

Nº 100

**Mudanças na ordem global:
desafios para o desenvolvimento
brasileiro**

23 de novembro de 2011

Comunicados do Ipea



Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas

Macroeconômicas

Vanessa Petrelli de Correa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura, substituto

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fábio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Comunicados do Ipea

Os *Comunicados do Ipea* têm por objetivo antecipar estudos e pesquisas mais amplas conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com uma comunicação sintética e objetiva e sem a pretensão de encerrar o debate sobre os temas que aborda, mas motivá-lo. Em geral, são sucedidos por notas técnicas, textos para discussão, livros e demais publicações.

Os *Comunicados* são elaborados pela assessoria técnica da Presidência do Instituto e por técnicos de planejamento e pesquisa de todas as diretorias do **Ipea**. Desde 2007, mais de cem técnicos participaram da produção e divulgação de tais documentos, sob os mais variados temas. A partir do número 40, eles deixam de ser *Comunicados* da Presidência e passam a se chamar *Comunicados do Ipea*. A nova denominação sintetiza todo o processo produtivo desses estudos e sua institucionalização em todas as diretorias e áreas técnicas do **Ipea**.

1. Introdução: Uma nova ponte para o desenvolvimento

As mudanças recentes ocorridas nos sistemas econômico e político global colocam o Brasil diante de oportunidades singulares de superação das condições estruturais que o manteve preso ao subdesenvolvimento e sua reprodução secular. Desponta, neste início do século XXI, possibilidades reais de um novo modelo de crescimento econômico, assentado na mobilidade social que permite a inclusão pelo consumo e pela redução da pobreza e de graus sensíveis da desigualdade, especialmente aquela situada na renda do trabalho.

O país não é, contudo, aquele que mais rapidamente reduz a pobreza no mundo. A China, por exemplo, expressa maior ritmo de retirada da população da condição de pobreza absoluta, até porque a miséria estabelecida no campo se apresenta distinta da verificada no Brasil. Apesar disso, o milagre chinês ainda convive com crescente desigualdade na repartição da renda e o processo de urbanização e modernização vivido nas últimas décadas por este país é distinto da experiência brasileira da industrialização por substituição de importações de 1930 a 1950 e da industrialização pesada das décadas de 1950 até a crise do nacional desenvolvimentismo na década de 1980.

Nos países ricos, caminha-se no sentido oposto. O predomínio do baixo dinamismo econômico e a adoção de políticas ortodoxas ainda de corte neoliberal, produzem crescimento da pobreza e da desigualdade de renda. Atualmente, por exemplo, os Estados Unidos registram grau de concentração de renda somente comparável ao verificado antes da grande Depressão de 1929.

No caso brasileiro, o momento atual aponta para uma confluência inédita da redução da pobreza, queda da desigualdade e dinamismo econômico. Esse processo, no entanto, somente se manifestou nos últimos dez anos. Durante a crise do nacional-desenvolvimentismo e, especialmente, durante a experiência da década de 1990, o quadro foi de regressão econômica e social, quando o Brasil, que se encontrava na condição de 8ª economia do mundo, retroagiu a 13ª posição, em 2000. Ao mesmo tempo, nesse período de perdas econômicas e sociais, o desemprego – expressão da desigualdade de oportunidade no trabalho e renda – aumentou de menos de 2 milhões de trabalhadores para cerca de 10 milhões. Com isso, o país, que se posicionava no 13º posto do desemprego mundial assumiu a terceira posição, somente abaixo de Índia e China.

Após a retomada do dinamismo econômico, combinado com direcionamento redistributivo das políticas públicas, em 2011, o Brasil deve fechar o ano situado na sexta posição econômica mundial. Até a primeira metade da década poderá encontrar-se entre os quatro países mais ricos do mundo. Simultaneamente tem condições técnicas de superar um dos principais males da humanidade: a pobreza extrema. São ainda 16 milhões de brasileiros que vivem com um pouco mais de dois reais diários e se transformam em foco de atenção da coordenação de políticas sociais matriciais.

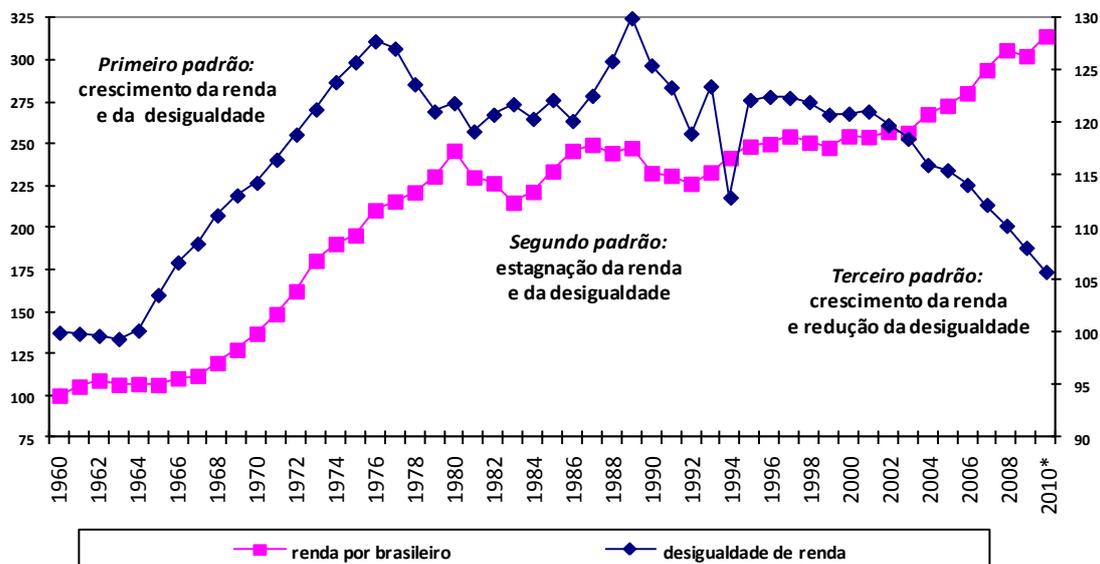
Esse quadro, ainda que positivo, não pode deixar de considerar os desafios estratégicos para a economia global neste começo do século XXI. Nesse sentido o objetivo deste Comunicado é apresentar os grandes desafios colocados para reposicionamento do Brasil frente às mudanças recentes, dentro de um projeto de desenvolvimento ao longo prazo.

2. Reposicionamento brasileiro

A mudança social tende a refletir, em geral, transformações mais amplas na economia (renda, ocupação, entre outros) e nas políticas públicas (educação, garantia de renda, entre outros). Ao se tomar como referência os indicadores de variação da renda nacional *per capita* e do índice de desigualdade pessoal da renda (Gini), registra-se no Brasil a presença de três diferentes padrões de mudança social durante os últimos cinquenta anos.

O primeiro padrão de mudança social se caracterizou por forte expansão da renda *per capita*, acompanhada de significativo crescimento da desigualdade na repartição da renda pessoal. Durante os anos de 1960 e 1980, o Brasil seguiu orientado pelo avanço do projeto de industrialização nacional, com importante impacto decorrente do movimento geral de urbanização.

Gráfico 01: Brasil – índice de evolução da renda nacional por habitante e da desigualdade pessoal da renda (Gini) entre 1960 e 2009 (1960 = 100)



Fonte: IBGE (elaboração Ipea) * Estimativa

A transição populacional do campo para a cidade ocorreu em simultânea ampliação da estrutura ocupacional urbana, especialmente puxada pelo setor industrial e construção civil. Da mesma forma, o setor terciário (comércio e serviços urbanos) cresceu consideravelmente, permitindo que as novas ofertas de emprego fossem superiores, em geral, aos postos de trabalho do meio rural, não obstante o predomínio da baixa remuneração dos empregados nas cidades. No período de 1960 e 1980, por exemplo, o valor real do salário mínimo teve queda média anual de 1,6%, embora a ocupação total tenha aumentado 3,1%.

Mesmo com a redução na taxa de pobreza (-1,3% ao ano) e a elevação nos anos de escolaridade dos brasileiros, o grau de desigualdade na renda pessoal aumentou 1% ao ano durante o mesmo período de tempo. Em função disso, o padrão de mobilidade de mudança social verificado até o final da década de 1970 caracterizou-se pelo forte contraste entre a rápida elevação da renda nacional por habitante e o forte aumento no grau de desigualdade na repartição dos frutos do crescimento econômico.

O segundo padrão de mudança social ocorreu entre os anos de 1981 e 2003. Durante este período de tempo, predominou a estagnação na variação da renda *per capita*, acompanhado do estancamento do grau de desigualdade na repartição da renda pessoal. Esse quadro geral resultou em alta oscilação no comportamento da renda *per capita* e no grau de desigualdade, tendo em vista o predomínio do regime inflacionário

até 1994 e de crises econômicas que rebaixaram a renda gerada e faziam regredir os poucos avanços conquistados nos ciclos anteriores de crescimento, como em 1981-83, em 1990-92, em 1998-99 e em 2002-03.

Para uma variação média anual de 0,2% na renda nacional *per capita*, a desigualdade de renda caiu 0,1%. Ao mesmo tempo, constata-se que o desemprego da força de trabalho foi o que mais cresceu (5,6%), com elevação do nível ocupacional (2,6%) demarcada pela precariedade e queda do valor real do salário mínimo (1,8%). A taxa de pobreza caiu (0,8%), porém com ritmo inferior ao verificado entre 1960 e 1980 (1,3%), assim como os anos de escolaridade seguiram crescendo abaixo do primeiro padrão de mudança social. Nessa fase, a mobilidade social cresceu menos, com sinais crescentes de imobilidade para determinados segmentos dos brasileiros.

Desde o final da primeira metade da década de 2000, observa-se o surgimento de um novo padrão de mudança social no Brasil. Este terceiro padrão possui como características principais a combinação da expansão da renda nacional *per capita* com a queda na desigualdade pessoal da renda. Para os anos de 2004 e 2010, a renda *per capita* cresceu 2,9% como média anual, enquanto a desigualdade da renda pessoal caiu 1,5% em média ao ano. Com isso, observa-se também tanto a redução média anual da taxa de desemprego (5,2%) e da pobreza (4,8%) como o forte aumento médio anual no valor real do salário mínimo (7,1%), na ocupação (3,2%) e nos anos de escolaridade (3,8%) dos brasileiros.

Em grande medida, o melhor desempenho nos indicadores de mobilidade social encontra-se fortemente associado ao conjunto de transformações na economia e nas políticas públicas. Por um lado, a recuperação do ritmo de crescimento econômico desde 2004 deu-se estimulado pelos investimentos e pela ampliação do mercado interno de consumo, sustentado pela elevação da renda das famílias. O retorno do fortalecimento do setor industrial permitiu não apenas estimular o nível de emprego, como melhorar a qualidade das ocupações geradas, predominantemente formais.

Por outro lado, a ampliação da renda das famílias, sobretudo daquelas situadas na base da pirâmide social, por decorrência do papel ativo das políticas públicas. Enquanto o rendimento médio familiar *per capita* no topo da distribuição da renda (10% mais ricos) no Brasil cresceu 1,6%, em média, entre 2003 e 2008, o rendimento médio familiar *per capita* na base da distribuição da renda no Brasil (10% mais pobres) cresceu 9,1% ao ano, em média.

Inicialmente, devido à política de aumento do valor do salário mínimo, que injetou mais renda aos trabalhadores de salário de base. Simultaneamente, a política de transferência direta de renda aos diversos segmentos vulneráveis (idosos, portadores de necessidades especiais, desempregados e pobres) por meio da Previdência e Assistência Social. E, por fim, a política de inclusão bancária, capaz de elevar a difusão do crédito, tanto ao consumo como à produção, especialmente nos segmentos de baixa renda.

Resumidamente, percebe-se que o terceiro padrão de mudança social em curso encontra-se fortemente relacionado ao apoio ocupacional, educacional e de renda à base da estrutura ocupacional brasileira. A convergência de política públicas no segmento social constituída na base da pirâmide social continua a apresentar grande potencial estruturante de novo padrão de mudança social.

No entanto, para dar continuidade a esta política de convergência, é preciso assegurar os mecanismos que a sustentam. No Brasil, isso tem importância fundamental, porque, embora se tenha avançado muito nestas questões, ainda há desafios importantes a serem enfrentados – que os chineses já compreenderam e tem procurado enfrentar concomitantemente com seu desenvolvimento econômico e social. Primeiramente, é preciso entender as mudanças recentes na ordem global, sua lógica e tendências; e em segundo, utilizar seus vetores para promover o projeto nacional de desenvolvimento – que não tem o mesmo significado do projeto nacional dos anos 1950/60 – procurando identificar os grandes desafios (e oportunidades) que surgem num cenário de realinhamento de poder econômico e político entre as nações.

3. Mudanças na ordem global

Os ciclos econômicos desde a década de 1980 têm sido liderados pela dinâmica dos ativos financeiros, do crédito e da economia real reproduzida em escala global. A dinâmica da renda e do emprego internacional tem sido apoiada em um conjunto de circuitos interligados pelas economias americana e asiática. **O primeiro circuito** provém da entrada de investimento estrangeiro direto americano no território chinês e exportações de produtos manufaturados para os Estados Unidos, conformando um espaço sino-americano de acumulação. O movimento de outsourcing e/ou de migração de corporações americanas para a China – transformada em centro global de montagem e produção de manufatura ou nova “oficina do mundo” – resultou na formação de superávits comerciais crescentes da China com os EUA.

O segundo circuito consolida-se na integração intra-asiática promovida pela expansão da economia chinesa. Esse processo ocorreu mediante o investimento estrangeiro direto complementar que distribuiu a produção entre os diferentes países asiáticos, sendo que a indústria chinesa demandando peças e componentes dos países vizinhos, para transformá-los e reexportá-los, sobretudo, para os Estados Unidos, Japão, Taiwan e Coréia do Sul, com estruturas produtivas mais complexas do que a chinesa. Ao fim, a região asiática em desenvolvimento transformou-se em importante fonte de suprimento de máquinas e equipamentos que sustentam o ritmo de ampliação dos investimentos no setor produtivo industrial, tanto como consequência à atração de capital e tecnologia na forma de investimento estrangeiro direto e/ou na importação de equipamentos modernos (também da Alemanha).

O terceiro circuito se forma nas relações entre o segmento asiático e os países produtores de *commodities* agrícolas, minerais, petróleo e gás. Envolve os países latino-americanos fornecedores de alimentos e matérias-primas e os exportadores de petróleo (Oriente Médio, África e Comunidade dos Estados Independentes). A pauta de exportações, concentrada em *commodities*, bens de menor elasticidade renda/demanda, com preços determinados pela dinâmica da economia mundial e relativa rigidez da oferta, condiciona o desempenho do comércio exterior e, por conseguinte, da produção doméstica (com exceção dos países com maiores mercados internos, tais como Brasil e Rússia). A manutenção das cotações das *commodities* em patamares elevados (e as exportações com maior conteúdo tecnológico dos países asiáticos) possibilita a consolidação de superávit em conta corrente nas economias em desenvolvimento (US\$ 703,4 bilhões em 2008). Com a exceção dos países em transição no Leste Europeu, que apresentaram acentuados patamares de déficit em conta corrente, associado com o dinamismo proveniente do processo de integração à União Europeia. Eles foram os países mais impactados pela crise financeira sistêmica de 2008.

A interpenetração desses circuitos dinâmicos não exclui a importância das demais articulações na economia internacional, sobretudo daquelas de maior peso absoluto, como as relações comerciais e de investimento estrangeiro direto entre os Estados Unidos, a União Europeia e o Japão.

Após uma dinâmica de crescimento extraordinária entre 2003 e 2007 (4,6% em médias anuais), a economia mundial despencou com a crise financeira sistêmica de 2008, mas em seguida a macroeconomia dos ativos financeiros mostrou sinais de

recuperação: as cotações das ações, dos títulos de dívida pública e privada dos mercados emergentes, das commodities metálicas, do petróleo, das moedas (sobretudo dos países menos atingidos pela crise) voltaram a apresentar valorização, fomentada pelas operações de *carry trade*. Isto é, a captação de recursos em uma moeda (dólar, iene, franco suíço, euro) com taxas de juros próximas de zero para aplicá-los em ativos de outros mercados, com rendimentos mais elevados.

Com a adoção das políticas anticíclicas e o apoio dos sistemas financeiros domésticos, as economias em desenvolvimento retomam uma trajetória de crescimento econômico acelerado, impulsionando a recuperação. Esses países passaram, então, a ter um papel cada vez maior no crescimento global o que vem se confirmando frente ao novo ciclo de aumento das incertezas da crise financeira internacional neste ano.

Deve-se acrescentar que, para além do processo de reorganização da acumulação de capital em escala mundial, as nações buscam rearticular suas posições na hierarquia de poder global. Poder expresso no controle sobre territórios e contingentes mobilizáveis para a obtenção de fins políticos, econômicos e militares. Tal poder, por sua vez, funciona como garantidor do processo de acumulação capitalista, seja como garantidor das relações econômicas, seja como projeção da soberania dos Estados e garantidor das moedas.

4. Quatro grandes desafios para o desenvolvimento brasileiro

a) Desafio 1: o papel do Brasil no BRICS

Diante desse movimento do mundo em direção à multipolaridade, o Brasil termina por deter maior relevância, diferentemente do período anterior em que os Estados Unidos exerceram uma centralidade unipolar. Frente ao engrandecimento dos países asiáticos, especialmente a China, não cabe desconsiderar a importância do papel dos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

A importância desse jogo de letras para os Estados nacionais, as agências e para todos os interessados em negócios internacionais expressa o deslocamento fundamental da dinâmica de acumulação global para países antes considerados secundários (ou do antigo “segundo mundo” socialista) às decisões transacionais de investimento. A evidência desse fenômeno é o crescimento da demanda global que se concentrou fundamentalmente nos BRICS durante os últimos anos, sobretudo durante e

depois da crise internacional.

Somente no período 2008-2009, o grupo explicou 2/3 do crescimento da demanda global, com a expectativa de que siga contribuindo de forma majoritária para os próximos 10 anos, em meio às turbulências da crise financeira internacional, que sugere cada vez mais ser de longa duração, uma vez que após três anos de sua manifestação inicial, segue com as causas que a geraram sem qualquer resolução. No mundo desenvolvido, o impulso inicial de medidas heterodoxas anticíclicas adotadas a partir do último trimestre de 2008 vem sendo substituído pelo retorno da ortodoxia da economia política de estrangulamento do setor público. O horizonte de contestações e turbulências varrem governos e esvaziam as expectativas de construção de um patamar superior de civilidade nos países ricos, cada vez mais prisioneiros da perspectiva do declínio ou da decadência.

Em grande medida, o deslocamento relativo da demanda global que vem ocorrendo tem importante papel no período da crise financeira, pois o rebatimento dos efeitos da recessão nos países centrais, especialmente nos Estados Unidos e União Européia, tem sido – em maior ou menor medida - absorvido pelo BRICS, sem grandes perdas de dinamismo.

Nota-se, no entanto, que o protagonismo chinês no BRICS é incontestado, em termos de contribuição à demanda global, e aprofundou-se com a crise de 2008. Seguida, em ordem decrescente de importância, por Índia, Rússia, Brasil e África do Sul, a China representa a locomotiva não apenas para o crescimento global, mas também para esse grupo dinâmico da acumulação capitalista; é em outras palavras, o centro dentro desse novo centro. Isso tem implicações profundas sobre a estabilidade do grupo. As grandes assimetrias de tamanho entre a China e os outros países trazem limites e possibilidades às relações entre o Brasil e o BRICS que precisam ser explicitados, como a inserção do Brasil predominantemente pelas *commodities* e a baixa integração pelo lado do investimento direto em setores tecnologicamente mais avançados.

b) Desafio 2: inserção no padrão de competição monopolizado e a revolução tecnológica global

O modelo de globalização neoliberal da virada do século XX desencadeou, entre outras coisas, uma inédita era de construção de padrão de competição cada vez

mais monopolizado pelas grandes corporações transnacionais. Na primeira década de 2000, não mais do que 500 corporações transnacionais possuíam faturamentos anuais que equivaliam, em conjunto, quase a metade do Produto Interno Bruto mundial.

Com a crise global de 2008, um contingente ainda menor de corporações transnacionais parece governar qualquer tipo de atividade econômica, resultando no aprofundamento do processo de concentração competitiva sem paralelo histórico. Essa real concentração tenciona para um processo inédito desde a formação dos Estados modernos, de que não sejam mais os países que detenham empresas, mas sim as grandes corporações competitivas que possuam países, cujo faturamento supera o Produto Interno Bruto de várias nações.

Para combater esse processo de ruptura das fronteiras nacionais pela acumulação de capital, a maior interpenetração governamental nos altos negócios das grandes corporações globais deveria dar lugar ao fortalecimento de Estados supranacionais capaz de melhorar as condições gerais de produção dos mercados (regulação da competição intercapitalista e apoio ao financiamento das grandes empresas), ou seja, a Política deveria também se transnacionalizar. A viabilização do padrão competitivo monopolizado gera um mundo desigual, em que somente o fortalecimento do Estado para além do espaço nacional poderá colocar em novas bases a condição humana do desenvolvimento.

Diante da maior instabilidade do capitalismo submetido por um padrão competitivo dominado por grandes corporações transnacionais, nota-se que essas empresas tornam-se muito grandes para poder quebrar pela lógica própria do mercado, sob o risco de colapsar o sistema capitalista. Assim, amplia-se o papel dos Estados em relação à acumulação de capital no mundo, exigindo coordenação entre eles para minimizar crises frente à regulação da competição intercapitalista. Todavia, o estreitamento da relação, cada vez mais orgânica, do Estado com o processo de acumulação privada do capital global pode reverter-se no aprofundamento da competição entre os Estados nacionais.

Neste quadro geral em transformação, é determinante o movimento de rápida internalização da revolução técnico-científica no processo de produção e consumo. No entanto, o padrão atual de produção e consumo precisa ser urgentemente reestruturado. Para isso, não apenas se deve alterar a matriz energética mundial, como também as alternativas de sustentabilidade ambiental têm-se viabilizado do ponto de

vista econômico (lucrativas). Assim, as penalizações governamentais às atividades de produção e consumo degradantes ambientalmente devem crescer e legitimarem-se, permitindo que um conjunto de inovações técnico-científicas possibilite emergir um novo modelo de produção e consumo que não antagonize com os limites finitos.

Da mesma forma, o avanço da sociedade dos serviços, cada vez mais apoiada no trabalho imaterial tende a viabilizar uma profunda reorganização dos espaços urbanos, frutos das exigências do exercício do trabalho em locais apropriados (fazenda para a agricultura e pecuária, fábrica e indústria para a manufatura, entre outros). Pelo trabalho imaterial, a atividade laboral pode ser exercida em qualquer local, não mais em espaços previamente determinados e apropriados para isso (fábricas, canteiro de obras, fazendas), bem como em qualquer horário. A qualificação da mão-de-obra em bases nacionais pode ser acompanhada simultaneamente pela atração de ocupações de maior qualidade e remuneração nos países com maior desenvolvimento da economia do conhecimento.

Sem a reorganização social em comunidades territoriais fortalecidas na economia do conhecimento, o excedente de força de trabalho cresce, com atividades cada vez mais precárias e empobrecedoras em meio à acumulação de nova riqueza global. O resultado aponta para maior pressão no deslocamento geográfico do trabalho humano, em geral de regiões sustentadas por economias rurais e industriais para áreas concentradas nos setores de serviços.

É por conta disso que as principais transformações históricas no processo de formação para o trabalho humano encontram-se associadas às formas com que as sociedades conseguiram se organizar para a geração e distribuição da riqueza. O mundo que emerge neste começo do século XXI apresenta-se mais produtivo e com geração de riqueza em escala acima das necessidades de atendimento humano global, recolocando novamente a oportunidade de construção de uma sociedade em patamares civilizatórios superiores.

De maneira geral, a evolução das sociedades tem permitido ao homem libertar-se gradualmente do trabalho vinculado tão somente à estrita necessidade de sobreviver. No passado, em plena vigência das sociedades agrárias, por exemplo, o trabalho voltava-se fundamentalmente para o estrito objetivo de prover a sobrevivência, exigindo que o seu exercício ocorresse desde a fase infantil até o envelhecimento terminal. Nesse período, a população encontrava-se prisioneira do trabalho pela

sobrevivência, quando a expectativa média de vida estava ainda abaixo dos 40 anos de idade e a jornada de trabalho consumia 3/4 do tempo de vida. Nessas sociedades, o trabalho pela sobrevivência era realizado justamente no próprio local de moradia. Morava-se no meio rural, trabalhava-se no meio rural, sendo a formação para o trabalho vinculado, desde os 5 a 6 anos de idade, à imitação da atitude e sociabilidade dos mais velhos.

A transmissão da tecnologia e dos modos de trabalho pertencia à tradição e aos valores passados de geração em geração, hierarquicamente concentrados pelos mais velhos, pois tinham como missão apoiar a continuidade das atividades laborais no longo prazo no interior das próprias famílias. As escolas eram quase inexistentes, tornando a formação um evento de repasse do conhecimento existente pela simples prática e cultura oral. Noutras palavras, o processo de formação para o trabalho material ocorria simultaneamente ao exercício do próprio trabalho. Não havia inatividade para a aprendizagem, sem separação nítida entre tempo de trabalho e de não trabalho para formação. Exemplo disso eram os processos de transição formativa para o trabalho durante a Idade Média por meio das antigas guildas ou da aprendizagem de longa duração no interior das corporações de ofício. Sob essa realidade, imensas massas humanas foram forçadas a se deslocar pelo trabalho forçado, especialmente na diáspora africana, ou pela fome agrária europeia para o mundo novo, no continente americano.

A partir do século XIX, com a transição para a sociedade urbana e industrial, surgem novas modalidades emancipatórias para a condição de trabalho fundado quase que na exclusiva luta pela sobrevivência. Os avanços em favor de elevados ganhos de produtividade e maior escala de produção tornaram tecnicamente possível às parcelas da população (crianças, adolescentes, deficientes físicos e mentais, doentes e idosos) viver sem mais estar sujeita à condenação ao trabalho para o estrito custeio da sobrevivência; no entanto, essa pré-condição somente se tornará realidade a partir do final do século XIX. Também favoreceu a redução da carga horária de trabalho aos segmentos sociais ativos (de 4 mil para 2 mil horas de trabalho ao ano) e a elevação da proteção social aos riscos do trabalho penoso. Esses avanços somente ocorreram com a construção de fundos públicos capazes de viabilizar o financiamento da inatividade de crianças, adolescentes e idosos, por meio de uma garantia generalizada de serviços (saúde, transporte e educação públicas), bens (alimentação, saneamento e moradia) e rendas (bolsas e subsídios). Em conformidade com a expansão da base material da

economia, tornou-se possível elevar o padrão de bem-estar social associado ao imprescindível processo de lutas sociais e instituições políticas protagonistas do novo padrão civilizatório.

Em função disso, o processo de formação para o trabalho organizou-se em grandes estruturas institucionais, que passaram a atuar sobre a inatividade que atingiu a fase precoce do ciclo de vida. Ou seja, o ingresso no mundo do trabalho foi postergado para após a finalização do processo educacional e formativo de crianças, adolescentes e jovens, geralmente financiado com recursos públicos e familiares. Uma vez concluído o circuito inicial da formação, o ingresso no mundo do trabalho seria percorrido por trajetórias ocupacionais que duravam entre 25 e 35 anos do tempo de vida para novamente ser substituído pelo retorno à inativa remunerada por aposentadorias e pensões. Em geral, durante a vida adulta, após a conclusão do processo de educação básica, o contato com a formação não era recorrente, muitas vezes associado fundamentalmente ao segmento interno das grandes empresas que operavam por meio de plano de cargos e salários e formação corporativa.

Do ponto de vista da formação profissional ofertada por instituições públicas, geralmente associadas ao sistema público de emprego (seguro-desemprego, intermediação de mão de obra e qualificação), a sistemática procurava atender tanto problemas de curto prazo (desemprego conjuntural) como de longa duração (desemprego estrutural). Conseqüentemente, o processo de formação tendia a focar, sobretudo, o ingresso no mercado de trabalho, ainda que não desconsiderasse as possíveis interrupções na trajetória laboral imposta pela condição do desemprego. Nesse contexto, parte da mão de obra dos países pobres, especialmente agrária, migrou para as cidades, quando não para os centros industriais dos países ricos, impulsionada pela Divisão Internacional do Trabalho agrário e manufaturado (trabalho material).

A partir do final do século 20, nota-se que a emergência da sociedade pós-industrial compatibilizou-se com o surgimento de novas formas de expansão do trabalho humano para além da obrigação estrita da sobrevivência. A crescente postergação do ingresso dos jovens no mercado de trabalho e a maior redução no tempo do trabalho dos adultos, em combinação com a ênfase no ciclo educacional ao longo da vida, representam novas possibilidades para o trabalho no mundo, especialmente quando a expectativa de vida pode se aproximar dos 100 anos. Tudo isso, contudo, encontra-se inserido no contexto mais amplo das transformações tecnológicas e econômicas do

trabalho imaterial oriundas da profunda reorganização da produção ao longo das três últimas décadas. O melhor entendimento a respeito das metamorfoses na sociedade pós-industrial permite identificar os novos determinantes da formação para o trabalho imaterial e do deslocamento humano entre e intra-países neste começo do século XXI. Resumidamente, o avanço de uma nova repartição mundial do trabalho, cada vez mais assentado em sua imaterialidade (serviços gerados pela economia do conhecimento).

c) Desafio 3: desenvolvimento com a sustentabilidade ambiental

O tema das mudanças climáticas aceleradas torna-se essencial na redefinição das condições de superação do subdesenvolvimento. De maneira geral, as ações de mitigação ligam-se à preservação de uma matriz energética menos carbonizada e ao combate à devastação. Os compromissos assumidos internacionalmente têm sido neste sentido; com ações de mitigação em consonância com as exigências do desenvolvimento sustentável.

Para isso, contudo, cresce de importância a forma mensurável e verificável das ações; as medidas de adaptação a efeitos adversos focados nos setores ambiental, social e economicamente vulneráveis, bem como a integração de esforços dos diferentes níveis de governo; o incentivo à inovação tecnológica, à informação, à educação, à conscientização e à capacitação na área. Da mesma forma, cabe destacar os instrumentos de ação, fontes de recursos que devem andar paralelamente aos avanços institucionais.

Nesse sentido, a valorização econômica dos recursos e serviços ambientais constitui-se num caminho decisivo para a utilização racional do patrimônio natural da humanidade. Também a questão dos resíduos sólidos assume relevância. O princípio da logística reversa à produção, que responsabiliza as empresas pelo destino a ser dado após o consumo, ganha contemporaneidade diante do novo enquadramento da dimensão de saneamento ambiental.

O enfoque central é o de que a gestão dos resíduos sólidos gera serviços ambientais cuja valoração econômica vem ganhando espaço e começa a ser seguida de mensuração, a partir de estudos específicos. Os benefícios e ambientais da reciclagem, no caso de todo resíduo reciclável ser encaminhado adequadamente, têm valor econômico, mas se precisa estruturar uma política que estimule a atividade de reciclagem dos resíduos urbanos, contribuindo para o saneamento das cidades

brasileiras, com inclusão social e produtiva – uma vez que o modelo proposto é o da operação de cooperativas formalizadas de catadores.

Essa viabilidade aberta à exploração econômica no caminho da sustentabilidade ambiental busca conferir valor àquilo que hoje não tem. Ao se promover formas de atrair o interesse dos agentes econômicos, preocupa-se favorecer o flanco potencial de geração de riqueza e, por consequência, de novos empregos. Destaca-se que, nesse sentido, a Organização Internacional do Trabalho incorporou a preocupação da sustentabilidade ambiental no contexto da valorização do trabalhador, criando o conceito de empregos verdes, inseridos num contexto de incentivo à redução dos impactos ambientais e, em especial, à redução das emissões de gases de efeito estufa.

Não obstante a crescente criação de indicadores, que mais pela situação que retratam valem pela possibilidade do monitoramento, da matriz energética favorável, das diversas legislações aprovadas, do avanço da população brasileira nos foros internacionais e da inserção da questão ambiental, cada vez mais presente na elaboração de políticas públicas, é longo ainda o caminho para o desenvolvimento econômico ocorra de forma harmônica com as possibilidades naturais. Não são problemas especificamente brasileiros, mas da própria maneira de se encarar os problemas socioeconômicos vigentes.

A incorporação teórica da lógica dos sistemas naturais e suas complexas interrelações com o desenvolvimento econômico é um esforço muito recente, iniciado há apenas quatro décadas. Isso porque, não obstante o parentesco semântico, a economia parte de uma concepção teórica distinta da ecologia. Percebe-se, por exemplo, a tentação de reservar às soluções tecnológicas um peso decisivo na definição dos conflitos e impasses que surjam para a continuidade do crescimento. A tecnologia pode muito e o aumento da eficiência nos processos produtivos é uma das chaves de um melhor posicionamento do ser humano no meio ambiente; mas a tecnologia não pode tudo.

Apoiando-se na lógica da termodinâmica e no conceito de entropia, o limite teórico dado pela ecologia ao desenvolvimento econômico é o caráter finito do processo de crescimento, mesmo que seja praticamente impossível definir o fim exato desse fenômeno. Esse tipo de ideia é estranha à forma tradicional de pensar do economista, em geral maioria entre os formuladores de política econômica. A noção de um limite último, de uma restrição fundamental intransponível de ordem externa ao sistema

econômico que vede a sua expansão ilimitada, dada pelos limites do planeta e dos sistemas naturais que nele atuam é de difícil incorporação. Para a economia, se o sistema demanda quantidades crescentes de energia, trata-se de consegui-la. Se a forma como se a obtém gera um efeito deletério, por exemplo, emissões de CO₂ que causam perturbações deletérias no arranjo climático, a solução seria buscar uma energia “limpa”, que contornasse os problemas, como se fosse possível manter-se a expansão ilimitada.

Nesse sentido, mantém-se o estranhamento, de olhar-se o sistema como se fosse possível uma posição desde fora. Se antes o ser humano era tão frágil que suas atuações tomavam-se como irrelevantes, agora seria tão poderosa que poderia operar livremente sobre o sistema natural, superando-o. Em ambas as situações, escapa-se de uma visão integrada e realista do problema. Não é o mesmo a atuação de uma sociedade numa floresta tropical, num deserto, nos polos ou em outro planeta. Para a ciência econômica mais tradicional, é como se assim fosse.

Assim, prevalece o risco do reducionismo a encobrir as questões de fundo envolvidas. Nos dias que correm é a chamada mudança climática o foco quase exclusivo das atenções. É fruto de um recorte extremo da problemática maior. Da percepção de que a ação antrópica seja o fator principal das perturbações e desequilíbrio que vem se notando nas últimas décadas nos fluxos globais de matéria e energia, com consequências danosas para o próprio ser humano, inicia-se uma extrema simplificação. Desse conjunto de mudanças globais aceleradas seleciona-se um componente, a dita mudança climática. Movimento contínuo reduz-se essa condição a aquecimento global. Elege-se como vilão as emissões de carbono. A partir de uma infinidade de modelos complexos se aceita perseguir um aquecimento “aceitável” de 2°C na temperatura média global. E, apesar de toda essa simplificação, não consegue se avançar na implementação de um acordo global. Corre-se o risco de não se agir minimamente contra um sintoma isolado, e perder-se tempo e credibilidade quanto à possibilidade de assumirem-se linhas acordadas de conduta. Não que a mudança climática seja irrelevante, pelo contrário, mas por mais dramáticas que possam ser as consequências previstas, ainda assim não passará de um sintoma de um desajuste mais geral.

Os esforços necessitam ser concatenados entre todos os países para que haja efetividade. Individualmente, talvez nenhuma nação seja grande o suficiente para que não haja a tentação do *free-rider*, ou seja, agir de forma livre de restrições e beneficiar-

se do engajamento de todos os demais. Por outro lado, agindo individual e virtuosamente ninguém pode assegurar uma proteção efetiva. Simultaneamente, os debates dão-se num ambiente de responsabilidades históricas diferenciadas e com mudanças nas posições relativas dos agentes. Num curtíssimo intervalo de pouco mais de uma década, países emergidos, China, Índia e Brasil à frente – e com muitas outras nações logo a seguir – ganharam protagonismo e são demandados por assumirem novas responsabilidades, com tendência de ampliação. Esse fenômeno é desafiador do ponto de vista da diplomacia internacional.

No tocante ao Brasil, é verdade que apresenta grande potencial para integrar e expandir a sua economia dentro de princípios ambientalmente sustentáveis e tornar essa integração um dos motores principais do crescimento econômico com geração de empregos dignos, dado o tamanho da população e o território, o estágio de desenvolvimento, a matriz energética já instalada, os recursos minerais, água, possibilidades para atividades agropecuárias, silvicultura, pesca, sua exuberante biodiversidade. Cabe, no entanto, não descuidar da constituição de um modelo econômico adequado. As forças de mercados são úteis e necessárias, mas não dispensam certo grau de planejamento para que não se coloque o país numa posição excessivamente baseada na exploração direta dessa riqueza ecossistêmica. O patrimônio natural não deve levar à situação de exportador quase exclusivo de recursos minerais, áreas férteis, água e sol, reduzindo os problemas locais de outras sociedades à custa da dilapidação acelerada dessas riquezas locais. Seria manter e mesmo reavivar uma condição de dependência que é um problema histórico da formação da sociedade brasileira.

d) Desafio 4: maior participação na governança global

O Brasil tem procurado assegurar uma inserção internacional soberana e ativa, de cunho universalista, observando os interesses nacionais e disposta a oferecer uma contribuição brasileira à moldagem da ordem internacional. Nessa direção a política externa brasileira deve continuar sustentando a necessidade de reforma da ordem internacional, em seu pilar tanto político como econômico, entendendo a estreita conexão entre a estratégia de inserção internacional e a retomada do projeto de desenvolvimento.

No que concerne ao reordenamento da ordem política internacional, o tema da reforma da Carta de São Francisco e da assunção do Brasil a um assento permanente no

Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ganha maior destaque na agenda da brasileira. Embora não pareça haver possibilidade de que este ponto venha a ser encaminhado, no futuro imediato, há um esforço juntamente com os demais membros do G4 (Alemanha, Índia e Japão) na aprovação, pela Assembléia Geral da ONU, de decisão sobre as negociações intergovernamentais para a reforma do Conselho de Segurança, mas ainda sem consenso. A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas se inscreve num processo mais amplo de reorganização do sistema internacional.

Nos foros multilaterais de decisão, o Brasil deve continuar pleiteando que as instâncias decisórias mundiais reflitam as estruturas de poder, que apontem para uma desconcentração relativa e levem o debate sobre a multipolaridade no sistema, de modo que possam ganhar maior representatividade e legitimidade perante a comunidade internacional. É de igual interesse para o Brasil que o peso dos países em desenvolvimento no âmbito do Conselho de Segurança seja equivalente à sua importância na cena internacional.

O desenrolar da crise econômica internacional em 2008 fez com que as demandas por reforma da ordem econômica internacional de países como o Brasil tomassem nova dimensão no concerto das nações. Nesse contexto, o país defendeu uma maior participação das nações em desenvolvimento nas instituições e fóruns internacionais, e uma transformação do G20 financeiro, criado em 1999 como reunião ministerial, em cúpula dos líderes para a coordenação das políticas anticrises. Embora o G20 financeiro tenha sido decisivo, promovendo a articulação de economias desenvolvidas e em desenvolvimento e impulsionando as discussões sobre a reforma dos sistemas financeiros (nacionais e internacionais), é preciso avançar mais. A reforma na arquitetura financeira internacional e a reorganização da estrutura de poder das instituições multilaterais, legitimando o papel crescente dos países em desenvolvimento na gestão da ordem financeira internacional, deve ser uma luta brasileira por entender que a governança atual aumenta a desigualdade, traz retrocesso nos direitos sociais e reduz o raio de manobra dos países em desenvolvimento.

5. Considerações Finais

Um projeto nacional de desenvolvimento somente é possível a partir da compreensão dos limites e possibilidades pré-estabelecidos pelas transformações no capitalismo global. É preciso compreender que as mudanças do mundo impactaram

profundamente a relação entre o nacional e o global, não no sentido de uma homogeneização de políticas e das instâncias econômicas e sociais do capitalismo, mas no sentido de que, diferentemente do período entre as décadas de 1950 e 1970, economia nacional pressupõe a integração internacional.

A China compreendeu rapidamente essas mudanças. Aproveitando-se do movimento da economia global, fez a abertura para o capital estrangeiro através dos investimentos diretos associados com empresas estatais e mantiveram o controle de variáveis-chaves da economia: comércio exterior e taxa de câmbio, administradas para a competitividade de suas empresas; e planejando a utilização de crédito público, especialmente para o investimento em infraestrutura. Isso mostrou como a China superou rapidamente a crise de 2008, a partir de um sistema econômico com alto grau de planejamento.

No Brasil, embora se tenha observado muitos avanços, ainda há inúmeros desafios a enfrentar. No plano interno, é preciso consolidar uma política de crescimento do mercado interno e inclusão pela atividade socialmente produtiva. Assim como foi a experiência dos países desenvolvidos no período do pós-guerra, esse processo de inclusão pelo trabalho deve ser publicamente administrado, pois o crescimento da produtividade geral da economia implicará o decréscimo da demanda por trabalho pelo progresso técnico. Equacionar esse problema doméstico é fundamental para absorver dignamente a força de trabalho, e deve-se focar nos setores deficitários, demandantes de mão de obra nas quatro dimensões da vida humana: educação, cultura, saúde e meio ambiente. É preciso, ademais, equacionar publicamente as questões do envelhecimento populacional, da criança e do jovem.

No plano externo, o padrão de crescimento da economia global pós-crise estará fortemente ancorado nas economias emergentes, sobretudo asiáticas, que tenderão a crescer a taxas muito maiores que as economias avançadas nos próximos anos. O crescimento da China vem beneficiando os exportadores de *commodities*, alterando os termos de troca em favor dos produtos primários, entre eles o Brasil, a partir do início dos 2000, em especial a partir de 2003. Isso exerceu grande impacto sobre as exportações brasileiras, contribuindo para reduzir a vulnerabilidade externa vigente até então. É importante lembrar que também as exportações brasileiras de manufaturados foram alavancadas por esse processo, na medida em que o aumento da demanda por *commodities* aumentou a capacidade de importação de grande parte dos países da América Latina, onde o Brasil tradicionalmente concentra suas exportações de

manufaturados. No entanto, se, do ponto de vista dos produtos básicos, a demanda chinesa pode potencialmente ser um fator positivo, por outro, no caso da produção de manufaturados, a concorrência asiática em geral, e chinesa em particular, representa uma ameaça para os países com produção industrial importante.

É fundamental compreender que as mudanças no mundo também mudaram a posição do Brasil nele. Como exposto nesse Comunicado, há desafios abertos à atuação brasileira na ordem global: o deslocamento do centro dinâmico da economia global e o papel dos BRICS; a inserção do Brasil nas transformações tecnológicas do padrão de acumulação capitalista; a necessária dimensão ambiental do desenvolvimento econômico; e a possibilidade de construir uma governança planetária legítima, de acordo com as grandes mudanças operadas no seio das relações internacionais. Esses elementos, combinados com uma estratégia nacional de longo prazo, constituem uma oportunidade histórica para o Brasil aproximar-se um pouco mais da superação do subdesenvolvimento.



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República