, seja produzido com coautor ou coautora;
- » Os ensaios devem ser um produto original e não publicado pelo autor ou autora, nem devem ter sido anteriormente submetidos a nenhum editorial para publicação;
- » Somente versões finais poderão ser submetidas ao concurso, não serão admitidas versões parciais ou preliminares;
- » Funcionários da CEPAL ou do Valor não poderão participar do concurso.

Sobre a seleção e o reconhecimento dos ensaios vencedores:

- » Os ensaios apresentados serão revisados em seus aspectos de conteúdo e forma, com o objetivo de verificar sua conformidade com as bases e condições desta chamada. As propostas que não atenderem aos requisitos de forma estabelecidos não irão para a instância de avaliação de conteúdo. Além desses aspectos, avaliar-se-á e recompensará particularmente a pertinência e validade do texto desenvolvido.
- » A avaliação dos conteúdos e a seleção dos ensaios serão de responsabilidade de um júri especialmente estabelecido para o concurso. Este júri será integrado por especialistas da CEPAL e editores do Valor. Todas as decisões finais relativas ao concurso são resolvidas pelo júri, em comum acordo, e são inapeláveis.
- » O júri selecionará dois ensaios vencedores que serão publicados pelo Valor, com uma breve nota sobre os vencedores ou vencedoras.
- » Posteriormente às publicações do Valor, além dos dois ensaios vencedores, o júri concederá até oito menções honrosas, que, juntamente com os dois primeiros ensaios na ordem do mérito, poderão ser publicados (somente online) em uma compilação da CEPAL Brasília.
- » Os autores ou autoras das obras selecionadas pelo júri atribuirão à CEPAL e ao Valor o direito de publicação original dos ensaios. Mais tarde, eles poderão ser reproduzidos, desde que a fonte seja mencionada.
- » O júri poderá conceder menos reconhecimentos ou selecionar um montante menor de ensaios se considerar que os textos não atendem aos critérios de qualidade e relevância esperadas.

Fonte: CEPAL, <https://www.cepal.org/pt-br/notasconcurso-ensaios-cepal-valor-o-futuro-crescimento-igualdade-brasil>.

Os ensaios vencedores foram os seguintes:

- “Igualdade, justiça e crescimento no Brasil”, de Marcelo Curado e Virginia Laura Fernández; e
- “Investimento em infraestrutura: uma estrada para o desenvolvimento”, de Victor Medeiros e Rafael Saulo Marques Ribeiro.

Os ensaios agraciados com menções honrosas cobrem discussões sobre os desafios do crescimento com igualdade a partir das perspectivas racial, das cidades, da indústria e da atual revolução tecnológica, além de dissertações que envolvem aspectos históricos e teóricos da formação econômica e social brasileira. As menções honrosas foram concedidas, não nessa ordem de preferência do júri, aos seguintes ensaios:

- “Indústria 4.0 e a atual desindustrialização brasileira: a relevância do foco na inovação social”, de Paloma de Oliveira Morais;
- “Passado e futuro do crescimento com igualdade no Brasil”, de William Nozaki;
- “Cidade como alavanca do crescimento com igualdade”, de Robson Dias da Silva;
- “Juventude negra e pobre: solução para um crescimento igualitário e sustentável do Brasil”, de Ramatis Jacino;
- “Crescimento inclusivo e sustentável: Análise e perspectivas para o Brasil”, de Hiran Catuninho Azevedo;
- “Reflexões sobre alternativas para um crescimento econômico inclusivo”, de Bruno Farina; e
- “O (sub)desenvolvimento brasileiro e suas perspectivas: reflexões teóricas sobre crescimento econômico e consumo de luxo”, de Juan N. Baldarenas e Fernanda G. Cardoso.

## Bibliografia

- Bárcena, Alicia e Antonio Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Siglo Veintiuno Editores.
- Bárcena, Alicia, R. Bielschowsky e M. Torres (2018), “El séptimo decenio de la CEPAL: una reseña de su producción intelectual. Introducción”, *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018*, R. Bielschowsky e M. Torres (comps.), *colección 70 años*, N°1 (LC/PUB.2018/7-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.18.II.G.10.
- Bielschowsky, R. e M. Torres (comps.) (2018), *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018*, *colección 70 años*, N°1 (LC/PUB.2018/7-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.18.II.G.10.
- Bielschowsky, R. (2010), *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008*, Siglo Veintiuno.
- \_\_\_ (1998), “Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña”, *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: Textos seleccionados*, *colección 70 años*, Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica.

## Parte I

### **Ensaio vencedor do concurso “O futuro do crescimento com igualdade no Brasil”**



# Igualdade, justiça e crescimento no Brasil

Marcelo Curado e Virginia Laura Fernández<sup>1</sup>

O maior obstáculo ao desenvolvimento do país está na excessiva concentração da renda.

Celso Furtado (1968, p.19)

A redução da desigualdade na distribuição de renda como elemento promotor do desenvolvimento é tema há muito tempo presente no pensamento latino-americano. A preocupação com o tópico ganhou espaço, especialmente na CEPAL, a partir de 1960, de acordo com Bielschowsky (2000). A ideia de que era necessário “redistribuir para crescer” já se encontrava presente nos trabalhos de seus expoentes intelectuais, tais como em Prebisch (1963) e Furtado (1961), assim como nos documentos oficiais da entidade, com destaque para CEPAL (1963), em que se afirmava que: “Os líderes políticos e os especialistas em ciências sociais da região nunca estiveram tão de acordo sobre a política geral necessária para o desenvolvimento sustentado[...] A reforma agrária, a industrialização diversificada e a redução das desigualdades extremas na distribuição da renda são aceitas hoje como elementos essenciais de uma política nacional coordenada” (CEPAL, 1963, p. 3)

Fajnzylber (1990) e a abordagem da “transformação produtiva com equidade social”, sintetizada pela CEPAL (1990), retomaram e promoveram um salto qualitativo na discussão. O argumento central pode ser resumido da seguinte forma. A redução da miséria e a melhoria na distribuição da renda ampliariam o mercado consumidor, diversificando e ampliando

<sup>1</sup> Marcelo Luiz Curado é doutor em Política Econômica pela UNICAMP, professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Brasil. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPQ. Email: mlcurado@gmail.com. Virginia Laura Fernández é doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Brasil. Professora da Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales da Universidad Nacional de Rosario, Argentina; do Departamento de Economía e do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Econômico da UFPR. Email: virginialaurafernandez@yahoo.com.ar.

demanda. Mercados consumidores mais vastos justificariam grandes empreendimentos que, a partir dos ganhos de escala e dos investimentos em inovação, reduziram os custos de produção e ampliaram a produtividade.

Mais recentemente, a CEPAL tem sido enfática nas propostas para reduzir a desigualdade na região. A questão entrou no centro do debate em 2010, por ocasião do “Trigésimo Terceiro Período de Sessões” em Brasília, quando se apresentou o documento: “A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir”. A posição mais recente, de 2018, expressa no documento “A ineficiência da desigualdade” explora a interação entre igualdade e desenvolvimento. Nele se lê que a desigualdade é ineficiente porque dificulta o aprendizado, o aumento da produtividade, a inovação e o crescimento. “A igualdade está no centro do desenvolvimento por duas razões. Primeiro, porque dá às políticas um fundamento último centrado num enfoque de direitos [...] Segundo, porque a igualdade é também uma condição para avançar rumo a um modelo de desenvolvimento focado na inovação e na aprendizagem, com seus efeitos positivos sobre a produtividade, a sustentabilidade econômica e ambiental, a difusão da sociedade do conhecimento e o fortalecimento da democracia e da cidadania plena”. (CEPAL, 2018, p.7)

Há uma visão holística sobre o impacto da redução da desigualdade no desenvolvimento econômico, na qual a visão keynesiana sobre distribuição de renda e demanda efetiva complementa-se com a visão schumpeteriana sobre inovação e capacidades. Uma melhor distribuição da renda é mais favorável para dinamizar a demanda numa economia com uma estrutura produtiva mais diversificada e competitiva e, por sua vez, uma estrutura produtiva mais diversificada e competitiva favorece uma melhora na distribuição da renda porque reduz a heterogeneidade estrutural que caracteriza à América Latina.

É importante ressaltar que este resultado ultrapassa o campo estritamente cepalino. O argumento de que a desigualdade é um empecilho ao desenvolvimento econômico encontra respaldo na literatura, como por exemplo em Bowles (2012) e Acemoglu e outros (2013). Por fim, outros estudos que analisam a causalidade entre a complexidade econômica das exportações e a distribuição da renda também sustentam que países que têm uma estrutura exportadora mais complexa mantêm uma menor desigualdade de renda, e que as melhoras da complexidade econômica são acompanhadas por redução da desigualdade Hartmann e outros (2017).

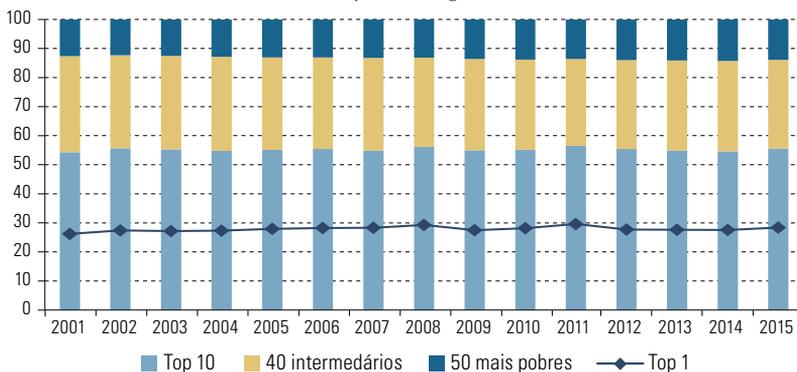
Neste ensaio, assumimos que a melhoria da distribuição da renda constitui um elemento essencial para o desenvolvimento econômico latino-americano. O ensaio pretende contribuir para a discussão sobre o futuro do crescimento com igualdade ao responder três indagações: 1. Qual a evolução recente da distribuição da renda no Brasil? 2. Qual o significado da defesa da igualdade como um princípio de justiça? e 3. Quais medidas de política econômica, especialmente no âmbito tributário, poderiam contribuir para ampliar a igualdade no curto prazo?

## A questão distributiva no Brasil: algumas evidências

É inegável que o período recente foi marcado, ao menos até a eclosão da crise econômica de 2014, por avanços em termos distributivos e na redução da miséria. Entre 2004 e 2010, este processo ocorreu concomitantemente a expansão da economia. A partir de 2011, apesar da desaceleração no crescimento, manteve-se, ainda que num ritmo mais lento, a trajetória de melhora distributiva. Entre 2004 e 2009, o Índice de Gini oscilou de 0,572 para 0,531. Entre 2011 e 2014, o processo de melhora distributiva foi mantido já que o Índice variou de 0,53 para 0,518. É importante assinalar que se rompeu a tendência histórica de estabilidade no elevado grau de concentração da renda no Brasil. Vale lembrar que entre 1981 e 2001 o índice de Gini manteve-se praticamente estável, oscilando entre 0,60 e 0,58. A redução da pobreza foi igualmente importante. O número de indivíduos extremamente pobres declinou de 26,2 milhões de pessoas em 2003 para 13,5 milhões em 2009. Em 2014, a extrema pobreza atingia 8,1 milhões de pessoas<sup>2</sup>.

Duas questões metodológicas devem ser levadas em consideração sobre o tema. A primeira diz respeito a utilização do Índice de Gini. Como é amplamente conhecido, o índice demonstra a evolução da distribuição da renda numa sociedade. O Índice, no entanto, não informa o que efetivamente está ocorrendo em termos distributivos. Em outras palavras, o índice não permite enxergar quais foram os “ganhadores” e os perdedores em termos distributivos. Outro aspecto metodológico importante é que apenas recentemente a Receita Federal do Brasil (RFB) passou a liberar sua base de dados para a realização de pesquisas. A utilização dos dados fornecidos pela RFB e a observação da participação dos percentis na renda nos fornecem um cenário mais preciso da questão distributiva.

**Gráfico 1**  
**Brasil: Participação dos percentis no total da renda, 2001-2015**  
*(Em porcentagem)*



Fonte: World Inequality Database. Disponível em: <<https://wid.world/>>

<sup>2</sup> Informações disponíveis no lpeadata.

Como pode ser observado, ao longo do período não ocorreram alterações significativas na participação do 1% ou dos 10% mais ricos da população no total da renda. A participação dos 1% mais ricos oscilou entre 27,32% e 27,52% entre os anos de 2004 e 2014. Neste mesmo período, a participação dos 10% mais ricos oscilou de 54,78% para 54,61% da renda total. Em termos distributivos, a única alteração relevante notada no período refere-se à redução da participação dos 40% intermediários, a *middle class* de Piketty (2014), para os 50% mais pobres. Entre 2004 e 2014, os 40% intermediários observaram sua participação da renda total decrescer de 32,34% para 31,10%, enquanto os 50% mais pobres tiveram sua participação ampliada de 12,88% para 14,29% da renda total.

A ampliação na renda dos 50% mais pobres durante uma fase de crescimento, especialmente entre 2004 e 2014, é o elemento que permite explicar a drástica redução na miséria e na extrema miséria reportada pela evidências e sobre a qual a literatura é consensual. Este processo, no entanto, não ocorreu a partir da redução da participação dos extratos superiores na renda total, dada sua relativa estabilidade. Uma das explicações para este resultado é que a utilização de dados das declarações de IR da base da RFB incorporam não apenas as informações da “renda do trabalho”, mas também as “rendas do capital”, tal como proposto por Piketty (2014), e estas últimas constituem parte importante da renda total dos extratos superiores da distribuição. Assim, a melhoria no índice de Gini pode ser creditada muito mais por uma perda de participação dos 40% intermediários para os 50% mais pobres, mantendo-se praticamente inalterada a histórica concentração da renda nos extratos superiores.

## **Igualdade como um princípio de Justiça**

A CEPAL (2018) sustenta que a defesa da igualdade não deve ser restrita às vantagens de natureza estritamente econômicas. A igualdade é entendida num enfoque de direitos do cidadão, numa perspectiva humanista do desenvolvimento. Dada a inexistência de um único princípio de justiça, esta seção apresenta argumentos que justificam a adoção da igualdade como um princípio válido de justiça, dadas as condições concretas da economia brasileira.

Há muito tempo filósofos, políticos e intelectuais de diversas formações dedicam seus esforços para responder a difícil questão: Como construir uma sociedade justa? Sen (2009) propõe organizar o debate em dois grandes grupos. O primeiro, o “contratualista” ou “institucionalista transcendental” é formado, entre outros, pelas contribuições de Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant e mais recentemente por John Rawls. O elo de união destas abordagens é metodológico. Suas contribuições concentraram-se na identificação de arranjos sociais justos para uma sociedade hipotética. O resultado de seus esforços encontra-se

na construção de “um contrato social hipotético, supostamente escolhido, que claramente diz respeito a uma alternativa ideal para o caos que de outra forma caracterizaria a sociedade” (Sen, 2009, p.9).

Outra forma de responder a indagação é encontrada no que Sen (2009) denomina “abordagem comparativa”, formada entre outros por Adam Smith, Jeremy Bentham, Mary Wollstonecraft, Karl Marx e John Stuart Mill. O elo de união de abordagens tão distintas em conteúdo e proposições é novamente metodológico. Em todos os autores, a construção de uma sociedade justa focou na observação das instituições e comportamentos reais, valendo destacar que “todos estavam envolvidos com comparações de sociedades que já existiam ou poderiam surgir, em vez de limitarem suas análises a pesquisas transcendentais de uma sociedade perfeitamente justa” e seu principal interesse encontrava-se na remoção das “injustiças evidentes”. Em outros termos, seu intuito final é de conceber uma sociedade relativamente menos injusta e não, como pretendem os “contratualistas”, uma sociedade perfeitamente justa.

Para Sen (2009), a abordagem contratualista, especialmente a contribuição de Rawls (1958), apresenta um grave problema. No mundo real, em diversas situações, especialmente quando existem conflitos entre os agentes, não há como definir uma única solução perfeitamente justa. Vários princípios de justiça poderiam ser aplicáveis, todos pretensamente imparciais, ainda que concorrentes e rivais. O exemplo “das três crianças e uma flauta” ajuda a compreender o tema. Há apenas uma flauta que é reivindicada por três crianças, cada qual justificando sua demanda por razões imparciais, porém concorrentes. A primeira criança advoga que deve receber a flauta pois é a única que sabe tocá-la. A criança B defende que deve ter a flauta pois é a única que por ser tão pobre não possui outro brinquedo. Finalmente, a criança C sustenta que deve receber a flauta pois foi ela que, com seu esforço, fez a flauta. Sen (2009) argumenta que não há a priori uma única solução justa para a solução do dilema, “teóricos com diferentes convicções, como os utilitaristas, os igualitaristas econômicos [...] podem adotar a visão de que há uma só solução francamente justa, facilmente detectada, mas cada um argumentaria a favor de uma solução totalmente diferente” (Sen, 2009, p.12).

Por não existir uma única solução justa para o problema das “três crianças e uma flauta”, Sen (2009) propõe que a solução encontrada deve, levando em conta as condições vigentes da sociedade, definir qual injustiça é mais latente e corrigível. A mesma indagação poderia ser feita para o caso concreto da sociedade brasileira. Afinal de contas, qual a mais latente injustiça prevalecente em nossa sociedade? A resposta, levando em conta nossa evolução histórica, não pode titubear: a persistência de condições de pobreza e extrema pobreza para uma parte não desprezível da população, assim como a manutenção de uma elevada concentração de renda constituem-se nas principais injustiças que devem ser enfrentadas.

A adoção deste princípio de justiça no *ethos* social brasileiro é um passo essencial para a criação de uma sociedade mais igualitária. Sua adoção tem implicações especialmente sobre a atuação do Estado no domínio econômico e suas relações com o mercado. Ao adotá-lo, as políticas públicas conduzidas pelo Estado passam a guiar-se prioritariamente para promover a igualdade.

## **Igualdade como justiça e a questão tributária**

O conjunto de políticas públicas que podem contribuir para a melhoria distributiva é amplo. Medidas que ampliem a complexidade da estrutura produtiva ou que melhorem a qualidade da educação contribuem para este objetivo. Neste ensaio, analisamos quais seriam as principais mudanças em nosso sistema tributário ao adotarmos o critério de igualdade como justiça. A escolha do tema não é aleatória. Há uma dupla justificativa. A primeira é de natureza econômica; de nada adianta ampliar os salários reais dos trabalhadores se o sistema tributário regressivo agir no sentido de reduzir ou eliminar estes ganhos. Não há futuro para o crescimento com igualdade pretendido pela CEPAL num sistema tributário francamente regressivo. A segunda é de natureza temática. A adoção de um sistema tributário focado na distribuição persiste ainda como um tabu para muitos analistas.

O sistema tributário atual, herança das reformas econômicas conduzidas no primeiro governo militar e da constituinte de 1988, tinha, em 2016, 47,39% do total de sua arrecadação derivada de tributação de bens e serviços, tributos regressivos do ponto de vista distributivo. No mesmo ano, a tributação direta sobre a renda e sobre o patrimônio representaram, respectivamente, 19,97% e 4,67% do total arrecadado, de acordo com Receita Federal (2017).

A construção de uma sociedade mais igualitária em termos distributivos no Brasil passa por uma reforma deste sistema. Deve-se buscar a inversão desta ordem, ampliando a arrecadação derivada de tributos diretos, renda e patrimônio e reduzindo a tributação indireta. Dentre as medidas necessárias para alcançar este objetivo encontram-se: 1. Ampliação da progressividade do IRPF através da criação de alíquotas para extratos superiores da renda; 2. Ampliação da tributação sobre heranças, especialmente sobre grandes fortunas e 3. O fim dos benefícios fiscais e isenções que favorecem os mais ricos, como por exemplo, a ausência de tributação sobre dividendos.

Os críticos a estas propostas costumam argumentar que sua implementação levaria a uma fuga de capitais com redução do crescimento econômico. O argumento, baseado em geral em modelos teóricos abstratos, carece de evidência empírica. Vale lembrar que em termos de composição de tributação o Brasil é a exceção. Via de regra, países desenvolvidos incidem a maior parte de sua carga tributária sobre renda e patrimônio.

É preciso acabar também com o tabu existente sobre a tributação de heranças, especialmente de grandes fortunas. Vale neste ponto um pouco de bom senso. Thomas Piketty quando entrevistado no programa “Roda Viva” da TV Cultura<sup>3</sup> corretamente argumentou que entre os 4% cobrados atualmente no Brasil e os 40% cobrados na França há espaço para uma alíquota intermediária sobre as heranças. Finalmente, há que se levantar uma objeção de natureza teórica, por vezes esquecida nos modelos abstratos. Imputar à tributação da renda das pessoas físicas uma alteração no comportamento das empresas, como por exemplo uma queda dos investimentos, é um completo *non sense* econômico.

A política de desonerações tributárias, geradora de “gastos tributários”, é outro elemento que precisa ser imediatamente corrigido. Os benefícios fiscais concedidos sob o argumento de estimular setores específicos para promover o crescimento transformaram-se numa verdadeira apropriação por parte de alguns setores com diminutos impactos sobre o crescimento e o emprego. Não é sem motivos que esses benefícios ganharam o apelido de “bolsa empresário”. Recursos fiscais que poderiam ser utilizados em políticas públicas redutoras das desigualdades foram apropriados na forma de lucros por diversos setores empresariais. Vale lembrar que o “gasto tributário” passou por um crescimento considerável nos últimos anos, saindo de 1,74% do PIB em 1997 para 5% em 2015. Também em termos de participação da Receita da União o gasto tributário cresceu, saltando de 8,45% em 2004 para 21,11% em 2015. A estimativa do gasto tributário para 2018 é de R\$ 283,4 bilhões. A redução das benesses fiscais para setores específicos gerará recursos que podem ser aplicados em políticas redutoras da desigualdade e da pobreza, como por exemplo o Programa Bolsa Família (PBF), que além dos efeitos distributivos, apresenta um elevado efeito multiplicador dos gastos<sup>4</sup>.

As medidas de natureza tributária elencadas certamente não encerram o rol de políticas que devem ser conduzidas para a melhoria distributiva. Avanços na educação e políticas que estimulem as inovações e os ganhos de produtividade do trabalho certamente desempenham um papel essencial para alcançar este objetivo. Não obstante, sem a realização de uma radical mudança na estrutura tributária boa parte dos possíveis ganhos de políticas sociais e de inovação serão reduzidos ou anulados pela regressividade do sistema. A adoção da igualdade como um critério de justiça tem, portanto, na reforma tributária uma de suas tarefas mais urgentes.

<sup>3</sup> Programa exibido em 09/02/2015.

<sup>4</sup> Ver sobre o tema o trabalho de Neri, Vaz e Souza (2014).

## Bibliografia

- Acemoglu, D., S. Naidu, P. Restrepo e J. Robinson (2013), "Democracy, Redistribution and Inequality", *NBER Working Papers*, n.19746.
- Bielschowsky, R. (2000), *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*, Rio de Janeiro, Editora Record.
- Bowles, S. (2012), *The New Economics of Inequality and Redistribution*. New York, Cambridge University Press.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2018), *A ineficiência da desigualdade*. Síntese (LC/SES.37/4) Santiago, Chile.
- \_\_\_(2010), *A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir*, (LC/G.2432 (SES.33/3) Santiago, Chile.
- \_\_\_(1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de America Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago, Chile.
- \_\_\_(1963), "Etapa actual del desarrollo económico y social de America Latina", *El desarrollo económico de América Latina en lo pos-guerra*, Santiago, Chile.
- Fajnzylber, F. (1990), "Industrialización en América Latina", *Cuadernos de la CEPAL*, n.60.
- Furtado, C. (1968), *Brasil: tempos modernos*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- \_\_\_(1961), *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Hartmann, D., M. Guevara, C. Jara-Figueroa, e C. Hidalgo. (2017), "Linking Economic Complexity, Institutions, and Income Inequality", *World Development*, pp. 75-93.
- Neri, M, F. M. Vaz e P.H.G.F Souza (2014), "Efeitos macroeconômicos do programa Bolsa Família: uma análise comparativa das políticas sociais.", *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, Brasília, IPEA.
- Piketty, T. (2014), *O Capital no século XXI*. Rio de Janeiro, Editora Intrínseca.
- Prebisch, R. (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latino-americano*, Santiago, Chile: CEPAL.
- Rawls, J. (1958), "Justice as fairness", *Philosophical Review*, n.67.
- Receita Federal do Brasil (2017), *Carga Tributária no Brasil 2016: análise por tributos e base de incidência*. Brasília, Ministério da Fazenda, Receita Federal do Brasil.
- Sen, A. (2009), *A ideia de justiça*, Rio de Janeiro, Companhia das Letras.

## Investimento em infraestrutura: uma estrada para o desenvolvimento

Victor Medeiros e Rafael Saulo Marques Ribeiro<sup>1</sup>

Atualmente existe um forte consenso acerca do papel determinante dos investimentos em infraestrutura para a promoção do crescimento e desenvolvimento econômico. O alargamento e aperfeiçoamento das infraestruturas de transportes, energia, telecomunicações e saneamento proporcionam não apenas um impacto direto sobre a economia ao possibilitar a instalação de novas atividades produtivas, mas também diversos impactos indiretos, ou complementariedades, que variam desde maior durabilidade do capital privado e ganhos de produtividade do trabalho, até o aumento no grau de diversificação produtiva e redução dos efeitos perversos advindos da especialização primário-exportadora caracterizadora das economias periféricas como o Brasil. Desta forma, uma maior oferta de infraestrutura em áreas como irrigação, eletricidade, telecomunicações e estradas aumentam a produtividade, reduzem custos de comércio e estimulam a atividade industrial, promovendo assim uma mudança estrutural na economia capaz de impulsionar o crescimento da renda e do emprego de forma sustentável.

Investimentos em infraestrutura também contribuem de forma significativa para a redução da desigualdade de renda e da pobreza. A expansão de serviços básicos de infraestrutura traria melhores perspectivas de emprego e salário via seu efeito positivo sobre a produtividade do trabalho

<sup>1</sup> Victor Medeiros, 25 anos. Mestrando em Economia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Economia da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG). Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Rafael Saulo Marques Ribeiro, 32 anos. Professor adjunto do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Economia da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG) e membro associado do Cambridge Centre for Economic and Public Policy (CCEPP). Fez doutorado na Universidade de Cambridge, Reino Unido, mestrado na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e graduação na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

em todos os setores da economia. O aumento da produtividade e emprego, por sua vez, impulsionam novamente a atividade econômica, gerando um ciclo virtuoso de expansão da renda e desenvolvimento com inclusão social. Um exemplo é o investimento em infraestruturas de conectividade, como estradas e tecnologias de informação e comunicação, que têm a função de viabilizar e ampliar o acesso das pessoas a uma gama maior de bens, serviços e oportunidades de emprego.

A discussão sobre as relações entre infraestrutura e desenvolvimento humano e social têm ganhado crescente importância. Tais aspectos são amplamente ressaltados na Agenda 2030 e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015. A infraestrutura econômica adequada proporciona diversos impactos sociais positivos que incluem, além da melhoria de condições ambientais e uso da energia, melhores condições de educação e saúde, acesso a bens e serviços públicos, igualdade e inclusão social. Em via última, a infraestrutura é apontada como uma ferramenta de mudança estrutural na economia, visto que une avanços transversais em termos econômicos, ambientais e sociais, gerando um processo de crescimento econômico sustentado e, também, inclusivo, beneficiando assim a parcela mais pobre da população.

Contudo, o cenário de infraestrutura no Brasil não é dos mais favoráveis, e suas deficiências constituem um dos maiores gargalos ao crescimento econômico sustentado e aumento da produtividade no país. As carências em termos da oferta, qualidade e acessibilidade dos transportes, energia e telecomunicações (ver Tabela 1) advêm, dentre outros fatores, de longos anos de baixos investimentos nos setores envolvidos. Dados levantados pela Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB) revelam que com a crise, os investimentos em infraestrutura no Brasil chegaram a marca próxima de 1,7% do PIB no ano de 2016, enquanto no ano de 2017 ficaram em torno de 1,5% do PIB, um dos menores níveis de investimento em infraestrutura da história do país.

**Tabela 1**  
**BRICS: Indicadores de infraestrutura, 2014**

Setor/Indicador	Brasil	China	Índia	Rússia	África do Sul
Infraestrutura					
Qualidade da infraestrutura (ranking)	78,0	52,0	67,0	65,0	43,0
Transportes					
Rodovias (% de rodovias pavimentadas)	13,0	84,0	33,0	72,0	21,0
Ferrovias (Mil km de via por Km <sup>2</sup> )	3,2	19,9	20,6	5,0	16,6
Índice de Desempenho Logístico (ranking)	65,0	28,0	54,0	90,0	34,0
Telecomunicações					
Conexões de Internet (por 100 habitantes)	57,0	49,0	18,0	70,0	49,0
Telefone Móvel (por 100 habitantes)	139	92,0	74,0	155,0	150,0
Telefone Fixo (por 100 habitantes)	21,0	17,0	2,0	27,0	8,0
IDI (ICT Development Index)	6,0	5,0	2,7	6,9	4,9
Energia					
Energia Elétrica: Consumo (MWh per capita)	2,5	3,7	0,7	6,5	4,3
Energia elétrica: Capacidade Instalada Total (GW)	126,0	1 247,0	223,0	242,0	-

Fonte: The World Factbook 2014, Banco Mundial, Índice de Desempenho Logístico (2014), ITU World Telecommunication, IEA Energy Atlas, World Economic Forum, The Global Competitiveness Index (2016).

No entanto, a escassez de investimentos em infraestrutura nem sempre foi a realidade ao longo da história no Brasil. O período 1930-1979 foi caracterizado por elevados níveis de investimentos em infraestrutura no país (5,42% do PIB), com extensiva participação do setor público. Tais investimentos possibilitaram superar ou, ao menos, amenizar os gargalos referentes a oferta e qualidade da infraestrutura, o que, por sua vez, auxiliou na estruturação de uma economia com razoável diversidade produtiva e elevadas taxas de investimento e crescimento econômico.

O ano de 1979 marcou um ponto de inflexão na evolução da infraestrutura no Brasil, dando início à sua trajetória de queda. O congelamento de preços limitava a geração interna de recursos para arcar com novos investimentos e o clima de incertezas, a prolongada estagnação econômica e a continuidade da deterioração das contas públicas inviabilizaram a recuperação do nível de inversões. A Constituição de 1988, ao impor o fim dos fundos setoriais de investimento para a infraestrutura, limitou a capacidade das empresas dos setores envolvidos de arcar com manutenção e expansão dos serviços.

A busca pela estabilização no período seguinte teve como diagnóstico a percepção de pouca competição na economia brasileira que, além de fechada, possuía um governo hipertrofiado e ineficiente. Diversas modificações estruturais foram promovidas nos setores infraestruturais, que incluíram a criação de marcos regulatórios, normas e demais instituições, além da utilização de privatizações, concessões e parcerias público-privadas (PPP) que serviram como base para as políticas de infraestrutura nos anos posteriores.

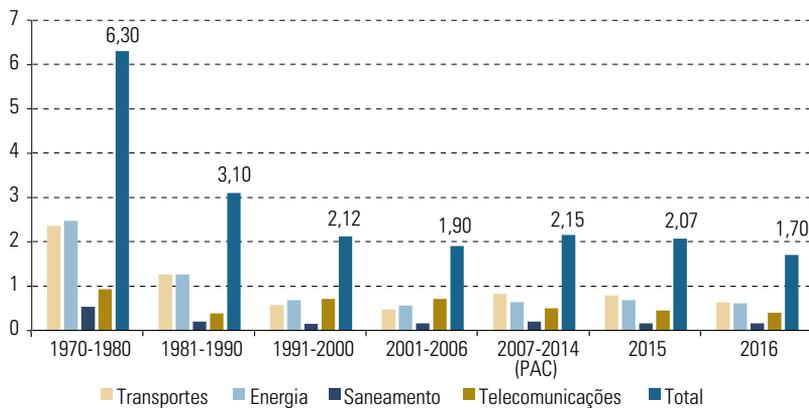
Esta fase inicial de mudanças, no entanto, não foi capaz de expandir os serviços de infraestrutura de maneira a superar os gargalos referentes à oferta e qualidade dos serviços de transportes, saneamento e energia, principalmente. Os investimentos em infraestrutura como proporção do PIB tiveram queda acentuada, se estabelecendo entre 1% e 2% nas décadas de 1990 e 2000 (ver Gráfico 1).

A incapacidade do novo modelo em alcançar os níveis desejados de investimento fez com que o papel do estado fosse reforçado nos setores de infraestrutura por meio da expansão de investimentos estatais e do planejamento via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007. Novamente, os resultados ficaram aquém dos esperados devido a capacidade limitada de planejamento, execução e monitoramento de projetos complexos. O problema estaria relacionado à discrepância entre os fundos compromissados e o desembolso efetivo dos mesmos, deficiência estritamente ligada às fraquezas institucionais brasileiras.

O resultado final do período 2004-2014, em termos de infraestrutura no Brasil, foi uma expansão modesta dos investimentos, em relação aos anos imediatamente anteriores. No entanto, houve expansão considerável do acesso aos serviços prestados, principalmente devido aos esforços

na busca pela universalização dos serviços de energia elétrica, água e telefonia. O PAC, ainda que tenha funcionado aquém do esperado, aumentou substancialmente o acesso às infraestruturas básicas de energia elétrica e saneamento, principalmente para famílias mais pobres, esforços que seguiram lado a lado com a diminuição da pobreza e da desigualdade de renda no período.

**Gráfico 1**  
**Brasil: Investimentos em infraestrutura, 1970-2016**  
(Em porcentagem do PIB)



Fonte: Bielschowsky (2002) e Frischtak e Mourão (2017).

A partir de meados de 2014, o país começa a enfrentar uma crise de dimensões catastróficas. Em um cenário de corte de gastos e limitação de recursos destinados à investimentos, o debate em torno da expansão da infraestrutura brasileira se voltou, ainda mais, à ênfase na eficiência e proposição de escolhas ótimas de investimentos. O Governo Federal lançou, no segundo semestre de 2016, o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) buscando reforçar a coordenação das políticas de investimentos em infraestrutura por meio de parcerias com o setor privado. O novo programa tem como diretrizes maximizar o rigor técnico para a aprovação de projetos, tornar os contratos mais transparentes e de fácil compreensão, além de focalizar na viabilidade e efetividade dos investimentos propostos.

No entanto, pouco tem sido dito a respeito do caráter regional e social das expansões em infraestrutura. Na maioria dos setores envolvidos, a busca pela rentabilidade dos projetos pode fazer com que os investimentos se concentrem em regiões mais ricas e desenvolvidas, capazes de gerar maior fluxo para as empresas em termos de pagamentos das tarifas ou pedágios. Neste caso, a expansão dos investimentos em infraestrutura poderia ocasionar concentração da renda dentro e entre regiões.

Atualmente, o Brasil apresenta discrepâncias alarmantes na distribuição de sua infraestrutura, tanto em circunstâncias de renda, quanto em relação aos contrastes locais, conforme apontado no relatório do Banco Mundial em 2017 intitulado *“Back to Planning: How to Close Brazil’s Infrastructure Gap in Times of Austerity”*. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2015, dentre os 40% mais pobres, apenas 21% tem acesso à internet, por exemplo, enquanto dentre os 10% mais ricos, cerca de 85% acessam o serviço. Além da renda, desigualdades substanciais de acesso, principalmente em relação a esgoto, água e internet podem ser notadas no contexto rural-urbano, bem como entre as grandes regiões. Neste contexto de desigualdades infraestruturais e escassez de recursos para atenuar os gargalos existentes, torna-se ainda mais desafiador avaliar os efeitos e a importância da infraestrutura sobre a promoção do crescimento da renda e redução das desigualdades sociais.

Ampliar o volume de investimentos em infraestrutura é um dos principais desafios a serem enfrentados pelo país ao longo dos próximos anos. De maneira geral, há um certo consenso entre os agentes privados e o governo brasileiro para que os investimentos em infraestrutura tenham maior estabilidade e previsibilidade, possibilitando uma complementariedade forte entre recursos públicos e privados e constituindo uma política de Estado. Em relação aos investimentos públicos, especificamente, muito tem sido dito sobre a necessidade de um significativo aumento da eficiência por meio de um melhor planejamento, capacitação técnica dos funcionários, definição de projetos prioritários, estabelecimento de cronogramas críveis, análises de custo-benefício *ex-ante* e demais estudos técnicos de viabilidade e adequabilidade dos projetos, além de maior transparência. Por fim, a priorização de projetos nos diversos setores requer um planejamento setorial efetivo de longo prazo, mas que se permita uma revisão periódica capaz de solucionar possíveis problemas e modificações na estrutura dos projetos e setores, tornando possível a continuidade e a priorização de projetos a serem realizados, incluindo possíveis sinergias e complementaridades. Estas alternativas seriam essenciais para tornar as inversões públicas mais efetivas.

Além de uma maior eficiência na formulação e execução dos projetos, a escassez de recursos também é apontada como um dos principais entraves para os investimentos em infraestrutura. O atual cenário de crescente endividamento público e forte ajuste fiscal, no entanto, exige que o papel do governo brasileiro como regulador, planejador e financiador seja aperfeiçoado e, em consequência, que consiga alavancar recursos privados voltados para a infraestrutura de forma a elevar o nível de investimentos. Em 2011 o Governo Federal promulgou a Lei 12.431 que concede isenções fiscais para instrumentos de financiamento de infraestrutura via mercado de capitais. A emissão de debêntures de infraestrutura tem o objetivo de viabilizar a execução de projetos de infraestrutura de interesse nacional com uma

maior participação de recursos privados, reduzindo assim a dependência de recursos públicos no custeio dos projetos.

Contudo, o desenvolvimento do mercado de capitais para o financiamento de investimentos em infraestrutura no país enfrenta alguns desafios. Um dos principais problemas apontados é a inexistência de um marco regulatório com regras claras e capaz de gerar um ambiente de investimentos que reduza as incertezas e custos associados aos projetos. Investimentos em infraestrutura normalmente exigem um volume relativamente muito alto de recursos e têm um tempo de maturação mais longo quando comparados a investimentos comumente realizados nos setores industriais e de serviços. Assim, reforçar e aperfeiçoar a estrutura de seguros e garantias, aumentar a autonomia e poder de fiscalização das agências reguladoras e capitalizar adequadamente o Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE) podem prover maior cobertura para riscos não gerenciáveis e tornar os investimentos em infraestrutura mais atraentes para investidores privados.

Entretanto, a criação de um bom marco regulatório parece ser uma condição necessária, porém não suficiente para garantir o sucesso e a sustentabilidade do financiamento da infraestrutura via mercado de capitais. Como apontam Wajnberg e Capistrano em estudo publicado na Revista do BNDES em 2016, instrumentos financeiros que visam financiar investimentos em infraestrutura têm uma base de investidores ainda muito limitada e pouco diversificada, sendo constituída principalmente por pessoas físicas de mais alta renda. Além disso, outros instrumentos como Letras de Crédito Imobiliário e Letras de Crédito do Agronegócio também disputam a preferência desses investidores. A importante, porém ainda insuficiente emissão de debêntures ao longo dos últimos anos tem mostrado que a viabilidade desse instrumento financeiro também passa pela ampliação da sua base de captação a partir da atração de investidores de menor poder aquisitivo. Assim, características salientes de economias periféricas como elevadas taxas de juros, alta sensibilidade a choques externos e forte concentração da renda impõem restrições severas à expansão do financiamento majoritariamente via mercado de capitais.

Outro ponto que se torna essencial incluir na discussão sobre a viabilidade do financiamento exclusivamente privado de investimentos em infraestrutura no Brasil diz respeito à existência de uma possível incompatibilidade entre a rentabilidade dos projetos e a universalização dos serviços de infraestrutura. Uma vez que o investimento privado exige rentabilidade, é provável que estes investimentos se concentrem em localidades mais ricas e urbanizadas, capazes de gerar maiores níveis e fluxos de recursos. Em contrapartida, localidades mais pobres e, ou, menos urbanizadas, podem sofrer com a falta de liquidez devido a um eventual desinteresse por parte dos investidores privados. A ausência de investimentos fará com que a população mais pobre, a qual já possui as

piores condições de infraestrutura, continue sem ter acesso aos serviços básicos de saneamento, telecomunicações e transportes, gerando um ciclo de concentração da renda e pobreza uma vez que perpetua péssimas condições de saúde via falta de saneamento, e limita a expansão de oportunidades produtivas, fontes de maior renda e acesso a bens e informação por meio da escassez de transportes e serviços de informação e comunicação.

Tanto no Brasil quanto nos países avançados, o financiamento via mercado de capitais exerce um papel apenas complementar, de modo que o principal financiador dos investimentos em infraestrutura ainda é o setor bancário. Segundo dados do IJGlobal, no ano de 2015, a participação das debêntures representou cerca de 8% do financiamento da infraestrutura nos países da América do Norte e Europa, ao passo que o financiamento bancário chegou a aproximadamente 61% do total. No Brasil, conforme apontado por Wajnberg e Capistrano com base em relatório do BNDES, a participação das debêntures foi de aproximadamente 9% do total enquanto que o financiamento bancário chegou a cerca de 55% do total para o mesmo ano. A diferença é que no caso dos países desenvolvidos, o financiamento bancário se dá principalmente via participação de um grande número de bancos privados, enquanto que no Brasil o principal financiador é o BNDES. A ampliação da participação dos bancos privados no financiamento da infraestrutura no Brasil também passa pela redução da incerteza jurisdicional e medidas governamentais que estimulem aumento da concorrência bancária e maior oferta de crédito. Entretanto, apesar da inquestionável importância e necessidade de uma maior oferta de crédito dos bancos privados para projetos de infraestrutura, o caráter tradicionalmente pró-cíclico da oferta de crédito privado torna incerta a continuidade dos fluxos financeiros e viabilidade dos projetos em períodos de recessão, uma vez que nesses períodos os agentes privados tendem a aumentar sua preferência por ativos de maior liquidez. Além disso, a questão da baixa rentabilidade de projetos menores e em regiões menos privilegiadas levantadas acima também se faz presente aqui.

Por fim, é preciso lembrar que países desenvolvidos e em desenvolvimento possuem diferenças estruturais que devem ser levadas em conta no processo de formulação de diretrizes para a viabilização do investimento público. Em países periféricos, como o Brasil, onde a dinâmica da economia é fortemente marcada pela dependência em relação à sua pauta primário-exportadora e alta volatilidade dos fluxos de capitais especulativos, a existência de uma fonte de financiamento público que seja capaz de atuar de maneira anticíclica, garantindo o financiamento de projetos de infraestrutura de importância estratégica para o país em momentos de recessão econômica e escassez de financiamento privado, se torna crucial para a retomada do crescimento da renda, do emprego e da redução das desigualdades sociais.

## Bibliografia

- ABDID (Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base) (2018), “As Particularidades Do Investimento em Infraestrutura”. *Textos para discussão* - nº 1 - ano 1.
- Banco Mundial (2014), *Logistics Performance Index*, [on line] <http://lpi.worldbank.org/about>.
- Bielschowsky, R. (2002), *Investimentos e reformas no Brasil – Indústria e infraestrutura*, Brasília, Ipea.
- CIA (Central Intelligence Agency) (2014), *The World Factbook*, Washington, DC, [on line] <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.
- Frischtak, C. R., e J. Mourão (2017), *Uma Estimativa do Estoque de Capital de Infraestrutura no Brasil*, IPEA: Desafios Da Nação.
- IJGLOBAL, *Project Finance & Infrastructure Journal*. Disponível em: < <https://ijglobal.com/>>.
- International Energy Agency (2014), *The IEA Energy Atlas*. [on line] <https://www.iea.org/statistics/ieaenergyatlas>.
- ITU (International Telecommunications Union) (2016), *Measuring the Information Society Report 2015*. CH-1211, Geneva, Switzerland.
- ONU (Organização das Nações Unidas) (2015), *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, [on line] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.
- Raiser, M., R. Clarke, P. Procee, C. Brinceño-Garmendia, E. Kikoni, J. Kizito, e L. Viñuela (2017), *Back to planning: How to close Brazil's infrastructure gap in times of austerity*. World Bank.
- Wajnberg, D. e E. Capistrano (2016), “Debêntures de projetos de infraestrutura: uma comparação entre as experiências brasileira e internacional”, *Revista do BNDES*, n. 46, dezembro.
- World Economic Forum (2016), *The Global Competitiveness Report 2015-2016*, [on line] <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/>.

## Parte II

**Ensaio com menções honrosas do concurso  
“O futuro do crescimento com  
igualdade no Brasil”**



## Indústria 4.0 e a atual desindustrialização brasileira: a relevância do foco na inovação social

Paloma de Oliveira Morais<sup>1</sup>

As recentes crises econômica e política, que assolaram o Brasil, contribuíram para intensificar uma das maiores desindustrializações da história do país. Isso se deve à redução da indústria de transformação, à elevada dependência de *commodities* primárias e à tendência de redução dos preços, em relação aos produtos manufaturados. Por outro lado, existe um hiato tecnológico entre o Brasil e os países desenvolvidos, o qual, ao que tudo indica, aumentará nos próximos anos.

O Brasil tem adotado políticas macroeconômicas ruins para o setor industrial, especialmente com relação à sua taxa de juros, uma das maiores do mundo. Entretanto, para Glauco Arbix (2017), esse seria o momento para aproveitar as condições internacionais, como a janela de oportunidades, na qual estão surgindo padrões industriais, como a Manufatura Avançada (EUA) e a Indústria 4.0 (Alemanha). Nesse sentido, o autor aponta que uma possível linha de ação seria a construção de uma política baseada no tripé: inovação na Agropecuária, Energia e Biodiversidade. Essas medidas contariam com a articulação estatal de uma estratégia para a inovação, como a criação de um Fundo Nacional de Inovação e o fortalecimento de laboratórios de manufatura avançada. Além disso, é apontada a importância de se estabelecer um fomento à internacionalização de empresas, universidades e centros de pesquisa, a partir do incentivo do Estado.

Considerando essas razões, o objetivo deste ensaio é analisar, mesmo que brevemente, os aspectos do fomento à inovação industrial no Brasil, em

<sup>1</sup> Graduanda em Relações Internacionais e Ciências Econômicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Realiza pesquisa nas áreas de migrações internacionais e desenvolvimento socioeconômico.

um contexto de desindustrialização e contestação do papel do Estado na aplicação dessas políticas. Além disso, procura-se evidenciar a necessidade de que a inovação tecnológica seja também via de inovação social (Buhr, 2017), proporcionando impactos positivos na qualidade de vida da sociedade como um todo. Essa diferenciação conceitual é importante, sobretudo em um país com elevadas taxas de concentração de renda e de desigualdade social, como o Brasil, de modo que se adote uma política de inovação tecnológica que não traga benefícios exclusivos a uma parte da população e exclua a maioria dela. Deste modo, a inovação tecnológica estaria para a o desenvolvimento econômico, assim como a inovação social para o desenvolvimento socioeconômico. Essa é a preocupação do presente ensaio, pensando no estudo da economia como ciência social aplicada, considerar os aspectos multidisciplinares dos fenômenos, para além de uma perspectiva puramente técnica e economicista.

## **O Estado como ator de destaque na condução de políticas de inovação tecnológica**

Os sistemas de inovação no Brasil têm avançado nos últimos anos, devido ao esforço para construir um aparato institucional propício ao desenvolvimento de instrumentos de fomento à inovação. Mesmo com esse avanço, há uma dificuldade em manter os fluxos constantes de recursos e para a definição de foco e prioridades. Essas dificuldades geram uma dispersão do investimento, o que prejudica a execução dessas políticas (Arbix, 2017). A indústria brasileira registra uma trajetória de participação cada vez menor na economia nacional, o que sugere que houve um crescimento de esforço tecnológico, mas de uma indústria com participação no PIB cada vez menor. Além disso, ocorreram mudanças na alocação de investimento empresarial, com o crescimento de atividades de P&D via convênios e contratos com instituições de pesquisa ou mesmo outras empresas. Isso demonstra que as empresas excedem sua própria base e precisam procurar a especialização que seus projetos em outros locais.

O objetivo da inovação tecnológica deve ser aumentar e melhorar a produtividade. Sendo assim, o investimento produtivo tem como objetivo o crescimento econômico e o desenvolvimento. Nesse sentido, os contextos de crise costumam gerar ambientes de estímulo à inovação, como o retorno ao crescimento econômico. Um exemplo disso é a conjuntura da crise de 2007-2008, na qual se questionou a habilidade de haver uma articulação entre a esfera pública e os novos mercados. A crise deixou evidentes os problemas de ordem estrutural das indústrias, como os modelos de gestão, de tecnologia e de negócio. Os governos dos países desenvolvidos estimularam uma reestruturação da manufatura industrial, por meio do investimento em uma nova geração de tecnologias, com base na microeletrônica e em processos digitais. A adoção dessa reestruturação contou com um esforço para a elaboração de novas políticas e ferramentas para a indústria (Arbix, 2017).

Em contrapartida, as políticas macroeconômicas brasileiras têm sido desfavoráveis ao setor industrial, especialmente pela alta taxa de juros, uma das maiores do mundo. Mas esse não seria o único problema, segundo Mazzucato (2014). Os Estados mais fracos tendem a ceder mais ao discurso de que existe uma necessidade em aplicar diferentes cortes da carga tributária e de eliminar a burocracia normativa. Nesse sentido, o Estado faria o papel de *crowd in*, ou seja, do que reúne o investimento privado (aumentando o PIB do efeito multiplicador), mas sem desestimular (*crowding out*) o investimento privado. Na inovação, o Estado não apenas “reúne” (*crowding in*), os investimentos do empresariado, mas também os dinamiza, de modo a estabelecer os objetivos e um plano para esses investimentos. Essa nova análise do papel do Estado, passa da crença em um papel burocrático e inativo, para um papel de impulsionador de investimentos empresariais, regulador e criador de mercados, que assume os riscos do avanço tecnológico (Mazzucato, 2014).

Alguns estudos apontam para uma desindustrialização prematura da América Latina, devido ao baixo PIB per capita na participação da indústria no emprego total. Nos últimos anos, os países desenvolvidos registraram um aumento do impacto positivo em seu crescimento e em sua produtividade, graças ao vertiginoso investimento em manufatura avançada, indústria digital e serviços sofisticados. Em compensação, na América Latina não houve propagação semelhante dessas tecnologias, a fim de gerar externalidades e *spillovers* positivas e, através do setor de serviços. Durante o período de industrialização por substituição de importações, o Brasil experimentou crescimento rápido de produtividade com mudanças estruturais como fator principal. Esse período foi caracterizado por uma mudança da agricultura através da manufatura. Nas décadas seguintes, Brasil cessou seu padrão de crescimento de produtividade deixada pela mudança estrutural e se tornou uma estrutura produtiva tipificada pela baixa produtividade e, além disso, aumentar mudança de serviços em total de empregos (Castillo e Martins, 2016).

### **Inovação social: para além do progresso técnico-tecnológico**

A digitalização dos processos produtivos deve ser compreendida como a combinação de inovações técnico-tecnológicas e sociais. Isso se daria através de uma política de inovação sistêmica. Em seu estudo sobre a política de inovação na Alemanha, Daniel Buhr (2017) aponta que o país germânico deveria focar mais nas inovações sociais, ou seja, ir além dos benefícios tecnológicos e proporcionar um bem-estar social aos cidadãos. Essas inovações sociais ocorreriam, por exemplo, através de modelos de horário flexíveis adaptados às fases da vida, proteção social para empresários, horários flexíveis adaptados, novas formas de participação, prestação de serviços e conceitos de qualificação. Deste modo, é possível desenvolver condições mais favoráveis para o progresso social,

por meio da participação e da inclusão social e uma melhor conciliação entre os aspectos profissionais e pessoais dos indivíduos. Além desses pontos, questões sobre proteção de dados, direitos autorais, legislação relativa à concorrência e direitos de propriedade intelectual necessitam de regulamentação e ocupam posição estratégica dentro das políticas de inovação (Buhr, 2017).

A digitalização tem promovido mudanças na produção, através de um melhor uso dos recursos e de promover uma maior flexibilidade. Além disso, há mudanças com relação à estrutura organizacional, das quais podem derivar modelos de trabalho e negócio. No âmbito social, a mudança está na possibilidade de adequar à família e a terceira idade ou até mesmo um deficiente com a profissão e o trabalho (Buhr, 2017). A inovação social deve estar atrelada principalmente ao diálogo entre as diferentes esferas da sociedade, de modo que elas façam parte dos processos de pesquisa e inovação.

Todavia, segundo Chang (2002) ao analisar o princípio do desenvolvimento das nações que atualmente são consideradas desenvolvidas, nota-se que a grande maioria delas adotou, inicialmente, políticas protecionistas. Essa prática visava preservar a indústria nascente, para que ela pudesse amadurecer, antes de compor o comércio internacional. Entretanto, após a consolidação da globalização econômica e, considerando o fato de que o Brasil já se encontra em situação de desvantagem na 'corrida pela inovação', não parece viável adotar uma postura protecionista, enquanto se desenvolve a indústria tecnológica local. Por outro lado, o Brasil parece, tampouco, ter condições de se colocar de imediato no comércio internacional, pois ainda possui processos de inovação incipientes.

Ademais, na perspectiva desenvolvida por Chang (2002), quase todas as economias desenvolvidas adotaram alguma estratégia de fomento à indústria nascente, quando se encontravam em fase de *catching-up*. Em muitas delas, a proteção tarifária foi um fator essencial para essa estratégia. Apesar de ser difícil provar que as políticas industrial, comercial e tecnológica foram fundamentais ao sucesso desses países, Chang aponta a coincidência presente em tantos países as terem utilizado para se industrializarem. Para o autor, os países mudaram sua postura conforme a posição que ocupam no cenário internacional.

Quando estavam em situação de *catching-up*, os países desenvolvidos protegiam a indústria nascente, incorporavam mão de obra especializada e equilibravam as máquinas dos países mais desenvolvidos com as suas. Além disso, esses países também utilizavam da espionagem industrial e da violação de patentes e marcas para impulsionar seu crescimento econômico. Portanto, Chang defende que não há um modelo universal aplicável a todos os países.

Novos desafios se colocam a essa nova configuração industrial, para que seus benefícios sociais sejam viáveis, como a necessidade de consultorias especializadas. Essas consultorias sanariam dúvidas, sobretudo como as condições legais deveriam ser adaptadas aos novos desenvolvimentos tecnológicos e modelos de negócio bem como as práticas sociais. Somado a isso, Buhr (2017) defende a importância de os governos terem um plano abrangente e ambicioso em relação à modernização tecnológica.

Sendo assim, é papel dos governos não só garantir o investimento e amparar as políticas de inovação em seus planos de desenvolvimento, como também assegurar que essas políticas proporcionem não apenas inovações técnicas e tecnológicas, mas também melhorias sociais à população. Somente quando novas tecnologias, serviços e organizações estiverem amplamente difundidos na sociedade e somente quando ficar comprovado que essas práticas sociais são melhores para o ser humano. Para isso, é fundamental que haja um Estado ativo, um Estado que fomenta e exige, define regras claras e, que tem coragem de investir no futuro e pensar em larga escala (Buhr, 2017).

Pensando pela perspectiva de Amartya Sen (1999, p. 10) “O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”. Ou seja, para o autor, restrições aos padrões de liberdade não dependem exclusivamente do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), industrialização, aumento de rendas pessoais, modernização social ou avanço tecnológico. Nesse sentido, Sen leva em consideração em sua análise uma perspectiva de desenvolvimento social, a qual trata de elementos como pobreza, negligência dos serviços públicos, repressão estatal e carência de oportunidades econômicas. Deste modo, não basta apenas obter avanços tecnológicos que garantam o crescimento do PIB, sem que haja um impacto positivo no desenvolvimento humano.

## **Conclusão: um olhar para o futuro do Brasil**

No Brasil, assim como na América Latina, o investimento na transformação de setores de baixa produtividade, para que tenham um aumento de produtividade, é um dos obstáculos no combate à pobreza, tal qual a dificuldade em concretizar mudanças estruturais. O desenvolvimento deve ter como objetivo principal a igualdade, a qual deve ser condição básica para a construção de modelos de desenvolvimento que promovam inovação, sustentabilidade econômica e ambiental, com impactos positivos na produtividade e assegure a cidadania plena e a democracia (Cepal, 2018).

A superação da desigualdade constitui premissa fundamental para o rendimento eficiente, à medida que permite o estabelecimento de um meio institucional favorável à promoção de inovação. Em algumas economias desenvolvidas houve uma queda considerável entre as emissões de poluentes e a renda per capita, enquanto algumas economias asiáticas essa relação aumentou, por estarem em processo de industrialização. Deste modo, na atual conjuntura, tanto meio ambiente quanto a produtividade são diretamente impactados pela desigualdade (Cepal, 2018). Nesse sentido, o investimento tecnológico representa também uma forma de reduzir essas emissões e promover desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, é possível que o Brasil consolide uma via de crescimento com igualdade, à medida que se consiga favorecer tanto o avanço tecnológico quanto o avanço social, através de uma infraestrutura digital que traga benefícios tanto para a indústria quanto para a sociedade. Os benefícios sociais poderiam ocorrer por meio da melhoria de serviços relacionados ao bem-estar, educação e saúde, ou seja, por meio da ampliação do fornecimento de bens públicos (Buhr, 2017). Essa perspectiva remete ao pensamento de Amartya Sen, uma vez que também defende o desenvolvimento que vai além da questão econômica, pois também abrange a dimensão humana, sendo assim não tem como foco apenas o crescimento do PIB, mas também a elevação do IDH. Nesse sentido, os avanços tecnológicos podem possibilitar o aumento das capacidades dos indivíduos, as quais representam formas de liberdade, pois ampliam as suas oportunidades de escolha e lhes proporcionam uma vida com mais dignidade. Deste modo, a prosperidade econômica não deve apenas auxiliar as pessoas a terem uma vida mais favorável, mas deve também assegurá-las direitos como uma expectativa de vida com mais qualidade, bem como a função desempenhada por elas, em prol da produtividade e do crescimento econômico (Sen, 1999). Isto posto, nesse cenário de evolução tecnológica, o cerne do debate é a promoção de crescimento econômico, mas que esteja vinculado ao desenvolvimento social e político.

Portanto, espera-se que o Brasil considere a importância de adotar essa nova organização da matriz produtiva, como possível saída para a atual desindustrialização, e não insistir em modelos industriais ultrapassados e pouco dinâmicos. Além disso, é imprescindível não perder o timing para adotar essas políticas de inovação para que, diferentemente de outros momentos históricos, não se mantenha, mais uma vez, em condição de atraso e subdesenvolvimento. O investimento na digitalização deve não só ter como objetivo a modernização técnico-tecnológica, mas também assegurar que essa modernização realize avanços sociais. Enfim, um meio de superar a atual desindustrialização pode ser através da adoção de uma nova maneira de se industrializar.

## Bibliografia

- Arbix, G. (2017), *Diretrizes para o Desenvolvimento de Políticas de Inovação no Brasil*, São Paulo, Friedrich-Ebert Stiftung.
- Buhr, D. (2017), "Vamos pensar grande" – *É necessário dar forma à digitalização: política de inovação na Alemanha*, São Paulo, Friedrich-Ebert Stiftung.
- Castillo, M., e Antonio Neto Martins. (2016). "Premature deindustrialization in Latin America", *Series Production Development*, Santiago, CEPAL.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2018), *A Ineficiência da Desigualdade – Trigésimo sétimo período de sessões da CEPAL*. Santiago, Nações Unidas.
- Chang, H. J. (2002), *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, São Paulo, Editora Unesp.
- Mazzucato, M. (2014), *O Estado Empreendedor – desmascarando o mito do setor público vs. setor privado* (1a ed.), São Paulo, Editora Schwarcz.
- Sen, A. (1999), *Desenvolvimento como Liberdade* (1a ed.), São Paulo, Companhia das Letras.



# Passado e futuro do crescimento com igualdade no Brasil

William Nozaki<sup>1</sup>

## A difícil construção histórica do crescimento com igualdade no Brasil

Há apenas três países no mundo que se situam ao mesmo tempo nas listas dos dez maiores territórios, populações e economias no mundo, o Brasil é um deles, com mais de 8,5 milhões de km<sup>2</sup>, com mais de 207 milhões de habitantes e sendo o nono PIB do mundo, com cerca de US\$ 2,1 trilhões em 2018; os outros dois são EUA e China. Mais ainda, o nosso país tem uma extraordinária dotação de recursos industriais, tecnológicos, científicos, energéticos, minerais, agrícolas, alimentares, hídricos, além do seu meio-ambiente e da sua biodiversidade.

Entretanto, a concentração de renda e riqueza, a heterogeneidade estrutural dos mercados de trabalho e consumo, a persistência das múltiplas dimensões da desigualdade, da pobreza e da miséria, assim como dos sobressaltos institucionais do Estado e da reiteração de uma inserção internacional periférica, nos impede de desenvolver toda nossa potencialidade. Ficamos à mercê de avanços cíclicos promovidos, no mais das vezes, pela confluência quase sempre rara entre desenvolvimento e democracia.

<sup>1</sup> Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP) e mestrado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). É professor de ciência política e economia da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) e da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), foi pesquisador das áreas de economia internacional e economia social do IPEA. Tem experiência nos seguintes temas de pesquisa: Estado e empresas estatais, teoria e política de planejamento econômico, política de energia, petróleo e gás.

Do ponto de vista econômico e político, os países do capitalismo central são aqueles que detêm: (i) na divisão internacional do trabalho, os controles sobre a ciência, a tecnologia, e a inovação, o que pressupõe formas avançadas de poder industrial; (ii) no sistema monetário-financeiro internacional, os controles sobre a moeda, os títulos públicos nacionais e as finanças internacionalizadas, o que pressupõe, por sua vez, formas avançadas de poder financeiro; (iii) na geopolítica e na geoeconomia dos Estados-nacionais, os controles sobre os recursos estratégicos, os instrumentos de defesa e, em última instância, as armas, o que pressupõe formas complexas de inserção no sistema interestatal moderno.

Por contraste, os países do capitalismo periférico são caracterizados por configurar um encontro particular entre formas de acumulação e desenvolvimento modernas e relações sociais e de produção arcaicas, donde a sua fragilidade marcada pela existência (i) de um sistema produtivo dinamicamente dependente, dadas as dificuldades para a consolidação de núcleos endógenos de desenvolvimento tecnológico; (ii) de um sistema financeiro estruturalmente subordinado, dados os desafios para a construção de núcleos endógenos de financiamento de longo-prazo; (iii) de uma subordinação político-militar oriunda dos desmontes sistemáticos da ossatura do Estado-nacional e de suas tentativas de praticar, de tempos em tempos, uma política externa independente.

No caso do Brasil, a ausência de capacidade autônoma de inovação industrial e de financiamento nacional impôs a presença do Estado como um ator fundamental do processo de desenvolvimento econômico brasileiro. Entre 1930 e 1980, o Estado constituiu formas superiores de organização do capitalismo no Brasil, a partir do sistema produtivo estatal (SPE) e do sistema financeiro público (SFP), com destaque para a Petrobrás e o BNDES, duas instituições que sobreviveram ao longo da travessia do projeto de construção e desenvolvimento nacional.

O Estado brasileiro capitaneou e coordenou a industrialização soldando a articulação entre empresas estatais, empresas privadas nacionais e empresas privadas internacionais. A coalização política que permitiu a modernização industrial emergiu de uma aliança entre o empresariado nascente, os trabalhadores em formação, os estamentos burocráticos estatais, alguns grupos militares e lideranças intelectuais progressistas.

Tal congregação se deu em torno de uma diretriz, qual seja: a formação, o desenvolvimento e a consolidação do capitalismo brasileiro não poderiam acontecer por forças espontâneas e naturais do mercado, mas necessitaria da atuação do Estado como indutor, planejador, regulador e empresário. Aliás, como aconteceu em todas as experiências de capitalismo desenvolvido (dos EUA à China, passando por França, Alemanha, Japão, Rússia, Coreia e tantos outros).

Essa aliança manteve ainda uma convivência tensa com as oligarquias agrárias, o que na prática implicou em uma repactuação continuada desse compromisso imprimindo uma dinâmica conservadora ao nosso processo de modernização, retardando ou bloqueando reformas clássicas do capitalismo tais como a agrária, a fiscal e a social.

O golpe de 1964 consolidou uma certa modernização econômica no Brasil, lastreada no crescimento econômico com concentração de renda e riqueza, no autoritarismo político e no conservadorismo social. Em certa medida, o golpe impôs pela força um projeto de desenvolvimento em oposição ao trabalhismo varguista-janguista daquele momento e consolidou o capitalismo nacional com as reformas estruturais do PAEG, baseadas em políticas monetárias e fiscais restritivas e em políticas salariais e sociais não inclusivas.

Na sequência, o milagre econômico, impulsionou o crescimento econômico com a ampliação do crédito ao consumidor, a ampliação do gasto público, o avanço do crédito habitacional, a alavancagem do investimento privado, entre outras medidas que permitiram o avanço da indústria de bens de consumo duráveis, do setor de serviços e até mesmo do setor agrícola, entretanto, promovendo uma concentração de renda e riquezas cujas consequências e efeitos colaterais se fazem sentir ainda hoje.

No topo dessa sociedade abrigou-se um pequeno conjunto de capitalistas, banqueiros e industriais menos interessados em liderar o desenvolvimento econômico do país e mais interessados em tirar proveito da ação do Estado e da atuação da grande empresa multinacional; na faixa intermediária, acotovelaram-se uma classe média alta de profissionais em busca da qualificação fundada no ensino superior e uma classe média baixa de operários à procura de especialização; na base dessa pirâmide, por fim, as incontáveis famílias de trabalhadores comuns subsistiram, com migrantes recém-chegados e de cidadãos empobrecidos de diversas partes do país. Por muito tempo, a mobilidade social, mais do que a distribuição de renda, terminou se transformando no grande charme do capitalismo brasileiro.

A sociedade que emerge desse processo foi fraturada em três dimensões distintas. De um lado, o mundo desfrutado por ricos e privilegiados que tinham no consumo de luxo e regado pela ostentação e suntuosidade a principal característica, de outro lado, o mundo permeado pelos vários segmentos de classes médias e remediados, cujo tipo de consumo se apresentou enquanto simulacro e imitação do mundo dos ricos. Por fim, o mundo povoado por pobres e miseráveis aprisionados pelos salários baixos assentados na reprodução precária do padrão de consumo, sem a capacidade de consumir massiva e sustentadamente no médio e no longo prazo. A distinção social pelo consumo se converteu em um dos motores de reprodução da desigualdade econômica de renda e riqueza.

O II PND buscou recriar as bases de avanço industrial para além do setor de bens de consumo durável, e buscou ampliar o setor de bens de capital, insumos e infraestrutura. Entretanto, o esforço dessas cinco décadas de composição de um arranjo institucional desenvolvimentista sucumbiu diante de contradições internas e da desorganização da década de 1980, com a dívida externa e a inflação interna.

A partir da década de 1990, entretanto, os projetos de desenvolvimento foram substituídos por planos de estabilização que lançaram o Brasil na globalização financeira e produtiva expondo o país à especialização regressiva, com reprimarização da pauta exportadora e um princípio de desindustrialização, enfraquecendo e fragilizando o conjunto da estrutura do Estado.

A agenda em torno do tripé macroeconômico (política monetária, cambial e fiscal) ofuscou o desmonte do arranjo institucional que permitiu o desenvolvimento nacional e amaldiçoou a articulação entre o público e o privado que permitiram o crescimento nacional. Passados mais de duas décadas do Plano Real, apesar do sucesso da estabilização de preços, o Brasil enfrentou câmbio valorizado, juros elevados, exportações de baixa intensidade tecnológica, importações predatórias e submissão aos interesses do liberalismo rentista, duas consequências merecem destaque:

- i) A mudança de perfil do empresariado, que diminuiu os investimentos industriais e aumentou as aplicações financeiras, deixando em muitos casos de se tornar um player internacional exportador para se converter em um sócio menor importador, portanto, menos afeito aos projetos e inovações de longo-prazo e mais afeiçoado às propostas de rentabilidade no curto-prazo; a mudança do papel do Estado, que passou a desfrutar de menores condições para conduzir o projeto de desenvolvimento econômico do país.
- ii) A propósito, mesmo o projeto lulista-dilmista, marcado pelo maior ativismo estatal, não deixou de sofrer resistências de diversas frações de classe e grupos de interesse, caminhando pelas linhas de menor resistência. Noutras palavras, desde a crise dos anos 1970, apesar dos avanços, o Brasil experimenta um padrão de desenvolvimento baseado em ciclos de ondas curtas de crescimento bruscamente interrompidas.

## **Problemas recentes para o crescimento com igualdade no Brasil**

Os governos Lula e Dilma promoveram avanços na ampliação do mercado de trabalho e de consumo, na melhoria da distribuição de renda e da mobilidade social, bem como na diminuição da pobreza e da miséria, enfrentando o enfraquecimento econômico do período neoliberal com o aquecimento do mercado interno.

Mais ainda, por meio de políticas industriais e setoriais e por meio de políticas de crédito e financiamento de longo-prazo pudemos começar a rearticulação de cadeias produtivas fundamentais, além de mobilizarmos nossos recursos naturais de forma estratégica buscando dinamizar nossa inserção externa, a descoberta do pré-sal é marco econômico e simbólico desse período. Nesse processo, foram fundamentais a reconstrução e o reposicionamento do sistema de empresas estatais federais, tanto do setor produtivo quanto do setor financeiro, com destaque para o Sistema Petrobras, o Sistema Eletrobrás, o Programa Brasil Maior, as obras do PAC, o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

As mudanças na estrutura social, entretanto, nem sempre vieram acompanhadas de mudanças na estrutura produtiva, de modo que a transformação promovida no país ao longo do período 2003-2013 se demonstrou frágil diante da celeridade da reversão provocada pelas contradições e erros iniciados no governo Dilma e pela inflexão ultraliberal e antipopular imposto pelo *intermezzo* Temer, responsável por promover grandes e acelerados retrocessos cujos principais efeitos se observam no aumento do desemprego, na precarização do trabalho, na piora na distribuição de renda, na interrupção da mobilidade social, assim como no avanço da pobreza, da miséria e da fome, expressões do retorno do atraso.

Do mesmo modo, os desinvestimentos e desestatizações das empresas estatais e o desmonte do Estado demonstram a ausência de qualquer preocupação com o desenvolvimento nacional, voltando a tornar o parque produtivo brasileiro refém dos capitais externos e das empresas estrangeiras. Tamanha afronta contra o país também se evidencia na venda indiscriminada de recursos naturais como a água e o pré-sal, nos colocando na rota do desenvolvimento insustentável. Nesse momento, é fundamental uma reflexão que nos leve a resgatar aquilo que o projeto de desenvolvimento com democracia teve de positivo e avançar nas lacunas que precisam ser superadas e que só se aprofundam dada a natureza antinacional e antissocial do projeto em curso nesse momento.

Dado esse panorama, e a atual conjuntura marcada por uma das maiores crises de nossa história republicana, algumas questões se impõem, este ensaio breve não pretende dar respostas definitivas a tais problemas, até mesmo porque tratam-se de incógnitas que só podem ser desfechadas à luz do movimento econômico real e da correlação de forças políticas concretas que se desdobra no tempo histórico:

- Como é possível retomar um processo de crescimento e de planejamento de longo-prazo sem a pujança do Estado desenvolvimentista de outrora, dado o desmonte dos anos 1980 e 1990 e as reformas promovido recentemente?
- Como é possível recompor um Estado de bem-estar social em um momento em que se assediam e se desmontam importantes estruturas estatais do

desenvolvimentismo clássico e se vislumbra um Estado com centros decisórios de poder que arbitram a disputa política para além da linguagem democrática das urnas?

- Como é possível se constituir uma nova coalizção de classes capaz de apresentar um projeto de desenvolvimento nacional para o país, dado o novo perfil do empresariado (mais rentista do que produtivista) e o novo perfil dos trabalhadores (alocados mais no setor de serviços do que na indústria)?

Tais questões desafiadoras, também exigem um olhar de mais longo-prazo sobre problemas estruturais que tem nos acompanhado ao longo das últimas décadas, notadamente o problema econômico da desindustrialização, o problema social da semiestagnação, o problema político do desmonte do Estado e o problema ambiental da sustentabilidade.

O período dos governos Lula e Dilma, se, por um lado, promoveu inequívocos avanços, como os listados acima, deixou em aberto a reversão do processo de desindustrialização. No começo da década de 1970, a participação das manufaturas da geração de emprego e valor agregado correspondia a 27,4% enquanto em 2016 essa participação caiu para cerca de 10,4%. A solução da questão social deve andar de par com o reequacionamento da questão produtiva.

Talvez uma das principais consequências da desindustrialização econômica seja a semiestagnação social. Entre 1930 e 1980, o crescimento médio anual do Produto Interno Bruto *per capita* foi de 3,8%, duas vezes superior aos PIBs das primeiras décadas do século XX e mais de trinta vezes superior aos PIBs das últimas décadas do século XIX. Entretanto, a inflexão assumida pela economia brasileira a partir da década de 1980 resultou na trajetória de semiestagnação da renda nacional por habitante, em 35 anos de evolução da economia nacional, o PIB *per capita* variou apenas 0,8% como média anual entre 1981 e 2015.

Entretanto, a despeito dos avanços, o país ainda não se mostrou capaz de recompor um novo padrão de crescimento econômico sustentável no médio e no longo-prazo. A interrupção abrupta de um projeto democrático-popular é prova da fragilidade das nossas instituições políticas e dos nossos ciclos econômicos, nos lançando o desafio de pensar formas mais perenes de sustentação da geração de trabalho, da distribuição de renda e da mobilidade social. Sem a industrialização, imperam os interesses curto-prazistas do mercado e, portanto, a democracia não funciona adequadamente. Mas para haver industrialização, com adequado nível de crescimento e de distribuição de renda, é necessário existir um Estado capaz de coordenar os investimentos de longo-prazo.

A questão da sustentabilidade ambiental também impõe desafios estruturais relacionados à construção de um projeto econômico que não promova a degradação de nossos recursos alimentares, hídricos, energéticos, minerais e da biodiversidade.

## O futuro do crescimento com igualdade no Brasil

Um projeto de Nação capaz de enfrentar os desafios do tempo presente não pode abrir mão de alguns compromissos fundamentais: a democracia política, o desenvolvimento econômico, a igualdade social, a pluralidade cultural, a soberania nacional e a defesa do meio-ambiente devem caminhar juntas e orientadas para a ampliação da cidadania, do trabalho e da renda. O avanço nestes campos foi fruto de lutas e resistências das forças progressistas ao longo da nossa trajetória histórica, e, portanto, devem ser defendidos e aprofundados.

Para termos democracia de fato, precisamos aperfeiçoar nossos mecanismos de representação e participação pactuados na Carta de 1988, diminuindo a influência do poder econômico no processo político, evitando que os poderes da República sejam cooptados e monopolizados pelos interesses dos mais ricos e de castas incrustradas na estrutura do Estado.

Para termos desenvolvimento econômico precisamos de crescimento com distribuição de renda, política industrial e setorial, investimentos públicos e privados, com a incorporação de progresso técnico, os quais dependem de boa infraestrutura, juros baixos e taxa de câmbio competitiva; precisamos de educação, ciência e tecnologia, mais inovadoras e mais integradas.

Para termos diminuição das desigualdades, precisamos de impostos progressivos e de um Estado de bem-estar social amplo, que garanta de forma universal educação, saúde e renda básica. Além disso, precisamos garantir às mulheres, aos negros, aos indígenas, aos LGBTIs e às comunidades tradicionais, ou mais vulneráveis, direitos iguais.

A defesa e a promoção da pluralidade cultural, passa pelo enfrentamento de problemas estruturais oriundos do racismo e do patriarcado, se impõe o diálogo com a juventude e com as novas demandas por direitos civis, políticos e sociais a fim de se construir um projeto que imante o conjunto da cidadania brasileira.

Para termos soberania nacional precisamos de uma política externa independente, que valorize um maior entendimento entre os países subdesenvolvidos e um mundo multipolar que propicie o espaço de política requerido para o desenvolvimento de forma integral, o que se faz ainda mais necessário em um momento de incertezas e riscos no cenário externo.

Por fim, para termos proteção do meio-ambiente e da biodiversidade, precisamos cuidar de nossas riquezas naturais, economizar recursos, desenvolver fontes de energia renovável e participar do grande esforço mundial para evitar o aquecimento global.

Em suma, temos todas as condições para nos desenvolvermos de forma mais igualitária. Apesar da violência e do autoritarismo que marcam nossa cultura política, temos milhões de cidadãos e cidadãs criativos,

que compõem uma sociedade plural. Temos expressões e linguagens culturais diversas. Temos um parque produtivo amplo e riquezas naturais estratégicas, em um país de dimensão continental. Temos posição e peso relevantes na geopolítica e na geoeconomia internacionais. Temos um histórico de cooperação multilateral, em defesa da autodeterminação e da não intervenção em países. Apesar dos grandes desafios impostos pela conjuntura atual, temos elementos vitais para a reconstrução de nossa sociedade e identidade, mobilizando saberes e experiências coletivas. A utilização de todo esse potencial, entretanto, passa pelo enfrentamento de problemas estruturais que acompanham o nosso padrão de acumulação e desenvolvimento, desse modo o país talvez possa sonhar novamente com um projeto de crescimento com igualdade para o Brasil.

## **Bibliografia**

- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2010), *A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir*, Santiago, Nações Unidas.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2014). *A construção política do Brasil*, São Paulo, Editora 34.
- Cardoso de Mello, João Manuel & Novais, Fernando (2019), *Capitalismo tardio e sociabilidade moderna*, Campinas, Editora Unesp e Edições Facamp.
- Fiori, José Luís (org.) (2000), *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, Petrópolis, Editora Vozes.
- Furtado, Celso (1997), *Prefácio a nova economia política*, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- Prebisch, Raul (2000), “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais”, *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, vol. 1, Rio de Janeiro, Editora Record.
- Pochmann, Márcio (2016). *Brasil sem industrialização: a herança renunciada*, Ponta Grossa, Editora UEPG.
- Tavares, Maria da Conceição e José Luís Fiori (orgs.) (1997), *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*, Petrópolis, Editora Vozes.
- Tavares, Maria da Conceição (1998), *Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira*, Campinas, Editora IE/Unicamp.

# Cidades como alavanca do crescimento com igualdade

Robson Dias da Silva<sup>1</sup>

Qual seria o “espaço do espaço”<sup>2</sup> em uma estratégia de desenvolvimento socioeconômico nacional? Como essa estratégia poderia alcançar crescimento sustentado, mudança estrutural e promoção do bem-viver para o maior conjunto possível da população? Estaria no lugar em que vivemos as respostas para os problemas e marcas do desenvolvimento periférico capitalista no território brasileiro? Esse conjunto de questões objetiva jogar luzes sobre uma peça importante, muitas vezes pouco compreendida e valorizada, em estratégias de desenvolvimento: o território.

Ainda que haja um maior reconhecimento do “território” enquanto categoria central para inúmeras questões de nosso tempo, percebe-se um considerável déficit de ações públicas e privadas efetivamente território-lideradas, em outros termos, lastreadas e delineadas sobre as múltiplas variáveis (econômicas, sociais, demográficas, culturais e ambientais) que se encerram em um espaço físico, juridicamente ordenado e sob garantias institucionais. A história brasileira tem-se mostrado mais receptiva às experiências setor-orientadas, nas quais o território se enquadra em um espectro entre dois papéis principais: simples lugar de localização de fatores de produção ou, como no caso das indústrias extrativas, local no qual a riqueza natural reside.

Em algumas décadas, estaremos comemorando o primeiro centenário do início da industrialização nacional. Truncado ou não, esse processo mudou radicalmente a feição do país, tanto do ponto de vista produtivo,

<sup>1</sup> Doutor em Desenvolvimento Econômico pela UNICAMP. Docente da UFRRJ e Jovem Cientista do Estado do Rio de Janeiro FAPERJ (2018-2020).

<sup>2</sup> Referência em aspas ao trabalho de Smolka (1983).

quanto do desenvolvimento territorial. O deslocamento do centro dinâmico da economia nacional de “fora para dentro” resultou em um sistema econômico diversificado e articulado, marcado pela integração do mercado nacional capitaneado pela produção manufatureira e serviços urbanos.

Em paralelo ao esforço industrializador, o país foi se urbanizando. Nossa rápida urbanização foi marcada pelo salto quantitativo do número de brasileiros que passaram a residir nas grandes metrópoles nacionais, em especial nas suas periferias. Já entre 1930 e 1980, os grandes desafios urbanos a se enfrentar se avolumavam rapidamente. As altas taxas de natalidade, os grandes contingentes migratórios, a expansão de setores industriais diversos e busca por recursos naturais (renováveis e não-renováveis) pelo território do país compunham o caldeirão que indicava não somente que a cidade era o espaço por excelência do nosso capitalismo, de suas virtudes e potencialidades a floradas, mas também das dores do crescimento acelerado.

Ainda que parte desses problemas fossem entendidos como resultantes de virtudes, as pressões que representavam sobre a qualidade de vida da população em geral e os riscos para o padrão de acumulação já preocupavam. Em fins dos anos 1950, por exemplo, Celso Furtado alertara para a necessidade de reformas que viessem potencializar o desenvolvimento capitalista brasileiro e corrigir os problemas derivados do intenso processo de industrialização-urbanização. Sabemos que as chamadas “reformas de base” não foram à frente, sendo substituídas por um modelo de crescimento que, não obstante apresentar excelentes resultados do ponto de vista do ritmo expansivo, foi marcado pela concentração da riqueza, observável tanto no nível funcional, quanto no urbano-regional.

Nos anos 1980 e 1990, o quadro se tornou mais crítico. Hiperinflação, baixo crescimento do produto e estrangulamento externo nos levaram ao desnudar das deficiências sociais da parte urbana de nosso capitalismo, até então muito ocultadas pela dinâmica da renda e emprego. O ar de Cubatão, as favelas do Rio e trânsito de São Paulo nos expunha à seguinte realidade: nem havíamos resolvido a questão agrária e já tínhamos uma complexa questão urbana.

As últimas duas décadas têm confirmado serem as cidades brasileiras, em especial as áreas urbanas densamente povoadas, o espaço por excelência das contradições e tensões nacionais. Nelas estão os potenciais e os entraves ao desenvolvimento de mais longo termo. Tanto nos períodos de maior dinamismo produtivo, quanto nos de recessão, notou-se a persistência de problemas que não somente travam a expansão econômica, como também fazem de nossas cidades lugares cada vez mais distantes do bem-viver. Moradia, trânsito, degradação ambiental, crise hídrica, apagão de aeroportos e portos, desemprego e violência se tornaram temas constantes da agenda nacional nesses últimos anos.

Assumindo as cidades como o grande produto capitalista contemporâneo, como eixos e plataformas de geração de riqueza, conhecimento e trocas culturais. Isto posto, e com base nas questões que abrem esse texto, busca-se fazer breve reflexão sobre como as cidades, entendidas aqui como o espaço urbano nacional, poderia ser a base propulsora, organizadora e orientadora de um conjunto de medidas e ações que ensejariam a retomada de trajetória de crescimento econômico não apenas menos oscilante, mas também lastreada em dois princípios fundamentais: a redução das desigualdades e a ampliação do bem-estar pelo território brasileiro.

A tese aqui defendida é que uma estratégia nacional de desenvolvimento com redução das desigualdades, inclusive, com ampliação geral do bem-estar social, precisa ter como referência-maior as cidades do país. Isso feito, cremos que o possamos usufruir crescimento econômico de mais longo termo e menor volatilidade, orientando parte da capacidade produtiva, técnica e imaterial nacional para a solução dos desafios e problemas urbanos, em especial dos grandes centros, nos quais residem grande parte de nossa população e são geradas grande parte da riqueza nacional.

Além dessa breve introdução, o artigo se divide em duas partes: na seção A, o argumento central é que as cidades brasileiras são expressão dos principais desafios que têm na heterogeneidade estrutural seu cerne, na parte B, são apresentados e discutidos os principais argumentos em defesa do papel das cidades enquanto eixos condutores e nucleares de uma estratégia nacional de crescimento com redução das desigualdades. Em ambas, busca-se demonstrar que as cidades têm ampliado seu papel de condicionadoras da política global e, por conseguinte, se tornando agentes cada vez mais utilizados nas experiências nacionais de crescimento mundo afora.

## **Cidades e heterogeneidade estrutural**

Dentre as diversas contribuições do pensamento cepalino ao desenvolvimento latino-americano e caribenho, a chamada heterogeneidade estrutural se destaca no campo dos estudos regionais e urbanos. Os desníveis de produtividade entre os setores dinâmicos e aqueles mais atrasados, simbolizada na coexistência entre estruturas sociais e econômicas modernas com arcaicas, têm sido apontados como um dos grandes nós ao desenvolvimento da região, desde o *Estudo Econômico da América Latina de 1949* até os documentos mais recentes, como *The Inefficiency of Inequality de 2018*, que vêm advogando a necessidade de mudança estrutural com inserção externa e equidade.

O rompimento da condição periférica através da maior incorporação progresso técnico e aumento da produtividade passava nos marcos cepalinos por um amplo esforço de industrialização, iniciado sob a via

da substituição de importações. Esse processo resultaria, também, na ampliação das atividades urbano-terciárias, simultaneamente alimentando e ajudando a alimentar a urbanização nacional. Em poucos anos, pudemos assistir o deslocamento da dinâmica produtiva para os espaços urbanos das cidades, que passaram a experimentar maior nível geral de produtividade e diversificação econômica. Assim, as cidades foram paulatinamente assumindo o protagonismo no processo de crescimento nacional.

Em simultâneo, os desequilíbrios regionais se tornaram uma das grandes marcas do processo de desenvolvimento capitalista brasileiro. O sudeste brasileiro passou a abrigar alto percentual da produção industrial, bem como do setor financeiro, da estrutura de comércio e, principalmente, da infraestrutura econômica e equipamentos públicos culturais. Nesse contexto, as cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, as duas grandes metrópoles do país, se tornaram espaços ao mesmo tempo de oportunidades e exclusão, de mudanças e permanências.

Ainda que as cidades tenham se tornado os motores territoriais do crescimento econômico brasileiro, o seu reconhecido, por parte dos governantes, enquanto escala estratégica ao desenvolvimento nacional é muito tímido. É importante registrar que o “modelo” nacional de crescimento urbano, quase em nada planejado, e orientado pelo crescimento de alguns setores econômicos, e não pela realidade territorial (bioma, população, relevo e cultura), se mostra esgotado e responsável direto por um conjunto imenso de problemas que figuram entre os principais no cenário nacional.

Não negando a importância dos estados-nacionais nas agendas contemporâneas de desenvolvimento, diversos autores têm destacado as cidades enquanto espaços privilegiados e centrais para a gestação e execução de políticas em prol do desenvolvimento nacional. Sassen (2019), por exemplo, assinala que a atual fase de desenvolvimento do capitalismo tem nas cidades, em especial os grandes aglomerados urbanos, a arena principal de ações muitas vezes de repercussão global.

Essa ascensão das cidades à escala central de acumulação e processos decisórios tem a ver, também, com os desafios planetários mais urgentes, em especial aqueles expressos na Agenda 2030. Nesse ponto específico, cabe destacar a importância de atendimento do décimo-primeiro Objetivo do Desenvolvimento Sustentável que trata dos assentamentos humanos, sustentabilidade e resiliência aos desastres naturais e mudanças climáticas. Ademais, as teses de urbanização planetária, os riscos associados às mudanças climáticas, os imperativos geopolíticos (terrorismo e migrações) estão entre os pontos de preocupação mundial que, embora tenham sido continuamente debatidos em esferas supranacionais, têm as cidades como o “lugar” de determinação dos conflitos e execução de ações em busca da resolução.

## Por uma estratégia de desenvolvimento cidade-orientada

Espaço por excelência do capitalismo mundial, a cidade se apresenta enquanto categoria fundamental para dinâmica econômica de todos os países, dos mais aos menos industrializados. No entanto, ainda persiste a ideia de que as mesmas, e sua estruturação, organização e funcionamento, são resultantes do dinamismo produtivo, tal como o fim de um processo. Por isso, ainda se mostra amplamente aceita a percepção que problemas urbanos são somente reflexos de estruturas produtivas incompletas, de baixa complementaridade e níveis de produtividade. Não que não sejam. Não que não haja aí grande parte da resposta para os problemas apresentados por vários espaços urbanos. Mas, o que busca-se destacar é que esses espaços podem ser o “princípio, meio e fim” e não somente esse último.

Assim, uma estratégia de desenvolvimento baseada nas cidades primeiramente deve requalificar o processo de expansão da economia urbana de “resultante de” para “propulsor de”. A necessidade de uma estratégia desse tipo, cidade-orientada, se fundamentaria na urgência, após décadas de ciclos econômicos diversos, de redução veloz da pobreza nacional conjugada ao ganho de produtividade, objetos maiores de qualquer processo de desenvolvimento social-produtivo. Nessa perspectiva, crescimento, sustentabilidade e desigualdades estariam efetivamente dentro de pacotes de inversão e, concepção de política econômica, com vistas ao bem viver nacional.

As cidades brasileiras, especialmente as grandes metrópoles regionais e suas periferias, são simultaneamente polos dos potenciais econômicos, sociais, culturais do país e espaços nos quais os grandes problemas e enfretamentos do cotidiano nacional tem se observado. Então, de maneira detalhada, quais seriam os pilares e eixos de uma proposta de desenvolvimento com equidade nacional baseada na economia de nossas cidades? Basicamente, três pontos:

- i) estímulo à (re)industrialização socialmente referendada
- ii) ampliação do mercado nacional consumidor e da oferta nacional
- iii) maior integração nacional sob a perspectiva policêntrica

Em termos mais concretos, a conjugação desses três eixos ensejaria um amplo esforço de (re)industrialização que tivesse como objetivo central a resolução de problemas, demandas e gargalos econômicos e, especialmente, sociais, tais como saneamento básico, moradia, vias de acesso e toda a infraestrutura social básica. O redesenho das demandas urbanas teria como maior lastro construções reais e simbólicas voltadas ao cotidiano e bem-viver. Atenta-se que na Agenda 2030 há clara menção ao compromisso internacional aos investimentos em ampliação de equipamentos urbanos coletivos, tais como ruas, praças e demais espaços públicos.

A infraestrutura nacional ganharia papel central, não mais determinada quase que exclusivamente a partir de modelos voltados

para fora em atendimento às exportações de *commodities* e recursos naturais em geral, mas à interligação de centros urbanos mais robustos, de tamanhos diferentes, que exerceriam sobre o território novas centralidades, dando maior equilíbrio à distribuição da renda para além do eixo “sudeste”.

O Brasil poderia, a partir de então, como observado em outros países de grande dimensão territorial, apresentar outros espaços dinâmicos, tornando-se enfim uma economia policêntrica, reduzindo as pressões e demandas que atualmente são muito concentradas no eixo São Paulo-Rio de Janeiro, em especial em relação à equipamentos culturais e infraestrutura universitária e de pesquisa.

E como essa estratégia poderia atuar sobre o crescimento econômico e redução das desigualdades?

A ampliação do investimento em setores dedicados ao enfrentando dos problemas sociais e econômicos atuariam não somente reforçando multiplicador de renda, mas também gerando economias externas e sinergias que, por conseguinte, reduziriam custos do sistema como um todo. Isso atuaria em maior diversificação da economia urbano local ao mesmo tempo que especializações regionais, de redes de cidades, poderiam se formar, trazendo ao território nacional novos centros econômicos e culturais e redefinindo os pesos e funcionalidades urbanas.

A industrialização voltada para a produção de moradias, pontes, praças localmente referendadas (pensadas para o clima, relevo e bioma local) demandaria a mobilização de uma ampla cadeia de produção de novos materiais e saltos de conhecimento na engenharia e arquitetura nacional. O mesmo se observaria com esforços concentrados para implementação de medidas associadas à Agenda 2030, em especial todo o espectro sob a denominação “infraestrutura verde”.

Saneamento básico, despoluição de rios, lagos e baías e manejo de resíduos sólidos são fronteiras de produção que a curva poderia ser rapidamente deslocada, com real capacidade de incorporação de progresso técnico, potencial de geração de inovações e saltos qualitativos intergeracionais de grande monta em termos de qualidade de vida e saúde. Mesmo o conjunto de doenças tropicais que têm atingindo o país poderia ser parte desse grande processo, reunindo a expertise nacional (universidades, centros de pesquisa, empresas privadas...) em busca de tecnologias de mitigação dos efeitos ou supressão das recorrentes epidemias. Nesse ponto, haveria expansão da fronteira de produção com o experimento de inovações socialmente orientadas, em setores dedicados não ao atendimento exclusivo do mercado externo, mas especialmente ao mercado interno.

Um ponto central da estratégia proposta tem por base preocupação expressão no mais novo documento da CEPAL sobre o panorama do crescimento latino-americano: o papel dos recursos naturais na infraestrutura

nacional. Quase como um padrão, a infraestrutura latino-americana e caribenha foi fortemente orientada para o atendimento aos setores voltados ao comércio internacional, em grande medida os intensivos em recursos naturais. Assim, de modo oposto ao observado em países desenvolvidos europeus, como exemplo, todo o aparato de vias de comunicação obedeceu mais à lógica expansiva dos setores produtores que das necessidades de mobilidade e comércio intra-urbano.

No caso brasileiro, os sempre questionados gargalos de infraestrutura se dão não apenas pela insuficiência da oferta, mas também pela baixa adequação dos mesmos, em termos de localização, desenho, planejamento, frente às demandas cotidianas dos cidadãos e empresas não associadas ao setor exportador. Isso abre uma oportunidade real de investimentos em novas vias que ao mesmo tempo pudessem mobilizar o investimento e mercados de trabalho regionais e a criação de rotas e regiões econômicas mais pujantes e interconectadas. Ademais, permitiria ao próprio setor exportador de bens primários novas estruturas logísticas, melhorando sua competitividade via redução dos custos e estabelecendo nova relação entre a “cidade extrativa” e a “cidade exportadora”.

A própria atividade agropecuária usufruiria dessa requalificação, podendo-se estabelecer uma mudança na relação entre campo e o urbano, determinada mais pela coesão dos laços produtivos que pela pura complementaridade. A agricultura urbana, por seu turno, poderia se tornar um vetor de geração de renda e emprego, notadamente em nichos de mercado diferenciados e de maior valor agregado, auxiliando em padrões de alimentação mais saudáveis para todo o conjunto populacional e renda maior para os pequenos e médios produtores locais.

Todo o apontando poderia conduzir a um melhor padrão da distribuição espacial da população do país, em direção ao crescimento de regiões por todo o território nacional, em especial em metrópoles regionais e cidades-médias.

As cidades, por assim, tornar-se-iam reais vetores do crescimento econômico brasileiro centrado no atendimento de demandas sociais, da população, em frentes diversas, fomentando um processo real de urbanização inclusiva e redução das desigualdades.

## Bibliografia

- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2019), *The Inefficiency of Inequality*, Santiago, Chile, ECLAC/CEPAL.
- Prebisch, R. (1949), “Introducción: el desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, *Estudio Económico de América Latina*, Santiago, Chile, CEPAL.
- Sassen, S (2019), “Cities in a World Economy”, Los Angeles, USA, Sage Publications.
- Smolka, M (1983), “O espaço do espaço na teoria econômica”, *Literatura Econômica*, 5 (6): 705-727, out./dez.



## Juventude negra e pobre: solução para um crescimento igualitário e sustentável do Brasil

Ramatis Jacino<sup>1</sup>

A desigualdade é ineficiente e fator primeiro do subdesenvolvimento dos países periféricos e o oposto da realidade vivida nas grandes economias capitalistas, que têm na busca do *social welfare state* a sua pedra angular. O liberalismo econômico, regime sob o qual o mundo vive nos dias de hoje, não se pauta necessariamente pela extrema desigualdade que marca os países que vivem nas franjas do sistema. Prova disso é que nas poderosas economias norte-americana e europeias, as desigualdades não são tão profundas quanto nas nações asiáticas, africanas e latino-americanas. As práticas de Henry Ford, que no início do século XX popularizou o acesso a um dos mais valiosos bens duráveis e as ponderações de Thomas Piketty, que aponta as extremas desigualdades como asfixiadoras do capitalismo no século XXI, sustentam a afirmação de que sua manutenção não é intrínseca ao modelo.

Todavia, quando dirigimos o olhar para a América Latina e Caribe, é inequívoco que o sistema econômico hegemônico tem sido responsável por iniquidades sociais. Pesquisa de 2014 da CEPAL informa que a região mantém os maiores níveis de desigualdades do planeta. Essa situação teria como um dos seus pilares de sustentação a *cultura do privilégio*, que têm sua gênese na conquista e colonização europeia, responsável por submeter as populações indígenas e africanas a trabalhos forçados e à escravidão; saqueando suas riquezas, proibindo crenças e manifestações

<sup>1</sup> Ramatis Jacino é professor do Bacharelado em Ciências Econômicas da UFABC e seu foco de pesquisa é desigualdade de raça, gênero e renda. Mestre e doutor em História Econômica pela FFLCH/USP pesquisou o período de transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado no Brasil. É autor de *O Branqueamento do Trabalho* (2008), *Transição e Exclusão* (2014) e *Desigualdade Racial no Brasil* (2019).

culturais, negando-lhes humanidade e cidadania. Assim, indígenas e negros constituíram-se no *outro*, abjeto, inferior e inimigo<sup>2</sup>, posteriormente transformados em assalariados e pobres em geral que, ao término do colonialismo, do escravismo e a ascensão do capitalismo industrial, permaneceram subordinados aos herdeiros e beneficiários do modelo anterior, transmutados, então, em detentores do capital e do poder político. As abissais diferenças econômicas entre grupos sociais no interior das nações latino-americanas e caribenhas têm, portanto, uma dimensão étnica.

No Brasil, assim como no restante dos países da região, as desigualdades sociais e étnico-raciais são resultantes de uma construção histórica. Inaugurado como colônia, condenado a fornecer matéria prima para a metrópole comercializar, a partir da autonomia política o país se subordina aos interesses da Inglaterra sem, contudo, alterar sua base econômica que tem na *plantation* e na mais longeva exploração do trabalho escravo desde a era Moderna a sua base. Esse modo de produção, aliado a maneira como se deu a transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado, imprimiu na organização social e na cultura nacional marcas que determinaram o caráter do capitalismo implementado nesse país.

Um dos grandes incômodos para os setores oligárquicos que dirigiam a sociedade brasileira no final do século XIX eram os pobres livres, segmento que, desde o início do período colonial, gravitava entre os dois estamentos principais do modelo: escravizados e escravizadores, e era composto de brancos pobres e uma miríade de não brancos; “mulatos”, caboclos, cafusos, mamelucos e indígenas coercitivamente “civilizados”. Necessários para manutenção do regime, aqueles habitantes exerciam papéis intermediários, como chefias imediatas, capangagem, tropeirismo, agricultura familiar de subsistência e para o consumo interno, produção de artesanato, prestação de serviços urbanos, etc. Sua existência, todavia, representava uma ambiguidade no que diz respeito à manutenção do sistema escravista que, numa visão ideal, só teria espaço para os dois estamentos principais<sup>3</sup>.

À medida que, ao longo daquele século, a escravidão ia sendo substituída por outras relações de trabalho, juntaram-se em quantidade crescente a esse grupo social estrangeiros que ficaram à margem dos planos das colônias de imigrantes, negros alforriados, semi alforriados e fugidos. Essa população cresceu na proporção em que a urbanização se desenvolvia, assim como cresceram também os problemas reais ou imaginários que poderiam causar. Convencidas de que o final da escravidão era iminente, as elites brasileiras daquele século tinham como perspectiva que aquela transição se daria de maneira controlada e sob a sua tutela, uma vez que a possibilidade de uma “debandada geral” da escravaria era um fantasma a assombrá-las.

<sup>2</sup> Todorov (1993).

<sup>3</sup> Prado Jr. (1979, p. 281).

A questão racial virou, então, o centro do debate e colocada em prática a política de branqueamento da nação<sup>4</sup> que incentivou o imigrantismo, um dos principais responsáveis pela exclusão dos negros do mercado de trabalho, levando a que os 2/3 da população de não brancos (negros e indígenas) em 1870 fossem reduzidos para 1/3 em 1940, segundo os recenseamentos daqueles anos. Esse número gigantesco de imigrantes europeus ocupou no mercado de trabalho as vagas que naturalmente seriam preenchidas pelos ex escravizados e seus descendentes na condição de trabalhadores livres, os quais, em consequência, foram excluídos econômica e socialmente. No decorrer do século XX, a marginalização desse segmento foi mantida e cristalizada por ação ou omissão do Estado<sup>5</sup> e pelo empresariado<sup>6</sup> que, sistematicamente, negou e nega trabalho e cidadania aos descendentes de africanos escravizados, indígenas e mestiços.

## Retratos contemporâneos

Segundo o Mapa da Desigualdade 2017, elaborado pela Rede Nossa São Paulo<sup>7</sup>, no início daquele ano o Brasil era o país que mais concentrava renda no 1% mais rico, com o terceiro pior índice de Gini da América Latina e Caribe. A PNAD de 2015 informa que 165 milhões de brasileiros viviam com renda per capita inferior a dois salários mínimos mensais, enquanto o 1% mais rico recebia mais de 40.000,00 por mês. Nesse mesmo ano, brancos ganhavam, em média por mês, R\$ 1.589,00 e negros R\$ 898,00. Esse quadro tem como pano de fundo o fato de que essas desigualdades foram e são estruturantes na construção da nação brasileira, de resto oriundas do racismo institucionalizado, que na transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado, impediu à homens e mulheres negros uma disputa equânime nos espaços econômicos com as demais etnias. Portanto, toda proposta de promoção da igualdade econômica e social no Brasil necessariamente deverá levar em conta a dimensão racial, considerando tratar-se de um contingente que representa 54% da população<sup>8</sup> que, não obstante, foi sistematicamente alijado dos benefícios da riqueza que ajudou a construir.

Dentre essas diversas desigualdades, a mais grave e danosa para a nação é a maneira como se tem tratado os jovens que compõem ou virão compor a classe trabalhadora do futuro próximo, evidentemente a grande

<sup>4</sup> Schwarcz (1993, p. 35).

<sup>5</sup> Jacino (2014).

<sup>6</sup> Para coibir a recusa de empresários de empregarem trabalhadores nacionais (portanto, parte significativa de negros) Getúlio Vargas, em 07/12/1939, editou o Decreto-Lei no. 1.843 que obrigava a contratação de, no mínimo, dois terços de brasileiros em todas as empresas urbanas. Não obstante, o racismo no mercado de trabalho permanece, como demonstram pesquisas atuais do DIEESE e Instituto Ethos.

<sup>7</sup> <https://www.oxfam.org.br/noticias/mapa-da-desigualdade-2017-revela-os-muitos-contrastes-de-sao-paulo>.

<sup>8</sup> Dados da PNAD Continua 2016, IBGE: pretos e pardos.

maioria negros. No ano de 2016, segundo a Anistia Internacional, tivemos 65.517 homicídios no Brasil, com uma taxa de 30,3 de mortes por 100 mil habitantes. Já a taxa de homicídios exclusivamente da população negra foi de 40,2 indivíduos para 100 mil habitantes. Ou seja, das pessoas assassinadas a cada ano no Brasil, 71,5% são pretas ou pardas. Os estudos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública apontam que, de 2005 a 2015, o número de negros assassinados cresceu 18,2% e o de não negros caiu 12,2%. O Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias informa que temos a terceira maior população prisional do mundo, somando 726.712 mil pessoas, 64% negros. Em 2012, para cada grupo de 100 mil habitantes brancos acima de 18 anos havia 191 encarcerados, enquanto para cada grupo de 100 mil negros acima de 18 anos havia 292 encarcerados. Nesse mesmo ano, para cada grupo de 100 mil habitantes jovens acima de 18 anos havia 648 encarcerados, enquanto para cada grupo de 100 mil habitantes não jovens havia 251. Ou seja, em 2012 o encarceramento de brancos representava menos de 70% do encarceramento de negros e o dos jovens foi 2,5 vezes maior do que o de não jovens.

O hiper encarceramento e mortandade da juventude negra e pobre é resultado de problemas estruturais, do racismo institucional e do mercado de trabalho excludente, que obrigam parte dessa juventude a sobreviver na informalidade ou na ilegalidade. É resultado ainda da maneira como se estruturaram as forças de repressão, que inicialmente tinham o papel de “feitorizar” escravizados e recém libertos e até mesmo da formação dos policiais, que continuam reproduzindo a ótica racista desenvolvida por intelectuais do final do século XIX, que atribuíam aos negros tendências atávicas para a criminalidade. São incomensuráveis os custos emocionais e afetos à dignidade humana que essa mortandade e encarceramento causam. Eles significam uma sucessão de tragédias que afeta os jovens e suas famílias. Para além da tragédia humana, todavia existem os custos econômicos desse modelo de combate à criminalidade, que não consegue mascarar o caráter étnico-racial da repressão e provoca perda de capacidade produtiva no país. Segundo pesquisa IPEA 2018<sup>9</sup>, para cada homicídio de jovens de 13 a 25 anos, perde-se cerca de 550 mil reais. Contabilizando os homicídios ocorridos entre 1996 e 2015, a perda de capacidade produtiva superou os 450 bilhões de reais.

## **A educação como política estruturante**

De acordo com o Censo Escolar da Educação 2017, realizado pelo INEP, um dos grandes dilemas do sistema público de ensino é a evasão escolar dos adolescentes. Entre 2014 e 2015, ela afetou 7,7% dos estudantes do nono ano do Ensino Fundamental, 12,7% na primeira série do ensino

<sup>9</sup> IPEA - Atlas da Violência 2018 [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33410](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33410).

médio, 12,1% na segunda e 6,7% na terceira, somando 11% o total de alunos evadidos no Ensino Médio. Em 2017, o orçamento do MEC foi R\$ 138,97 bilhões e destes o FUNDEB recebeu R\$ 13,9 bilhões. Por outro lado, o Estado brasileiro e a iniciativa privada sustentam gastos astronômicos para o combate à violência, a preservação da vida e do patrimônio. O relatório do BID de 2014 informa que o custo dos gastos com segurança no país foi de US\$ 91 bilhões naquele ano (R\$ 283,5 bilhões, em valores de 2017), atingindo 3,78% do PIB. Destes valores, 47,9% foram gastos por empresas e famílias e 36,1% pelo Estado, números gigantescos para a economia brasileira.

A juventude negra não é um problema, é a solução. Trata-se de um contingente populacional significativo, em pleno vigor físico produtivo, que está sendo desperdiçado pela nação. Os dados evidenciam o horror perpetrado pelas facções criminosas e pelas forças de repressão que, de maneira arbitrária, têm sistematicamente exterminado e encarcerado quem poderia e deveria ser aproveitado em seu imenso potencial de construção da riqueza e do pensamento brasileiros. Assim, para além das questões humanitárias e éticas, a proteção e a inclusão social dessa juventude parte da necessidade de traçar estratégias para o crescimento econômico e viabilizar o que há de mais fundamental em qualquer comunidade humana: a sobrevivência digna dos indivíduos que a compõem. Essas estratégias devem ter como prioridade a superação da pobreza extrema, da qual faz parte a falta de acesso àquilo que de básico e importante foi até aqui produzido pela humanidade nas dimensões econômica, social, cultural e científica.

Essa proposta, portanto, parte do pressuposto que a educação tem o papel de disponibilizar esse legado às novas gerações e não pode ser reduzida a tarefa de formar profissionais para entregar ao mercado, ainda que não deva ser desprezada a formação científica, técnica e tecnológica. Superação da extrema pobreza e das desigualdades gigantescas também se dará por uma educação ampla, plural e inclusiva que necessariamente promoverá o empoderamento social e político desses grupos mais vulneráveis. Um pesado investimento em educação, privilegiando àqueles que estão sendo sistematicamente expulsos dela se configura a partir de concepções formuladas por organismos como a CEPAL e justifica esse investimento a convicção de que os valores investidos em educação retornam à sociedade como conhecimento acumulado, ampliação da capacidade de protagonismo cidadão e formação de um mercado de trabalho mais qualificado e produtivo. Por outro lado, os valores gastos em segurança representam, na sua maioria, um grande desperdício, considerando que não promovem melhoras palpáveis na qualidade de vida, dentre outras razões, pelo fato de que as políticas de segurança pública priorizam a propriedade em detrimento da vida, têm se mostrado

ineficientes e são orientadas por concepções que discriminam negros e pobres, como já abordado anteriormente.

É razoável que parte dos recursos destinados à Educação e Segurança Pública sejam melhor aplicados e/ou realocados (sem prejuízo da busca de outras fontes de financiamento) para o estabelecimento de um programa —liderado pelo governo federal com participação dos governos estaduais— de concessão de bolsas de estudo a alunos do ensino médio. Um programa cujo objetivo central seja manter esses jovens no ambiente escolar, de maneira a proporcionar-lhes educação de qualidade, apartá-los de práticas ilícitas e nocivas à saúde e ao bem-estar, integrá-los econômica e socialmente, evitando trabalho precoce, precário e mal remunerado e, principalmente, retardar sua entrada no mercado de trabalho. Retardamento esse que traria vantagens; para eles, que poderiam viver sua adolescência na plenitude; para suas famílias, que contariam com recursos a mais e com a rede de proteção proporcionada pela escola; para o mercado de trabalho que, teria diminuída a pressão para atendimento dessa demanda de novos trabalhadores; para o Estado, que ao invés de utilizar recursos para reprimi-los estaria investindo na formação de cidadãos socialmente integrados. Esse programa se estruturaria nos moldes de outros de transferência de renda, no que diz respeito a seleção e permanência, inclusive, estabelecendo contrapartidas de desempenho escolar, participação social e comunitária, focando primeiramente os mais vulneráveis, que receberiam 100% da bolsa, diminuindo o valor do benefício de acordo com o nível social de suas famílias.

O primeiro universo a ser trabalhado seria de aproximadamente 6.500.000 alunos do ensino médio das redes públicas estaduais, que representam 84,8% do total. Em seguida, seriam progressivamente excluídos aqueles que não apresentassem indícios de vulnerabilidade social e/ou que a renda familiar não justificasse a inclusão do Programa, até atingir-se o contingente a ser contemplado. Quanto aos valores a serem pagos a cada jovem, há que se considerar que, diferentemente de outros programas, o objetivo não é disponibilizar pequenos valores para complementar uma renda excessivamente baixa, e sim proporcionar recursos que, além de complementar a renda familiar, sejam suficientemente atrativos para disputar esses jovens com o mercado de trabalho formal, informal e ilegal. Mercado esse que, invariavelmente lhes oferece ocupações precárias, penosas, mal remuneradas e sem perspectivas de ascensão profissional ou atividades ilícitas, com altíssimo custo pessoal e familiar.

Os valores para implementação do projeto são altos, mas não proibitivos, considerando a riqueza do país, o orçamento da União, os valores já disponibilizados para Educação e aqueles desperdiçados com um colossal aparato de segurança. É possível termos uma dimensão

aproximada destes custos realizando um breve exercício com os dados oficiais que, evidentemente deverá ser aprofundado e esmiuçado na hipótese de um programa nessas dimensões ser colocado em prática pelo Estado brasileiro. Realizando as exclusões a que nos referimos acima e privilegiando os 10% mais pobres dentre essa juventude, chegaremos ao número de 650.000 jovens com alta vulnerabilidade. Se esses forem contemplados com 100% da bolsa no valor de R\$ 450,00, meio salário mínimo em números redondos, teríamos um investimento de R\$ 292.500.000,00 por mês ou R\$ 3,510 bilhões ao ano. Para além do enorme benefício social, da redução dos índices de violência e de evasão escolar, o custo-benefício se justifica, se considerarmos que seriam comprometidos apenas 0,056% do PIB e menos de 1% do que o país paga de juros da dívida pública<sup>10</sup>.

Em que pesem esses números, todavia, um programa de transferência de rendas dessa envergadura não pode ser avaliado unicamente pelo seu custo, mas pelo impacto social e de correção das desigualdades históricas pelas quais o Estado brasileiro é um dos responsáveis. Sendo sua obrigação, portanto, a compensação das desigualdades criadas através de políticas públicas que freiem seu avanço vertiginoso; primeiramente por razões humanitárias, uma vez que a exclusão econômica, o encarceramento e mortandade da juventude negra brasileira é indefensável do ponto de vista civilizatório. A outra razão é que a ausência de políticas de inclusão social específicas para essa parcela da juventude representa desperdício de indivíduos com alta capacidade produtiva. Tanto àqueles que têm sido mortos em proporções que beiram um genocídio, como os que permanecem vivos, mas encarcerados (ou em vias de serem encarcerados), compõem um exército que se agiganta de pessoas com baixíssima produtividade, sem protagonismo social, impossibilitados de pagar impostos, consumir, portanto de gerar riquezas. Indivíduos não se alimentam adequadamente, não contam com saneamento básico adequados e a condições mínimas de habitabilidade, sujeitos à subnutrição, epidemias e endemias. Portanto, na ausência de políticas ambiciosas para essa juventude o Estado brasileiro está gerando demanda que não poderá atender e que levará ao seu colapso. É possível evitar essa tragédia e contar com o imenso potencial dessa juventude para um crescimento sustentável do Brasil.

<sup>10</sup> PIB R\$ 6,267 trilhões. Dados do FMI 2016. Juros da dívida R\$ 316 bilhões. Dados Orçamento Cidadão 2017, Ministério do Planejamento.

## Bibliografia

- Bárcena, Alicia (coord.) (2018), *A ineficiência da Desigualdade*, Santiago, Chile, CEPAL.
- Campello, Tereza (coord.) (2017), *Faces da Desigualdade no Brasil - Um olhar sobre os que ficam para trás*, Brasília, FLACS/CLACS.
- Dias, Maria Odila Leite da Silva (1995), *Quotidiano e Poder em São Paulo no Século XIX*, São Paulo, Brasiliense.
- Fernandes, Florestan (1978), *A Integração do Negro na Sociedade de Classes*, 3ª ed., São Paulo, Ática.
- Furtado, Celso (1974), *Formação Econômica do Brasil*, 12a. Ed, São Paulo, Cia das Letras.
- Jacino, Ramatis (2014), *Transição e Exclusão – O negro no mercado de trabalho em São Paulo pós-abolição – 1912/1920*, São Paulo, Nefertiti.
- Munanga, Kabengele e Nilma Lino Gomes (2006), *O Negro no Brasil de Hoje*, São Paulo, Global.
- Prado Jr, Caio (1979), *Formação do Brasil Contemporâneo*, 16a. Ed, São Paulo, Brasiliense.
- Santos, Carlos José Ferreira dos (1998), *Nem Tudo era Italiano: São Paulo e Pobreza – 1890-1915*, São Paulo, Annablume.
- Schwarcz, Lília Moritz (1993), *O Espetáculo das Raças. Cientistas, Instituições e Questão Racial no Brasil – 1870-1930*, São Paulo, Cia. das Letras.
- Souza, Jessé de (2009), *Ralé brasileira: quem é e como vive*, Belo Horizonte, UFMG.
- Todorov, Tzvetan (1993), *A Conquista da América - A Questão do Outro* (2ª. edição), São Paulo, Martins Fontes.

## **Crescimento inclusivo e sustentável: Análise e perspectivas para o Brasil**

**Hiran Catuninho Azevedo<sup>1</sup>**

Não há como discorrer acerca o futuro do crescimento com igualdade no Brasil sem refletir sobre as desigualdades sociais que influenciam negativamente na produção nacional, no fisco, no meio ambiente e na adaptação do país à corrente revolução industrial e tecnológica. Para combater tais disparidades, que retardam o desenvolvimento sustentável e o crescimento inclusivo, são necessárias políticas públicas que ampliem a rede de seguridade social e fomentem um sistema econômico mais aberto para a inovação, o aprendizado, a proteção da natureza e o aumento da produtividade.

A Agenda 2030, pacto global com o qual o Brasil comprometeu-se, serve como um norte para esse tipo de desenvolvimento que concilia igualdade, crescimento e sustentabilidade. Acertadamente, a igualdade é trabalhada ao longo da Agenda 2030 como um princípio ético do desenvolvimento, em consonância com a crescente relevância do tema nas demandas cidadãos e no debate de políticas públicas, inclusive as relacionadas com o futuro do crescimento econômico. O Brasil necessita apostar em um grande impulso ambiental como eixo estratégico da política industrial e tecnológica, na transição para cidades e zonas rurais menos segregadas, no avanço para a economia digital e na continuação da mudança na matriz energética para fontes menos poluentes.

A estrutura social acentuadamente desigual e a cultura de privilégios enraizada na sociedade brasileira são empecilhos ao desenvolvimento

<sup>1</sup> Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Mestre em Políticas Públicas pela Universidade de Tsukuba, Japão.

inclusivo. O Brasil herdou os vestígios coloniais de uma cultura que naturaliza as hierarquias sociais e dificulta o acesso à deliberação política, aos ativos produtivos e aos frutos do progresso, não oferecendo oportunidades de maneira igualitária entre seus cidadãos. O futuro do crescimento com igualdade no Brasil passa pela mudança para uma cultura de igualdade de direitos, antagonista ao ambiente pouco meritocrático do país (CEPAL, 2018).

A igualdade se faz necessária nesse contexto pois gera instituições inclusivas e uma cultura que premia a inovação e o esforço, e não a classe social, o gênero, a etnia e nem as conexões políticas dos atores econômicos. Além do mais, permite o acesso ao conhecimento e às oportunidades nas mesmas condições, em um contexto de revolução tecnológica; fortalece o regime democrático, ao facilitar o acesso aos bens e serviços públicos e, conseqüentemente, trazer maior estabilidade política e econômica; e, no plano externo, colabora na expansão da demanda agregada e reduz a intensidade dos conflitos internos e externos ao promover o desenvolvimento.

A tarefa do governo brasileiro é progredir em direção a um desenvolvimento sustentável social, econômica e ambientalmente. Para isso, é preciso recuperar o investimento, especialmente aqueles destinados a inserir totalmente o parque industrial nacional na quarta revolução industrial, bem como os atribuídos à redução de impactos ambientais e emissão de carbono. Avançar rumo a esse novo estilo de desenvolvimento requer políticas sociais que fortaleçam a igualdade, e uma política industrial e tecnológica em torno da preservação ambiental.

Avançar rumo a uma sociedade mais resistente social, econômica e ambientalmente é um desafio para o nosso país devido ao seu alto grau de vulnerabilidade diante dos desastres naturais, particularmente nas regiões mais pobres, cuja vulnerabilidade a esses eventos aumenta como consequência da mudança climática. Entre 1995 a 2015, foram registrados mais de 38.000 desastres vinculados ao clima no Brasil, os quais atingiram 51 milhões de pessoas (UNISDR/CRED, 2015). Seus impactos representam cargas adicionais aos orçamentos da União, dos estados e dos municípios, que precisam lidar com dotações orçamentárias urgentes e imprevistas para a prevenção e mitigação de novos desastres, bem como para a recuperação dos danos já causados, em detrimento de investimentos em outros setores-chave para o desenvolvimento sustentável. Esse é um forte motivo para tornar prioritários investimentos relacionados à adaptação e à mitigação climática de baixo carbono.

Em todo o país, a capacidade de reagir aos desafios climáticos e ambientais encontra-se debilitada pela permanência da desigualdade em suas mais variadas formas, cujas conseqüências agravaram-se por conta da mudança climática. Esse fato provoca uma desigualdade dupla: os grupos de maior renda são os principais emissores de gases de efeito estufa, ao

serem os maiores consumidores de combustíveis fósseis, enquanto os mais pobres são os mais vulneráveis a seus efeitos, dada a sua menor capacidade de mitigação e adaptação. A desigualdade em termos de renda continua com uma disparidade elevada: enquanto os 10% mais ricos da população concentraram 55% da renda produzida em 2016, os mais pobres ficaram apenas com 12% da renda produzida naquele ano (PSE, 2017).

No Brasil, dado o alto nível de urbanização, que alcançará 90% da população em 2030, as cidades aparecem como um dos locais estratégicos e prioritários nos esforços para concretizar o desenvolvimento inclusivo e sustentável, com a participação de diversos setores sociais (ONU-Habitat, 2016). Elas aglomeram uma quantia cada vez maior da população e nelas ocorre a maior parte do consumo de energia e das emissões de gases relacionados ao efeito estufa. A transição energética para uma maior participação de fontes renováveis e limpas representa uma oportunidade não apenas para a sustentabilidade urbana, mas para alavancar o crescimento de setores produtivos com a inclusão de avanços tecnológicos. Diminuir a dependência de combustíveis fósseis das cidades e garantir sua acessibilidade é um ponto central para os investimentos sustentáveis e pode ser um aporte crucial para a efetivação de acordos como a Agenda 2030 e o Acordo de Paris, tratado sobre a mudança do clima cujo o Brasil é signatário.

Exterminar as diferentes maneiras de desigualdades nas cidades é uma circunstância primordial para atingir um desenvolvimento sustentável e inclusivo no país. Estratégias de governança mais integradas entre os diversos setores da sociedade são necessárias, pois esse desafio requer um pacto social renovado entre o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil, bem como um incremento na capacidade de selar parcerias e fortalecer instituições para o fomento de políticas sustentáveis.

Ao seguir os preceitos da Agenda 2030 e do Acordo de Paris, o Brasil compromete-se a procurar soluções junto com a comunidade internacional para transformar o corrente estilo de desenvolvimento e construir uma sociedade pacífica, mais justa e inclusiva, com proteção aos direitos humanos e garantias à preservação do planeta e seus recursos naturais. Além disso, existem instrumentos nesses acordos que permitem uma maior participação da sociedade civil em decisões de questões socioambientais. É necessário tornar os cidadãos em participantes ativos do desenvolvimento, já que o direito a um ambiente saudável é um direito humano. Todos podem participar na proteção do ambiente, tendo em vista uma garantia fundamental: o direito de participar nas decisões que influenciem suas vidas e seu entorno.

Entretanto, o Brasil ainda se encontra longe do cumprimento das metas estabelecidas nesses pactos. Matérias que o Brasil progrediu na década passada, a exemplo da segurança alimentar e o controle das mudanças climáticas, atualmente exigem esforços para evitar retrocessos. É iminente o

perigo do país voltar ao Mapa da Fome, do qual havia saído em 2014 (FAO, 2017). Há grandes disparidades entre os diferentes níveis socioeconômicos em aspectos como a esperança de vida, a mortalidade infantil, a taxa de analfabetismo e o índice de desemprego, refletidos em um índice de Gini de 0,515 (PNUD, 2017). Esses são desafios preocupantes ao desenvolvimento brasileiro, que ainda precisa encarar a revolução provocada pela indústria 4.0, as incertezas frente a conflitos comerciais globais, sem contar com a atual instabilidade econômica, causada principalmente por um excesso de especulação financeira e evasão fiscal. Calcula-se que o país perdeu 26,6% da arrecadação de imposto de renda de pessoa jurídica em 2015 (CEPAL, 2015). Na área social, as brechas no acesso à educação, a alta porcentagem da maternidade na adolescência e a discriminação pela condição étnica continuam perpetuando as desigualdades. Acrescenta-se a isso uma política econômica assentada na exportação de commodities, em que o país assume os encargos ambientais das atividades de uso intenso dos recursos naturais e importa bens produzidos com a nossa matéria-prima, acanhados investimentos em infraestrutura, com lacunas no saneamento, na eletricidade e na internet, bem como os elevados custos por conta das consequências destrutivas dos fenômenos naturais extremos decorrentes da mudança climática. Para que haja um desenvolvimento inclusivo e sustentável no Brasil, as metas das referidas agendas necessitam ser integradas às políticas públicas e inseridas nos planos orçamentários a longo prazo, ou a população continuará a sofrer com as consequências de políticas de crescimento imediatistas.

Pensar no futuro do crescimento com igualdade nas cidades inclui iniciativas sobre erradicação da pobreza, gestão sustentável da água e saneamento, além de acesso a sistemas de transporte seguros, sustentáveis, que sejam totalmente adaptados às normas de acessibilidade e com preços razoáveis. 96% das cidades não contam com um plano de transporte (IBGE, 2015). Para 42% dos paulistanos, habitantes de uma cidade com vasto sistema de transporte, o custo da condução é o principal obstáculo para a obtenção de consultas médicas e exames (Rede Nossa São Paulo e Cidade dos Sonhos, 2017). O acesso a esses serviços essenciais é agravado em cidades menores, dotadas com menores recursos viários ou com a ausência completa deles. Apenas 38% dos municípios brasileiros possuem ônibus municipal, 2,5%, trem, e 1%, metrô (IBGE, 2015). A visão sobre mobilidade urbana no Brasil deve ser revista, de forma a compreender que as soluções não devem ser apenas investimentos focados aos pedestres e aos ciclistas. Embora os sistemas de transportes façam parte da solução, as medidas com maior resultado são relacionadas ao planejamento urbano, o qual necessita ser dirigido por políticas públicas, e não pela iniciativa privada. Esse fato deu muito poder à especulação imobiliária, gerando problemas como a gentrificação, e aos setores ligados ao transporte individual, como a indústria automobilística. Desde o começo deste século, existe um declínio de usuários de transportes coletivos e ativos no país, enquanto o transporte individual motorizado

tornou-se mais popular (CEDES, 2015). Isso gerou mais poluição, acidentes de trânsito, engarrafamentos e tempo desperdiçado.

No tocante à gestão sanitária e da água, embora avanços ínfimos tenham ocorrido nesta década, somente 45% do esgoto produzido no Brasil é tratado. Ou seja, 55% dos dejetos são jogados diretamente na natureza, o que equivale a quase 6 mil piscinas olímpicas de esgoto diariamente, totalizando 5,2 bilhões de metros cúbicos anualmente. 34 milhões de brasileiros, ou 16,7% da população, ainda não era atendida com água potável em 2016. Em relação à coleta de esgoto, mais de 100 milhões de pessoas, ou 48,1% da população, precisavam de fossas ou do despejo direto em córregos, riachos e rios para livrarem-se dos dejetos (Ministério das Cidades, 2016). Os índices de esgoto são inferiores que os de água por, ao longo da história, terem sido pouco prioritários nas políticas públicas brasileiras, tendo o orçamento público caído nos últimos anos, pelos custos elevados de investimento e pelas complexidades encontradas nas obras. Por esses motivos, mesmo tendo o maior crescimento entre os indicadores, o acesso ao tratamento de esgoto no país continua baixo, sendo jogado diretamente na natureza e causando problemas ambientais e sanitários. Além disso, o investimento reflete desigualdades regionais, pois é concentrado em localidades onde já há maior cobertura de saneamento. Com o crescimento contínuo das cidades, as com maiores indicadores permanecem investindo na universalização e melhoria dos serviços, na remodelação de redes antigas e na atenuação da perda de água, enquanto as que deveriam seguir essas tendências, que são as com índices ruins, continuam investindo pouco.

Com relação aos resíduos sólidos, só 58,3% dos resíduos sólidos recolhidos nas cidades têm destino adequado no Brasil. O restante coletado, 41,7%, que resultam em 30 milhões de toneladas anualmente, têm como destino lixões e aterros com impacto ambiental equivalentes aos dos lixões. Mais de 3.300 municípios, ou 59,2% do total do país, continuam jogando os resíduos em áreas inadequadas. Nesse universo, 1.569 cidades despejam tudo sem nenhum tratamento em grandes buracos a céu aberto. 17,3 milhões de pessoas moram em regiões que não fazem nenhum tipo de coleta do lixo. Isso é especialmente verdadeiro nos pequenos municípios e na zona rural. 47% da população rural não tem acesso a nenhum tipo de coleta de lixo, em um total de 14,7 milhões de pessoas. Não bastasse a coleta regular de lixo estar longe de ser universal, o mesmo acontece com a coleta seletiva no Brasil, processo fundamental para o reaproveitamento e a reciclagem de produtos e materiais. Apenas 23% dos municípios brasileiros contam com coleta seletiva. Ou seja, somente em 1.322 cidades brasileiras existe processo de reciclagem. Até agora nos encontramos distantes de termos uma economia circular, em que o lixo descartado é reutilizado e remodelado, ao mesmo tempo que os dejetos não-reaproveitáveis são encaminhados a aterros sanitários (Ministério das Cidades, 2016). Contudo, existem iniciativas de baixo custo para os cofres públicos que podem melhorar esse panorama

e trazer inclusão e cooperação socioambiental, como a disponibilização de pontos de entrega voluntária de material reciclável e o estabelecimento de convênios com cooperativas de catadores autônomos. E o crescimento do Brasil é diretamente relacionado à preservação de seu capital natural, cada vez mais escasso, como o solo, a água e a biodiversidade.

A igualdade de gênero também é um pilar da prosperidade compartilhada. Documentadamente, quanto maior a participação da mulher na renda familiar, mais altos, robustos e saudáveis eram seus filhos, que, a longo prazo, aumentavam a capacidade de trabalho da população economicamente ativa e diminuam gastos em saúde. Especialmente em regiões pobres, a participação feminina no orçamento familiar revertia-se em maiores investimentos nas crianças da casa. Um grande conjunto de evidências mostra como sistemas mais abrangentes de saúde e educação trazem melhores condições de vida aos seus filhos (Banco Mundial, 2012).

Enquanto a maior parte das políticas públicas de infraestrutura são focadas em como redes e malhas maiores e mais modernas abreviam a duração e otimizam os recursos no transporte e na produção, é preciso uma atenção *sui generis* a como elas podem influenciar positivamente as mulheres e famílias de áreas pobres. Aumentar e aprimorar estradas rurais, redes elétricas, de água, de esgoto e de telecomunicações, por exemplo, potencialmente diminui o tempo gasto em deslocamentos e tarefas domésticas, aumentando o tempo livre dos pais e a sua disposição para cuidar das crianças. Sem contar que a ampliação do tempo disponível aumenta a influência das mulheres nas decisões familiares, traz maior predileção pela educação e saúde infantil, incrementa o percentual da renda familiar investido nas crianças e aumenta os índices de poupança. Não pairam dúvidas que uma distribuição mais igualitária de oportunidades entre gêneros gera melhores indicadores relacionados à educação e à saúde ao longo do tempo (Banco Mundial, 2017).

A conquista de direitos e garantias constitucionais também foi um ponto relevante na atenuação da desigualdade entre gêneros na economia brasileira. Desde a Carta Magna de 88, taxas como a de matrícula de meninas em escolas e a de participação de mulheres na força de trabalho aumentaram. Consequentemente, houve uma diminuição dos índices de analfabetismo entre as mulheres, e até mesmo segmentos da força de trabalho feminina com ensino superior maiores que a dos homens. Programas governamentais e parcerias público-privadas de atendimento materno, com prestação de serviços de saúde antes e durante a gestação e o parto com acompanhamento da saúde e educação infantil pós-gravidez, também trouxeram progressos, indicando qual caminho deve ser trilhado para um crescimento inclusivo (Banco Mundial, 2012).

Porém, ainda existem muitas possibilidades para alavancar o crescimento econômico a serem exploradas pelas políticas voltadas a diminuir essas disparidades. As desigualdades entre gêneros no acesso ao emprego formal

e na distribuição de renda continuam em nosso país. Embora mais mulheres sejam empregadas no ramo não agrícola, é preciso levar em conta que o maior grau de instrução educacional da força de trabalho feminina não necessariamente significa maiores salários na iniciativa privada. Uma política de “trabalho igual, pagamento igual” seria capaz de aumentar em 0,2% o crescimento anual do PIB brasileiro. Caso haja a adição de um valor igual a 1% do PIB nos investimentos em infraestrutura, a taxa de crescimento do PIB poderia crescer entre 0,5% a 0,9%, muito por conta das transformações na destinação do tempo gasto pelas mulheres em suas atividades domésticas e profissionais, além do incremento de seu poder de barganha sobre os recursos familiares (Agénor e Canuto, 2015). Por esses motivos, o governo brasileiro precisa continuar com os esforços anti-discriminatórios que tenham como consequência a erradicação do viés de gênero não só contra as mulheres, bem como a todas as identidades de gênero, no ambiente profissional.

## Bibliografia

- Agénor, P. R., e O. Canuto (2015), “Gender equality and economic growth in Brazil: A long-run analysis” *Journal of Macroeconomics*, Volume 43, 155-172.
- Banco Mundial (2017), *De Volta ao Planejamento: Como Preencher a Lacuna de Infraestrutura no Brasil em Tempos de Austeridade*, Brasília.
- (2012), *Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 2012: Igualdade de Gênero e Desenvolvimento*, Washington D.C.
- CEDES (Centro de Estudos e Debates Estratégicos) (2015), *O desafio da mobilidade urbana*, Brasília.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2018), *A ineficiência da desigualdade*, Santiago.
- (2015), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo*, Santiago.
- UNISDR (Escritório das Nações Unidas para a Redução de Desastres) / CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters) (2015), *The human cost of weather-related disasters: 1995-2015*, Bruxelas.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2015), *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*, Brasília.
- Ministério das Cidades (2016), *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS*, Brasília.
- FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura) (2017), *Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional na América Latina e no Caribe*, Santiago.
- PSE (Paris School of Economics) (2017), *World Inequality Report*, Paris.
- ONU-Habitat (Programa da Organização das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos) (2016), *Nova Agenda Urbana*, Quito.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) (2017), *Relatório do Desenvolvimento Humano 2016*, Estocolmo.
- Rede Nossa São Paulo e Cidade dos Sonhos. (2017), *Pesquisa de mobilidade urbana*, São Paulo.



## Reflexões sobre alternativas para um crescimento econômico inclusivo

Bruno Farina<sup>1</sup>

Ao fim de 2017, o Brasil registrava crescimento de 1% do Produto Interno Bruto (PIB), interrompendo dois anos de fortes quedas. O resultado, apesar de ter sido muito comemorado pelo governo, se mostrou decepcionante do ponto de vista socioeconômico. Dentre os setores produtivos, a agropecuária obteve o único destaque positivo, impulsionada pela safra recorde de grãos. Tanto a indústria quanto o setor de serviços permaneceram estagnados em relação ao ano anterior. No que diz respeito à demanda, a formação bruta de capital fixo completou mais um ano com queda, evidenciando que o país ainda se encontra em situação muito vulnerável do ponto de vista do crescimento econômico.

Isso porque, analisando o período do fim de 2014, desde a reeleição de Dilma Rousseff, até hoje, já é seguro afirmar que as políticas econômicas adotadas para recuperar o crescimento econômico falharam. A tentativa de estimular o investimento privado a partir de uma política fiscal e monetária<sup>2</sup> contracionistas fracassou. Mesmo com a perseguição, quase religiosa, por um aumento da confiança dos agentes privados, a esperança de que houvesse um efeito *Crowding In* não se mostrou empiricamente verdadeira a ponto de provocar crescimento econômico e, muito menos, diminuição das desigualdades sociais.

<sup>1</sup> Recém-formado em Ciências Econômicas na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestrando do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGEIE/UFRJ).

<sup>2</sup> A política monetária se mostrou contracionista até o fim de 2016, quando o Banco Central começou a diminuir a taxa SELIC gradativamente.

Após a saída de Dilma, o processo de austeridade se aprofundou ainda mais. Um dos primeiros atos do governo de Michel Temer em 2016, a aprovação da PEC 95, impôs um teto para o aumento dos gastos públicos federais por 20 anos. As consequências negativas dessa medida já saltam aos olhos dos brasileiros.

Do ponto de vista social, a crise econômica, causada sobretudo pelo ajuste fiscal, já mostra sua face mais cruel. Em 2016, a taxa de mortalidade infantil subiu pela primeira vez, após 26 anos consecutivos de queda<sup>3</sup>. No mesmo ano, mais de 62 mil pessoas foram assassinadas no Brasil, que pela primeira vez superou a marca de 30 assassinatos para cada 100 mil habitantes<sup>4</sup>. A educação pública sofre com cortes constantes em seus recursos, tendo como expoente o sucateamento das universidades federais e estaduais. Por sua vez, as áreas de ciência e tecnologia praticamente inexistem no planejamento do governo Temer, sendo consideradas apenas um gasto como outro qualquer, quando, na verdade, deveriam ser enxergadas como condição fundamental para o desenvolvimento sustentável e soberano do país. Nesse cenário, mesmo com a expansão do PIB em 2017, as expectativas são de que os indicadores sociais piorem com a execução do teto dos gastos.

O investimento público, tão necessário para o desenvolvimento socioeconômico, se encontra no menor nível da série histórica iniciada em 1947<sup>5</sup>. Na prática, os recursos atuais são insuficientes para cobrir a depreciação do estoque de investimentos já feitos. Por consequência, isso significa piora na infraestrutura, aumento do custo Brasil, perda de competitividade e, principalmente, o sacrifício social de grande parte da sociedade brasileira de ter que viver em um país com condições tão precárias.

Tendo esse contexto dramático para a maior parte da população como plano de fundo, faz-se imperativo ressaltar que o diagnóstico sobre a necessidade de contração nos gastos do governo para o alcance de maiores taxas de crescimento, feito por diversos grupos políticos pós 2014, estava e continua errado. Em uma economia capitalista, o produto é liderado pela demanda. Assim, ao se congelar os gastos públicos por 20 anos, engessa-se um dos principais indutores da demanda, retirando a possibilidade do Estado realizar políticas anticíclicas em momentos de desaceleração do crescimento, o que estende a crise econômica e o sofrimento dos mais vulneráveis.

<sup>3</sup> Conforme dados de reportagem do jornal Pragmatismo Político, publicada em 18/07/2018, disponível em: <https://www.pragmatismopolitico.com.br/2018/07/mortalidade-infantil-brasil-crescer.html>.

<sup>4</sup> Diversos jornais repercutiram os dados de violência, dentre eles destaca-se a reportagem do portal UOL de 05/06/2018, disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/06/05/com-625-mil-homicidios-brasil-bate-recorde-de-mortes-violentas.htm>.

<sup>5</sup> Informação levantada do blog do pesquisador Manoel Pires do Ipea e FGV, disponível em: <http://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/evolucao-dos-investimentos-publicos-1947-2017>.

## Alternativas para um crescimento econômico inclusivo

Dada essa conjuntura tão cruel e complexa, aliada a um conflito distributivo evidente, ao mesmo tempo em que o caos institucional parece não ter solução, é preciso pensar em um projeto de nação de longo prazo. Esse projeto precisa ser inclusivo do ponto de vista social, indutor da demanda privada e estruturante do lado da oferta, considerando os avanços tecnológicos intensos que já estão acontecendo com a indústria 4.0 e revoluções análogas, cujos impactos no mercado de trabalho ainda não são muito bem estimados.

A diminuição da desigualdade passa, necessariamente, por uma reforma na estrutura tributária brasileira capaz de reorientar o pêndulo da arrecadação para incidir mais sobre o patrimônio e a renda, retirando o peso excessivo dos tributos sobre o consumo e a produção. Trata-se de tributar aqueles que mais possuem condições de pagar e, ao mesmo tempo, aumentar a renda disponível daqueles que estão na base da pirâmide social. Em uma economia capitalista, liderada pelos gastos, e com diferentes variações da propensão marginal a consumir, a depender do nível de renda dos indivíduos, a reforma na tributação tem potencial de induzir o crescimento via consumo, gerando um círculo virtuoso de indução ao aumento do investimento privado, à medida que a capacidade produtiva instalada é preenchida.

Em seu texto de 1964, Tavares já expunha a concentração de renda no Brasil como um entrave para o crescimento econômico. À época, isso não se mostrou de todo modo verdadeiro, visto que o Brasil obteve altas taxas de crescimento durante a ditadura militar ao mesmo tempo em que houve concentração de renda. Entretanto, o argumento não perde sua validade, pois uma tributação mais progressiva redistribui melhor a renda e estimula o consumo, o qual, se não for destinado totalmente para produtos importados, garante o aumento da demanda por produtos locais, assegurando a produção de bens que necessitam de maiores escalas para serem produzidos.

O outro lado positivo da reforma tributária seriam os prováveis ganhos advindos da simplificação da cobrança dos tributos. Hoje, há bastante espaço para simplificar a estrutura tributária em voga, com potencial de diminuir a burocracia para as empresas e eliminar a guerra fiscal entre as unidades federativas que brigam entre si para atrair empreendimentos, oferecendo diversos incentivos, cujos impactos negativos são vistos posteriormente nas quedas de receitas do governo.

Além da necessidade de mudar a tributação para aumentar a equidade, deve-se pensar também na expansão do estado de bem-estar social no Brasil, que é previsto na Constituição de 1988, porém ainda não foi implementado em sua totalidade. Em recente estudo da CEPAL (2015) sobre os impactos das políticas públicas dos países da América Latina para

diminuir as desigualdades, fica evidente que praticamente todos os países dessa região possuem tributações regressivas, assim como o Brasil. Por outro lado, o estudo também mostra a importância dos serviços prestados pelos Estados e das transferências de renda como medidas que ajudam a reduzir a desigualdade social. Afinal de contas, à medida que a qualidade dos serviços públicos melhora, os cidadãos ganham em qualidade de vida e também em renda disponível, pois podem deixar de gastar com serviços privados similares. Desse modo, entende-se que a agenda de expansão de um estado de bem-estar tende a contribuir para a diminuição das desigualdades.

Outro fator relevante para diminuição da desigualdade é a redução do desemprego. Como já escrevera Kalecki (1943), a institucionalização do pleno emprego como política pública obrigatória em economias capitalistas democráticas seria uma “Reforma Crucial” para garantir a redução da desigualdade. Em uma economia no pleno emprego, os trabalhadores aumentam seu poder de barganha junto aos patrões, equilibrando o conflito distributivo a favor do aumento dos salários e, desse modo, melhorando a distribuição de renda. Conforme demonstrado por Serrano e Summa (2011), o recente período de bonança brasileira nos anos 2000 foi explicado, dentre outros fatores, pelo aumento da renda disponível das famílias, tanto via crescimento do emprego e dos salários quanto pela maior oferta de crédito. O avanço da renda disponível nas famílias gerou demanda na economia e foi acompanhada de aumento dos investimentos privados, inclusive no setor industrial.

O crédito, como já foi citado acima, também desempenha um papel importante no crescimento econômico e na distribuição. Segundo dados do Banco Central e fruto de diversas reportagens de grandes veículos da mídia, quatro bancos concentram cerca de 80% de todos os empréstimos feitos por instituições financeiras no Brasil<sup>6</sup>, o que na prática gera elevados spreads bancários e um entrave ao financiamento ao consumo e a investimentos privados. Entretanto, olhando por outro ponto, dois desses bancos são públicos<sup>7</sup> e pouco se discute o papel que essas instituições podem desempenhar para contribuir para um modelo de crescimento mais sustentável com democratização do crédito. Se, por um lado, o mercado bancário é de fato concentrado, por outro, os dois bancos públicos possuem parcela de mercado significativa a ponto de terem condições financeiras e de escala para competir com as demais instituições privadas. Desse modo, medidas de curto prazo podem ser tomadas para reduzir os juros a pessoas

<sup>6</sup> Dentre os veículos, destaque para a seguinte reportagem de abril de 2018 da Folha de São Paulo, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/04/quatro-maiores-bancos-concentram-785-do-credito-diz-bc.shtml>.

<sup>7</sup> No artigo “Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectivas” de 2008, Francisco Barone e Emir Sader atestam que os bancos públicos, além de serem importantes para o financiamento de projetos que visem o desenvolvimento econômico, possuem linhas de crédito populares para camadas mais pobres da população, permitindo em certo grau a democratização do crédito no Brasil. Dentre as linhas, os autores destacam a ‘Caixa Aqui’ oferecida pela Caixa Econômica Federal e o ‘Banco Popular do Brasil’ do Banco do Brasil.

físicas e jurídicas, forçando a redução do spread das outras instituições. Trata-se de uma política já adotada entre 2012 e 2013 pela então presidente Dilma e que foi suspensa devido à volta do aperto monetário com a elevação da taxa SELIC em abril de 2013. Apesar das inúmeras críticas a essa medida, principalmente de pessoas e/ou instituições ligadas ao mercado financeiro, o resultado da política se mostrou acertado tanto para o estímulo ao consumo, quanto para os próprios bancos públicos que viram seus lucros e parcelas de mercado crescer<sup>8</sup>.

Do lado da oferta, ao analisarmos a estrutura produtiva brasileira, chega-se à conclusão de que o país obteve o êxito esperado com o processo de substituição de importações iniciado ainda com Getúlio Vargas na década de 1930. Diversos setores foram internalizados, com destaque para os de bens intermediários, como petróleo e a siderurgia. Entretanto, desde a década de 1980, o país se encontra sem uma política industrial bem definida. Infelizmente, e não por coincidência, o Brasil ficou e ainda está de fora dos principais mercados criados nas últimas décadas, principalmente na área de tecnologia da informação. Sem empresas competitivas nesses mercados, o país ainda passa por um processo de desindustrialização em alguns setores. O único segmento que cresce a taxas positivas constantes há décadas é a agropecuária, voltada principalmente para o mercado externo e responsável por uma das principais fontes de divisas para o país. Entretanto, como se tratam de *commodities*, o preço dessas mercadorias é definido internacionalmente. Por sua vez, como a elasticidade-renda das *commodities* é baixa<sup>9</sup>, a especialização da estrutura produtiva brasileira para esse tipo de mercadoria ressuscita o problema da deterioração dos termos de troca entre centro-periferia levantado por Prebisch (1949), uma vez que o Brasil ainda importa uma fatia elevada de produtos de alta elasticidade-renda<sup>10</sup> dos países centrais. Mesmo que a tese pareça superada com o ciclo de crescimento dos preços das *commodities* nos anos 2000, Rodríguez (2009) ressalta que, nas fases de expansão, os termos de troca tornam-se favoráveis à periferia em detrimento do centro, no entanto, nas fases de contração econômica mundial os termos de troca se tornam favoráveis ao centro. Assim, o país fica refém das oscilações de preços internacionais, influenciada pelas economias dos países centrais, de alto poder aquisitivo. Não só o Brasil apresenta este quadro, como quase toda a economia da América Latina ainda é muito dependente dos ciclos de preços das *commodities*.

<sup>8</sup> Diversas matérias foram escritas exaltando o crescimento do lucro da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, instituições que lideraram a diminuição dos juros no mercado bancário. Dentre elas, destaca-se a matéria do portal UOL de 21/02/2013, disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2013/02/21/apos-derrubar-juros-bb-e-caixa-batem-recordes-e-ganham-mercado.htm>.

<sup>9</sup> A medida que a renda do indivíduo aumenta, a proporção de produtos com baixa elasticidade-renda (dentre eles *commodities*) consumidas em sua cesta de bens cresce menos do que proporcionalmente.

<sup>10</sup> A medida que a renda do indivíduo aumenta, a proporção de produtos com alta elasticidade-renda (dentre eles bens mais intensivos em tecnologia, máquinas e equipamentos) consumidas em sua cesta de bens cresce mais do que proporcionalmente.

Para se alcançar um Brasil mais justo, é preciso mudar a estrutura produtiva nacional atual, não necessariamente readotando o modelo de substituição de importações, mas implementando uma política industrial com o objetivo de fortalecer empresas nacionais e introduzi-las aos mercados mais tecnológicos<sup>11</sup>. Para isso, não basta abrir o país ao capital externo, pois esse sozinho nunca se mostrou capaz de desenvolver uma nação. São as políticas macro e microeconômicas de longo prazo coordenadas pelo Estado as únicas capazes de transformar a estrutura produtiva de um país, aliadas a investimentos de empresas públicas e privadas, à ciência e tecnologia e formação de capital humano. Todas as experiências internacionais de desenvolvimento bem-sucedidas tiveram um planejamento coordenado pelo Estado e forte intervenção na economia, não visando estatizar os meios de produção, mas sim construir as condições necessárias para que os agentes privados pudessem competir com o resto do mundo. Não se trata de um desafio fácil, pois a concorrência tem se mostrado cada vez mais elevada, tendo a China como principal expoente nas últimas décadas. Hoje, o país asiático já produz alguns dos bens mais intensivos em tecnologia do mundo e, devido ao conhecimento técnico e a escala de produção, consegue competir em igualdade de condições com os países mais desenvolvidos, o que tem gerado redução significativa dos preços internacionais das manufaturas e máquinas e equipamentos. Entretanto, não há outro caminho para uma nação com mais de 200 milhões de habitantes e do tamanho do Brasil, pois um país que abre mão de se inserir na fronteira da inovação mundial, será um país relegado sempre ao terceiro escalão da ordem econômica internacional.

## Considerações finais

Desde a década de 1980, com a crise da dívida dos países da América Latina, o Brasil se encontra em tendência de estagnação, crescendo a taxas módicas. As políticas neoliberais implementadas desde a década de 1990 com o Consenso de Washington não foram capazes de transformar o país em uma nação desenvolvida. Hoje, o Brasil se vê sem uma agenda socioeconômica de longo prazo. É preciso seguir para outros caminhos, que gerem crescimento e redistribuição de renda simultaneamente. O Estado não pode abrir mão de ser o planejador central do desenvolvimento econômico. Isso não significa que o caminho seja pela estatização da economia, mas sim pela criação de um plano estratégico de longo prazo para orientar a alocação de recursos no processo de crescimento econômico. Em um mundo cada vez mais globalizado e com nações, principalmente asiáticas, em processo de rápida expansão industrial, o Brasil perde tempo ao se abster de discutir as questões realmente relevantes. A estrutura produtiva

<sup>11</sup> Na prática, são nesses mercados que estão situados a maioria dos bens com elasticidade-renda maior que 1, isto é, à medida que a renda aumenta, a demanda do bem aumenta mais do que proporcionalmente. Os eletrônicos são um bom exemplo.

está dada, as condições geopolíticas também, o país precisa ter um plano de desenvolvimento próprio, pois não será com recursos externos e políticas de austeridade que conseguiremos avançar. O debate sobre o Estado mínimo precisa ser superado, as experiências de desenvolvimento passadas mostram a importância da atuação estatal na coordenação do crescimento, na criação de vantagens comparativas, na difusão de novas tecnologias e na redução das desigualdades. O Estado é o provedor natural de bens públicos<sup>12</sup>, porém também é por essência o principal indutor da economia, além de ter o papel de redistribuir a renda. Por isso, pensar em um país rico com uma atuação estatal pequena não condiz com nenhuma experiência bem-sucedida de desenvolvimento no mundo. O futuro do crescimento com igualdade no Brasil dependerá de mudanças estruturais tanto do lado da demanda, quanto da oferta e somente obterá êxito no momento em que a sociedade enxergar as relações econômicas como algo além do aspecto monetário, mas também interligado a questões sociais e de poder que, muitas vezes, são influenciadas por agentes de fora do país.

## Bibliografia

- Prebisch, R. (1949), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Desarrollo Económico*, v. 26, n. 103, p. 479-502.
- Kalecki, M. (1943), "Political aspects of full employment.", Osiatynski, J (ed.), *Collected works of Michal Kalecki*, v. I, Oxford, England: Clarendon Press, 1990.
- Tavares, M. da C. (2000) "Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil", *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*, Rio de Janeiro, Record.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2015), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015- Dilemas y espacios de políticas*, Santiago, Comisión económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Serrano, F. e R. Summa. (2012), "A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011", *OIKOS*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 166-202.
- Barone, Francisco M. e Emir Sader. (2008), "Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectiva", *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.42, n.6, p.1249-1267, nov./dez.
- Rodríguez, O. (2009), *O estruturalismo latino-americano*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, p. 61-165.

<sup>12</sup> Saúde, educação, segurança e outros.



# O (sub)desenvolvimento brasileiro e suas perspectivas: reflexões teóricas sobre crescimento econômico e consumo de luxo

Juan N. Baldarenas e Fernanda G. Cardoso<sup>1</sup>

Em 1930, Keynes escreveu um ensaio intitulado “As possibilidades econômicas de nossos netos”. Nele, o autor divaga a respeito do que seria o futuro dali a 100 anos: as pessoas teriam que trabalhar apenas 15 horas por semana, receberiam bem mais que receberam no passado, em uma sociedade mais justa e igualitária economicamente, em que o lazer seria uma preocupação primordial na vida das pessoas. Embora ainda não tenhamos atingido o fim do período prospectado por Keynes, lá se foram quase 90 anos; e, estamos certamente ainda muito longe de alcançar o que o autor denominou de “a resolução do problema econômico”, o que permitiria às pessoas se voltarem para a “arte de viver”. E essa é a realidade não apenas para a periferia, mas também para países considerados desenvolvidos.

O artigo de Keynes serve como guia para reflexão sobre as possibilidades econômicas da chamada periferia do sistema capitalista, especialmente aquela que experimentou o ensaio desenvolvimentista no século XX. Tal ensaio, em boa medida, foi marcado pelo consumo dos chamados bens de luxo, vazamento de renda que poderia alavancar o investimento, resultando em diversos problemas estruturais (Furtado, 1961) e na manutenção da armadilha do subdesenvolvimento (Furtado, 1992). Para além da experiência prática vivenciada na periferia latino-americana, com destaque para o

<sup>1</sup> Juan N. Baldarenas é Bacharel em Ciências e Humanidades e em Ciências Econômicas pela UFABC e Fernanda G. Cardoso é Professora dos Bacharelados em Ciências e Humanidades, Ciências Econômicas e Relações Internacionais da UFABC e do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Mundial da UFABC. Os autores agradecem as contribuições valiosas de Cristina Fróes de Borja Reis. O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001.

Brasil, pode-se indagar em que medida a noção de desenvolvimento (e de felicidade) atrelada ao consumismo capitalista ajuda também a manter essa armadilha travestida de miragem.

Mas o que justifica a existência de um mercado de luxo em uma sociedade periférica, repleta de desigualdades sociais? Para Thorstein Veblen, a divisão da sociedade em classes é imprescindível para entender esse fenômeno, já que um dos grandes diferenciais destas classes é a posição social individual relativa à sociedade, que é perpetuada pela renda e pela desigualdade. Essas diferenças promovem alguns padrões de riqueza, no qual as melhores posições são preenchidas pelas classes mais altas (Veblen, 1899). Conforme esses padrões surgem nas sociedades subdesenvolvidas, nota-se que as elites buscam espelhar-se nos padrões europeus e estadunidenses, como forma de distanciar-se de suas realidades periféricas. O consumo em massa ocupou grande parte do espaço destinado às tradições e à nobreza do consumo de bens de luxo, abrindo portas para a sociedade inteira, em decorrência do avanço do capitalismo e da globalização. Para Yeoman e Beattie, as pessoas da geração atual estão buscando cada vez mais conforto e realizações pessoais através de novas experiências em comparação com as gerações anteriores, que não necessariamente estão atreladas aos valores monetários e a *status*.

Para analisar os impactos estruturais e sociais do consumo conspícuo impulsionado pela emulação de padrões de consumo de nações centrais por parte das nações periféricas, esse ensaio foca nos autores Raúl Prebisch e Celso Furtado e a versão estruturalista latino-americana da teoria do desenvolvimento através de uma breve revisão da experiência desenvolvimentista brasileira, e assim divagar sobre as perspectivas futuras com auxílio da tese keynesiana. Quais seriam as consequências do consumo conspícuo para o desenvolvimento de uma nação? Os autores partem do diagnóstico comum da causa da pobreza das nações subdesenvolvidas: a obediência à teoria das vantagens comparativas ricardiana, indicando, em seu lugar, uma agenda de industrialização.

Prebisch (2000) contestou o papel secular que a América Latina exercia na velha divisão internacional do trabalho, reforçada pela teoria das vantagens comparativas: fornecer alimentos e matérias-primas para os países do centro. A premissa neoclássica de que os retornos do progresso técnico se distribuiriam equitativamente com o comércio internacional não é aplicável aos países periféricos tal como é para os países do centro. Assim, uma das implicações normativas imperativas é a promoção da industrialização como forma de superar a situação de subdesenvolvimento, que serviria como um meio para “captar uma parte do fruto do progresso técnico, elevando progressivamente o padrão de vida das massas” (Prebisch, 2000, p. 72), tendo em vista a requalificação do padrão de inserção externa dessas nações.

Para Prebisch, “a industrialização é a forma de crescimento imposta pelo progresso técnico nos países latino-americanos [...] e esse crescimento da economia traz consigo algumas tendências persistentes de desequilíbrio

externo” (2000, p. 181), desequilíbrio este como consequência das transformações provocadas pela própria absorção do progresso técnico na periferia. A elevação da renda nos países subdesenvolvidos, em decorrência da assimilação das técnicas de produção e de suas consequentes transformações sociais, tem impacto na demanda por produtos industrializados, que é maior que a demanda por produtos primários. Entretanto, os países periféricos, que ainda não possuem uma produção local de bens industriais, precisam recorrer à importação —dos produtos finais ou das máquinas e equipamentos para produzi-los— para ter acesso a esse mercado.

Celso Furtado adicionará outro elemento a essa discussão. A industrialização que ocorrerá na periferia será, em grande medida, protagonizada pelo capital externo. As decisões econômicas internas nas economias de enclave —periféricas— são um reflexo das decisões externas, emitidas pelo mercado internacional através do controle dos meios de produção. Furtado utiliza a expressão “equilíbrio do subdesenvolvimento” (Furtado, 2008, p. 35), que se estabelece através do controle produtivo interno por agentes externos. No geral, as economias de enclave estão sujeitas a três situações: especialização na exportação de matérias-primas, controle externo da produção e das atividades manufatureiras. O excedente da produção nacional, que em parte é destinado para o consumo de uma minoria privilegiada, é controlado por decisões externas, e seu reinvestimento decorre da possibilidade de ampliar as exportações e da disponibilidade dos recursos naturais e mão de obra, sem interferência no lucro das elites. “O centro de decisões externo que controla atividades locais ligadas ao mercado interno, e que, portanto, exerce uma forma de poder, tem seu próprio projeto que transcende as fronteiras do sistema” (Furtado, 2008, p. 37). As economias que estão sujeitas a este tipo de sistema, enfrentam situações de demanda criadas no exterior, abastecendo essa demanda com as próprias indústrias de matriz internacional.

Para além da questão da renda, que aumenta no processo de avanço da urbanização impulsionada pela industrialização, a liberação de mão de obra da agricultura para a indústria, expôs a sociedade a um novo capital cultural que foi importado com a entrada das empresas estrangeiras, no que diz respeito a hábitos e valores, atrelados à elite industrial detentora desse capital, de acordo com Veblen. Essa troca cultural, que supervaloriza o padrão social e o capital simbólico dos países do centro, desencadeia as reações sociais e comportamentais necessárias para a eferescência do consumo de luxo. A massa de trabalhadores rurais que adentrou a vida urbana não experimentou a vida ociosa que a elite tem acesso, e assim se desperta o processo de emulação e busca pela diferenciação social na sociedade urbana nascente.

No caso brasileiro, o país já nasceu como uma civilização urbana, segundo o antropólogo Darcy Ribeiro (1995). Desde o período da colonização, passando pelas cidades criadas durante o Império, até chegar na República e no período desenvolvimentista. O Brasil vivenciou o

trabalho compulsório indígena, negro escravizado e imigrante ao longo de sua história, os dois últimos responsáveis pelo êxodo rural e crescimento dos centros urbanos ao longo do século XX. Conforme Ribeiro, a industrialização e a urbanização caminharam lado a lado, sendo a indústria demandante de mão de obra, ofertada em abundância pelo êxodo rural, que segue para a cidade em busca de novas oportunidades de vida. A própria questão agrária, intensificada pela concentração fundiária, também ajuda a promover a expulsão da população rural do campo para as cidades. Esse êxodo teve como consequência a “miserabilização da população urbana e uma pressão enorme na competição por empregos” (Ribeiro, 1995, p. 198).

O aumento da produtividade nos países periféricos permitido pela industrialização acarretou um aumento do excedente econômico, em que boa parte foi expropriado para fora —dada a origem do capital e/ou a própria tendência à deterioração dos termos de troca que ainda permanecia pela dificuldade em modificar a pauta exportadora— e a parte que ficava no país trazia consigo elevação de renda, concentrada por uma parcela da população: “o crescimento da renda da minoria que se apropria do excedente engendra elevação e diversificação do consumo dessa minoria, e a importação constitui a forma mais fácil de alcançar essa diversificação do consumo” (Furtado, 2008, p. 66).

O Brasil avançou intensamente na industrialização por processo substitutivo de importações (PSI), com ampla difusão de setores industriais de bens de consumo, os quais não condiziam com a condição socioeconômica da grande massa da população brasileira, que estava alocada nas classes mais baixas, evidenciando o surgimento de um mercado de luxo. Esse mercado, por sua vez, impulsionado pela emulação de padrão de consumo dos países do centro: se antes os bens de consumo eram predominantemente importados, passaram também a ser produzidos localmente. Aquele tipo de importação e/ou de investimento nos setores produtores de bens de luxo concorrem pelo capital escasso da periferia, impactando, por isso, a trajetória e alcance da trajetória de desenvolvimento.

Para Furtado, os entraves do subdesenvolvimento brasileiro são decorrentes de problemas estruturais e conjunturais, que criaram “um sistema industrial altamente integrado, exclusivamente voltado para ao mercado interno, sem capacidade competitiva internacional e controlado por empresas transnacionais” (Furtado, 2008, p. 112), permeado por uma sociedade com grandes disparidades de renda, com alta concentração fundiária e um mercado interno aquém de seu potencial, que implicou produção com uma elevada margem de capacidade ociosa.

As estratégias que definiram o modelo brasileiro, segundo Furtado, se basearam em “uma política de rendas que permitisse dinamizar a demanda de bens duráveis de consumo e intensificar a introdução de novos produtos” e em uma política de “reestruturação do sistema industrial visando reinseri-lo no comércio internacional”. Essa política, que se deu principalmente

nos anos 1960, foi possível através da combinação de um arrocho salarial, reduzindo o custo de produção das indústrias, “principalmente aqueles setores que não produzem para a massa do povo”, no caso o de bens de luxo, e que conseqüentemente não tiveram a sua demanda prejudicada pela redução do poder de compra; e de uma grande capacidade ociosa de produção, novamente nos mesmos setores. Furtado afirma que a subutilização da capacidade produtiva da indústria brasileira não é “um problema de insuficiência produtiva de tipo keynesiana”, mas sim de um desequilíbrio estrutural (Furtado, 2008, p. 114).

Esse processo de instauração do consumo na periferia dialoga diretamente com o processo de deterioração dos termos de troca descrito por Raúl Prebisch, já que a elevação do coeficiente de importações requer um grande excedente adquirido pelas exportações, que são majoritariamente de bens primários, gerando disparidade entre os valores necessários e existentes. Já a composição das importações gera competição entre os bens que serão importados, e é nesse momento que a vertente de luxo se destaca para satisfazer a mudança dos padrões de consumo das elites.

Assim, o modelo brasileiro (e latino-americano) de desenvolvimento levado à frente no chamado período desenvolvimentista, direcionou grande parte de seu excedente gerado pelo setor primário-exportador para a modernização do setor de consumo para as minorias, esse até então, considerado de luxo. Esse consumo para as minorias foi intensificado pela grande concentração de renda e riqueza e das disparidades sociais entre as elites latifundiárias e industriais e os trabalhadores rurais e urbanos brasileiros, uma vez que as indústrias produtoras de bens de luxo possuem uma tecnologia capital-intensiva e poupadora de mão de obra, implicando uma tendência de desemprego e subemprego estrutural.

O que configura a armadilha do subdesenvolvimento? Segundo Furtado (1992), a forma de assimilação do progresso técnico pela periferia se realizou preponderantemente no estilo de vida, sem provocar grandes transformações na estrutura produtiva e, também, na estrutura social —o que, em boa medida, se explica pela manutenção das velhas estruturas de poder estabelecidas desde a colonização.<sup>2</sup> A modernização na direção do *american way of life* tendeu a agravar a concentração de renda e riqueza, implicando a perpetuação da heterogeneidade estrutural —e dos problemas socioeconômicos que dela decorrem, tais como baixa produtividade, baixo nível de renda, desemprego e subemprego. Assim, se forma a armadilha: “a inserção inicial no processo de difusão do progresso tecnológico pelo lado da demanda de bens finais de consumo conduz a uma conformação estrutural que bloqueia a passagem do crescimento ao desenvolvimento” (Furtado, 1992, p. 47).

Para tentar reverter essa situação, colocam-se em foco as reformas estruturais ou de base, relacionados tanto ao lado da oferta quanto do

<sup>2</sup> O sistema colonial, tal como define Prado Jr (1942).

lado da demanda. Apenas tais reformas seriam, em tese, capazes de abalar as estruturas de poder secularmente estabelecidas que condicionaram a apropriação do excedente por parcela diminuta da sociedade das economias periféricas. Em seguida, o foco das políticas macroeconômicas (no Brasil traduzido no tripé macroeconômico: superávit primário, câmbio flexível e regime de metas de inflação), volta a ser a estabilidade —condição considerada necessária para a consolidação da confiança e da geração de ambiente propício à retomada de investimento privado e de consequente crescimento econômico. Essas mudanças de agenda se dão, por fim, em contexto de aprofundamento da globalização produtiva e da financeirização do capital. Reformas estruturais não se concretizam, de modo que a tendência à armadilha do subdesenvolvimento não foi afastada nas últimas três décadas, mesmo considerando as iniciativas desenvolvimentistas na região e no Brasil em parte dos anos 2000 e 2010.

Para finalizar a discussão, o artigo de Keynes (1930) é retomado, para assim concluir e refletir sobre as perspectivas futuras, não só no âmbito social e local, mas do capitalismo como um todo. Vemos que o autor faz uma análise histórica dos países centrais tomando como referência a evolução técnica e a taxa de crescimento do progresso técnico, que apresentou altos e baixos durante as passagens do século, até chegar em 1930. O autor se mostra bastante otimista com o progresso técnico e os impactos em todos os setores econômicos, tendo em vista as já observadas diversas transformações na sociedade e no padrão de vida alcançável. Essa perspectiva otimista que Keynes projeta para o futuro, acreditando que a velocidade da transformação tenderia a ser muito mais eficiente ao longo dos próximos cem anos, diminuindo assim o papel da força de trabalho humana, que seria cada vez menos utilizada.

Assim, Keynes faz uma previsão para os próximos cem anos de que o padrão de vida dos países em progresso será de quatro a oito vezes maior que o padrão em 1930. Nesse estágio, a sociedade vai suprir todas as suas necessidades e utilizar o seu tempo para finalidades não-econômicas. Os problemas econômicos serão resolvidos, desde que não aconteçam grandes guerras e um grande crescimento populacional. Sem problemas econômicos, o ser humano vai enfrentar, então, um novo problema em sua vida: “como empregar a liberdade de preocupações econômicas prementes, como ocupar o lazer que a ciência e o juro composto lhe terão conquistado, para viver bem, sábia e agradavelmente?” (Keynes, 1930, p. 156).

Skidelsky e Skidelsky (2017) consideram essa projeção de Keynes uma “fantasia utópica” do capitalismo, visto como um estágio intermediário para se alcançar o objetivo, o fim, que seria uma vida boa, chamado de “Estado de Graça”, em que a renda cessa, uma vez que a sociedade já possui o suficiente e o trabalho é nulo (2017, p. 33). Os autores decidem confrontar as previsões de Keynes —jornada de trabalho de apenas 15 horas por semana, remuneração maior, em uma sociedade mais justa e igualitária economicamente, em que o lazer seria uma preocupação primordial na vida das pessoas —quase noventa

anos depois, verificando o progresso econômico e a jornada de trabalho e concluem que apenas a primeira previsão, a do progresso econômico, foi a que mais se aproximou da projeção futura.

Por fim, voltamos à realidade atual para interpretar o questionamento keynesiano: há alguma saída para finalmente atingirmos a utopia de Keynes nos próximos 12 anos, para que sua profecia se concretizasse em 2030? Retomando o cerne da perspectiva estruturalista, combinada com a perspectiva de classes de Veblen, conclui-se que sem transformar as seculares estruturas de poder que caracterizaram historicamente a periferia capitalista, e principalmente a economia brasileira, continuará, assim, a reprodução do sistema colonial, alimentando o ócio e consumo conspícuo de uma minoria cada vez mais ociosa e predominantemente rentista, afastando o futuro cada vez mais da utopia keynesiana.

## Bibliografia

- Baldarens, Juan N., Fernanda G. Cardoso e Cristina F. Reis (2018), *Luxo e subdesenvolvimento: reflexões sobre as possibilidades econômicas dos nossos netos*, São Paulo.
- Baldarens, Juan N. (2018), *O Consumo de Luxo e a Teoria do Desenvolvimento*, São Paulo: UFABC, monografia.
- Cardoso, Fernanda Graziella (2012), *“A armadilha do subdesenvolvimento: uma discussão do período desenvolvimentista brasileiro sob a ótica da Abordagem da Complexidade”*, São Paulo: FEA-USP, tese de doutorado.
- Cardoso, Fernanda Graziella e Gilberto Tadeu Lima (2006), *“Diagnosticando patologias monetárias: seus impactos sobre a atividade produtiva na visão de Keynes e Veblen”*, Revista Estudos Econômicos, vol.36, nº 2. São Paulo, Abril./Junho.
- Furtado, Celso (2009), *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora Contraponto.
- (2008), *“Economia do desenvolvimento - curso ministrado na PUC-SP em 1975”*, Arquivos Celso Furtado 2, Rio de Janeiro, Editora Contraponto.
- (1992), *Brasil – a construção interrompida*, São Paulo, Paz e Terra.
- Keynes, John Maynard (1984), *“As possibilidades econômicas de nossos netos”* em Szmrecsányi, Tamás (org.) e Fernandes, Florestan (coord), *Keynes, Coleção Grandes Economistas*, São Paulo, Editora Ática.
- Prado Jr, Caio (1942), *Formação do Brasil Contemporâneo*, São Paulo: Brasiliense.
- Prebisch, Raúl (2000), *“O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns dos seus principais problemas”*, *Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL*, Rio de Janeiro, Record, vol. 1.
- Ribeiro, Darcy (1995), *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras.
- Skidelsky, Edward e Robert Skidelsky (2017), *Quanto é suficiente? O amor pelo dinheiro e a defesa da vida boa*, São Paulo, Civilização Brasileira.
- Veblen, Thorstein (1983), *“A teoria da classe ociosa”*, *Coleção “Os Economistas”*, São Paulo, Abril Cultural.
- Yeoman, Ian e Una Beattie (2006), *“Luxury markets and premium pricing”*, *Journal of Revenue And Pricing Management*, S. L., v. 4, n. 4, jan.

A presente publicação reúne os melhores ensaios do concurso “O Futuro do Crescimento com Igualdade no Brasil”, realizado em parceria entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o jornal Valor Econômico. O concurso ocorreu no contexto das celebrações dos 70 anos da CEPAL e teve como objetivo prestigiar pesquisadores e estudantes que têm produzido análises sobre o desenvolvimento do país sob influência do pensamento desenvolvido pela CEPAL ao longo de sua história. O concurso, realizado por meio de uma chamada pública aberta de ensaios, recebeu um total de 32 ensaios que abordaram o assunto proposto a partir de diferentes recortes temáticos e metodologias. Desse total, um painel de avaliação e seleção formado por especialistas da CEPAL e do Valor Econômico selecionou dois ensaios vencedores, os quais foram publicados no Valor Econômico no dia 7 de janeiro de 2019. Ademais, para estimular e reconhecer outros alunos e pesquisadores que também produziram textos de qualidade, foram concedidas menções honrosas a sete ensaios adicionais. Os dois ensaios vencedores do concurso e os sete ensaios que receberam menção honrosa compõem o conjunto de nove breves ensaios nesta coletânea.