



**BOLETIM GEEP**

v. 2, n. 1, JANEIRO-ABRIL, 2021

OBSTÁCULOS AO  
DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO COM  
INCLUSÃO SOCIAL  
NO BRASIL





---

*BOLETIM GEEP : v.2, n.1, 2021*

# OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COM INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL

## **Autores e Autoras da Edição**

Alfredo Saad-Filho - Camila Vaz - Carlos Henrique Horn

Carmem Feijó - Fernanda Feil - Luiz Fernando de Paula

Marco Crocco - Pedro de Araújo Fernandes

Pedro Lange Netto Machado - Rafael Moura

*[www.geep.iesp.uerj.br](http://www.geep.iesp.uerj.br)*



O **Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP)** do IESP/UERJ objetiva estimular o diálogo e interação entre Economia e Política, tanto na formulação teórica quanto na análise da realidade do Brasil e de outros países. Do ponto de vista teórico, o GEEP tem suas raízes fundadas a partir de três tradições relacionadas: socialdemocracia, keynesianismo e o estruturalismo latino-americano. Essas perspectivas compartilham entre si uma preocupação normativa de fundo com a igualdade socioeconômica, sendo, por isso, como alvos precípuos de análise, tanto políticas públicas e reformas redistributivas, quanto o tema da compatibilidade entre crescimento econômico e promoção da equidade social nos marcos de um sistema capitalista conjugado à democracia representativa. Já especificamente o aspecto estruturalista está relacionado a necessidade de se articular um projeto nacional e industrialista de desenvolvimento que articule mudança estrutural e transformação social.

### **Corpo Editorial:**

#### **Fabiano Santos**

Editor e Coordenador do GEEP

#### **Camila Vaz**

Editora Associada

#### **Pedro Lange N. Machado**

Editor Associado

#### **Luiz Fernando de Paula**

Editor e Coordenador do GEEP

#### **Fernanda Feil**

Editora Associada

#### **Rafael Moura**

Editor Associado

*Twitter: @Geep\_iesp*  
*E-mail: geep@iesp.uerj.br*  
*Site: www.geep.iesp.uerj.br*

*Instituto de Estudos  
Sociais e Políticos  
R. da Matriz 82, Rio de Janeiro*



---

### **Introdução, 1**

Luiz Fernando de Paula, Fabiano Santos, Pedro Lange e Fernanda Feil

### **Breve retrospectiva do interregno neoliberal 2.0: Uma discussão exploratória sobre o estrangulamento nacional brasileiro, 3**

Rafael Moura

### **Covid-19 no Brasil: Uma tragédia anunciada, 12**

Alfredo Saad-Filho, Fernanda Feil

### **Crise em cima de crise: o conflito do presidente da República com o STF e com os governadores no contexto da pandemia, 15**

Pedro de Araújo Fernandes

### **Convenção para o desenvolvimento sustentável: uma reflexão, 20**

Fernanda Feil, Carmem Feijó, Carlos Henrique Horn, Marco Crocco

### **O Brasil entre o "velho normal" e as tendências internacionais para a recuperação da crise da pandemia de Covid-19, 24**

Luiz Fernando de Paula, Camila Vaz, Pedro Lange Netto Machado

## INTRODUÇÃO

### OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COM INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL

Luiz Fernando de Paula—Professor do IESP-UERJ e do IE/UFRJ e coordenador do GEEP

Fabiano Santos—Professor do IESP-UERJ e coordenador do GEEP.

Pedro Lange Netto Machado—Doutorando em Ciência Política no IESP-UERJ e pesquisador do GEEP.

Fernanda Feil—Doutora em Economia pela UFF e pesquisadora do GEEP.

O Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP) do IESP-UERJ tem a satisfação de apresentar seu quarto boletim, intitulado "obstáculos ao desenvolvimento econômico com inclusão social no Brasil". Este Boletim GEEP conta com cinco artigos de pesquisadores do grupo e de convidados especiais, que abordam temas relacionados a questões estruturais e conjunturais – tendo em vista o contexto da pandemia de covid-19 – que constituem empecilhos ao desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Em linha com o propósito do GEEP, privilegiamos abordagens interdisciplinares, que transitam sobretudo entre os campos da ciência política e da economia. Os parágrafos a seguir oferecem um panorama do boletim.

No capítulo 1, Rafael Moura tece considerações sobre a trajetória econômica brasileira recente. Ao longo delas, problematiza reformas e marcos institucionais erigidos pelos últimos governos de orientação ortodoxa (Temer e Bolsonaro), tais como a Emenda Constitucional No. 95 (do Teto dos Gastos Públicos), a Reforma Trabalhista e o projeto de autonomia do Banco Central. Elencando diversos indicadores do país e lacunas na premissa norteando uma dessas medidas,

pontua a completa incapacidade de tal agenda política e econômica neoliberal conduzir o Brasil a um novo paradigma de crescimento com inclusão social.

No capítulo 2, Alfredo Saad-Filho e Fernanda Feil observam que o Brasil teve uma das piores políticas de controle da Covid-19 do mundo, impulsionadas pelas ações do presidente Jair Bolsonaro, que tem responsabilidade direta pela tragédia. Conforme os autores, o presidente promoveu a disseminação da Covid-19 a fim de polarizar a atmosfera política em seu próprio benefício, radicalizar seus apoiadores e facilitar a implantação de seu programa destrutivo de governo. O resultado tem sido o acúmulo dramático do número de mortes, uma brutal contração econômica, e o crescente caos social e político. Enquanto isso, as reformas neoliberais, o desmantelamento do Estado e a destruição do meio ambiente permanecem no topo da agenda do governo.

No capítulo 3, Pedro Fernandes aproveita a repercussão da matéria intitulada "Lava-Jato, *the Brazilian trap*" – publicada no *Le Monde* e que trata da articulação entre a Operação Lava Jato e a instrumentalização do



combate à corrupção pelos Estados Unidos – para desconstruir o *status* de “teoria da conspiração” atribuído a esse conluio no Brasil. O autor resgata, de modo sucinto, a história da instrumentalização do combate à corrupção pelos Estados Unidos, com destaque para a gênese e internacionalização do *Foreign Corruption Practice Act* (FCPA) e sua transformação em uma arma para atacar grandes empresas de outros países. Além disso, analisa a tramitação, no congresso estadunidense, de um projeto de lei que direciona parte dos valores obtidos com as multas do FCPA para um fundo de estímulo a reformas anticorrupção em outros países. Desse modo, o autor avalia a possibilidade de que novas iniciativas anticorrupção articuladas com interesses estadunidenses possam voltar a ameaçar soberania nacional e as empresas brasileiras, apesar do fim da Lava Jato.

No capítulo 4, Fernanda Feil, Carmem Feijó, Carlos Horn e Marcos Crocco analisam como a crise econômica, social e ambiental intensificada pela Covid-19 pode ser vista como uma oportunidade, ou uma exigência, para recolocar o desenvolvimento econômico e as mudanças nas estruturas produtivas e sociais no foco das políticas públicas. Para os autores, há que se repensar o papel do Estado, em consonância com as políticas macroeconômicas, as instituições e as ferramentas públicas disponíveis. A par do escopo das políticas macroeconômicas, a economia política pode ter um papel essencial na formulação de estratégias e medidas que avaliem riscos ambientais e soci-

ais associados às mudanças no atual formato econômico. Desse modo, é premente inscrever na agenda questões de desigualdades regionais, setoriais e sociais e temas do meio ambiente e da sustentabilidade do modo de produção. Os autores concluem que a coordenação entre as políticas macroeconômicas e o objetivo amplo do desenvolvimento deve se expressar em uma nova convenção para o desenvolvimento sustentável, que ajude o Brasil a superar a trajetória de saltos de crise em crise que marcou as últimas quatro décadas.

Por fim, no capítulo 5, Luiz Fernando de Paula, Camila Vaz e Pedro Lange avaliam as perspectivas que se colocam para a recuperação da economia brasileira no contexto da crise da pandemia de Covid-19. Em especial, os autores analisam a pretensão do governo Bolsonaro de retornar ao “velho normal” da gestão econômica, isto é, à agenda de austeridade fiscal e reformas liberalizantes levada a cabo desde o governo Temer. Essa possibilidade é confrontada pelas tendências provenientes do debate internacional para a recuperação da crise, que incluem uma participação do Estado na provisão de bem-estar social – em especial, de saúde pública. Para compreender essa encruzilhada, os autores usam como *proxy* trabalhos recentes divulgados pelo FMI.

**Desejamos a todas e todos uma boa leitura!**



## **BREVE RETROSPECTIVA DO INTERREGNO NEOLIBERAL 2.0: UMA DISCUSSÃO EXPLORATÓRIA SOBRE O ESTRANGULAMEN- TO NACIONAL BRASILEIRO**

Rafael Moura - Pesquisador de Pós-Doc no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED). Secretário assistente na Associação Latino-americana de Ciência Política e pesquisador do Geep.

Em janeiro de 2021, o Brasil adentrou em uma nova década com perspectivas de futuro muito distintas das que tinha em seu início. Afinal de contas, em 2011, Dilma Rousseff assumia a presidência emplacada por um presidente com notáveis índices de aprovação; num contexto no qual o país acabava de registrar uma das maiores taxas de crescimento dos últimos tempos (7,5% do Produto Interno Bruto/PIB em 2010), coroando uma década virtuosa de retomada da expansão econômica com inclusão social e geração de empregos.

Decorridos dez anos desde então, o cenário é desolador. Desconsiderando a “excepcionalidade” de 2020, quando o mundo se viu diante de uma pandemia global que eclodira ainda no final do ano anterior em Wuhan, na China, compelindo os Estados Nacionais a adotarem políticas restritivas às aglomerações sociais, a segunda metade da década em particular – desde a crise de 2015 até os dias de hoje – foi marcada pelo retrocesso em inúmeros indicadores econômicos.

Depois de amargar a mais severa recessão desde a outra década “perdida” (de 1980), com uma retração econômica do PIB na ordem de 3,54% e 3,27% em 2015 e 2016, respectiva-

mente, o Brasil tem se mantido desde então dentro de um quadro de estagnação com elevado desemprego e precarização do tecido social, com aumento da informalidade (Oreiro & Paula, 2021). No triênio 2017-2019, o PIB e o PIB per capita cresceram na média de ínfimos 1,25% e 0,46%, puxados principalmente pelo agronegócio, que hoje representa 21,4% da economia nacional (Confederação Nacional da Agricultura, 2020; World Bank, 2021).

O desemprego, que saltara da mínima histórica de 6,6% em 2014 para a cifra de 12,82% em 2017, permanece na casa dos dois dígitos, com levíssima oscilação para 11,93% em 2019 (World Bank, 2021). Pior que isso, os poucos empregos gerados, na esteira da Reforma Trabalhista que comento brevemente mais abaixo, foram precários e de baixa qualidade; com a informalidade da força laboral atingiu a impressionante marca de mais de 41% dos trabalhadores brasileiros (IBGE, 2020).

Em um artigo escrito junto com o Prof. Fabiano Santos em 2019, mostramos como a crise disruptiva que acometeu o governo petista foi produto de uma coadunação infeliz e perniciosa de fatores endógenos, como o tensionamento com setores do empresariado em função



da Nova Matriz Econômica e a acentuação da desindustrialização; e também exógenos, como a reversão dos preços internacionais de *commodities*, os desdobramentos da crise financeira global de 2008, etc. (Santos & Moura, 2019). Esta coadunação, embora fruto de fatores alheios ao raio de ação dos formuladores de políticas no curto prazo, não deixou ainda assim de desnudar a incapacidade – e falta de vontade política – dos governos petistas em romper com o arcabouço institucional neoliberal. Arcabouço esse antípoda às suas próprias bandeiras históricas e que foi erguido a partir dos anos progressos (1990), mantendo a economia doméstica refém desde então de uma dinâmica de acumulação rentista (Bruno, 2021).

Feitas estas pontuações, o presente ensaio traz, contudo, outro enfoque temporal, mais debruçado sobre a segunda metade da década em particular. O impeachment de Dilma em abril de 2016 marcou a volta ao poder de governos de orientação ortodoxa, primeiro o de Michel Temer (2016-2018) e depois o de Jair Bolsonaro (2019-2022). Tais governos erigiram novos marcos institucionais que, longe de facultarem à economia política nacional a superação do atual quadro de estrangulamento (conforme prometeram), acentuam a austeridade e contribuem à estagnação através do desmonte das capacidades estatais e do tecido social, além de deterem caráter antidemocrático. Comento-os neste ensaio de forma pontual e estilizada, até mesmo por restrições de escopo deste pequeno artigo.

O contestado e discutível impeachment de Dilma Rousseff em abril de 2016, conspirado pelo próprio Vice-presidente de chapa, Michel Temer, levou ao poder uma nova coalizão política de inclinação neoliberal, que reorientou a

condução do Estado brasileiro na direção de novas prioridades políticas e econômicas. Antes de prosseguir com a narrativa, matizo no parágrafo abaixo o que entendo como neoliberalismo.

Neoliberalismo trata da emergência global, na virada da década de 1970 para a de 1980, de uma ideologia política e econômica ampla que, embora munida de diferentes concepções teóricas (monetarismo de Milton Friedman; teoria das escolhas racionais de Robert Lucas; teoria política libertária de Robert Nozick; etc), unificava-as em torno dos preceitos do individualismo metodológico e da reificação dos princípios de *laissez faire*, com uma perspectiva refratária ao intervencionismo estatal sobre os mercados (Helleiner, 1994; Evans, 1997; Harvey, 2004; Duménil & Levy, 2004). Assim, cada vez mais inserido seja no *mainstream* econômico convencional e em experiências governamentais, o neoliberalismo propalou uma ofensiva contra o Estado de Bem-Estar social e contra o keynesianismo, hegemônico teoricamente até então. Essa ofensiva, na prática concreta, se transmutou em agendas de desregulamentação comercial e financeira (visto que o “livre mercado” agora era tido como o mecanismo alocativo mais eficiente) e de austeridade fiscal, através de ajustes estruturais e arcabouços institucionais pró-rigidez das contas públicas, de modo a tentar mitigar suposto viés “perdulário” da classe política (Evans, 1997; Harvey, 2004; Palley, 2020).

Por que qualifico os governos de Temer e Bolsonaro de tal forma? O primeiro é assim rotulado por uma razão anunciada e outra praticada. Antes mesmo de assumir a presidência, sua agremiação, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), lançara ao final de 2015





o documento “Uma Ponte para o Futuro”.<sup>1</sup> Buscando arregimentar politicamente frações do empresariado em prol da mobilização social pela deposição de Dilma, o documento afirmava compromisso – dentro da ótica fiscalista ortodoxa – com o arcabouço institucional neoliberal incrustado no regime do tripé macroeconômico brasileiro e ainda prometia reforçá-lo, coisa que de fato fez após chegar ao poder (Fundação Ulysses Guimarães, 2015).

A *segunda* razão que propalo para assim matizar Temer diz respeito às suas práticas governamentais, tanto com relação à concertação política por ele montada quanto com suas reformas promovidas. Com relação ao primeiro ponto, fica nítido o contraste vis-à-vis à experiência petista, na qual os governos Lula e Dilma se notabilizaram pela tentativa de lograr uma concertação social-democrata buscando consenso junto aos representantes do capital (K) e do trabalho (L), via uma estrutura corporativista de representação de interesses (Boschi, 2014; Ianoni, 2018; Santos e Moura, 2019).

Ao chegar ao governo, por outro lado, Temer alijou os representantes sindicais em larga medida da nova coalizão incumbente, inaugurando uma agenda agora aberta de “flexibilização” (ou precarização, em sintonia com o saldo concreto observado) das leis trabalhistas objetivando – ao menos na retórica – reduzir os custos laborais para facultar ao empresariado investir (O Globo, 2016a). Essa nova inclinação, agora voltada eminentemente ao patronato, é corroborada, por exemplo, pela discrepância K-L no bojo da nova composição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), um dos principais órgãos de interlocução de atores políticos e econômicos junto ao governo. Se os representantes do empresariado

giravam em torno de 45% do total do conselho ao longo dos governos Lula e Dilma, foram para uma cifra de aproximadamente 60% com Temer; enquanto a proporção de representantes trabalhistas declinou de pouco menos de 20% para em torno de 5% (Ribeiro, 2015; CDES, 2017).

Além disso, Temer incorporou ao novo bloco ou coalizão governista o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), recém derrotado com Aécio Neves nas eleições anteriores de 2014 contra a própria chapa de Temer; que, naquela campanha, teve o ex-presidente do BACEN Armínio Fraga na condução do programa econômico de governo do candidato tucano. Fraga, na época, defendia a mesma plataforma liberalizante e ortodoxa que seria depois retomada com Temer, tentando através do reforço do já aludido tripé de FHC a busca pela credibilidade e da prudência fiscal (BBC, 2014).

Quanto à prática, o governo Temer foi responsável por pelo menos dois grandes marcos institucionais importantes complementares ao arcabouço institucional neoliberal previamente erigido pelo PSDB nos anos 1990 com o regime macroeconômico do tripé: a Emenda Constitucional (EC) No. 95 e a Reforma Trabalhista.

A EC No. 95, previamente o Projeto de Emenda Constitucional No. 241, foi aprovada em dezembro de 2016 e representou nova inflexão na institucionalidade da política macroeconômica brasileira (Barbosa, 2019; Oreiro & Paula, 2021; Paula *et al.* 2021). A emenda, na prática, funciona como um poderoso vetor de “*enforcement*” da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), particularmente no que tange às metas de superávit primário: com o intuito de supostamente reduzir a trajetória do crescimento dos



gastos públicos, expressa na relação dívida/PIB, impunha limite ainda mais severo às despesas (excetuando pagamento de juros) por 20 anos ou exercícios financeiros. Assim, através da meta do teto dos gastos, reforçou ainda mais o comportamento pró-cíclico da política fiscal; com o governo se vendo forçado – para atingir a meta do teto, independente das trajetórias das receitas e despesas – a cortar mais e mais gastos públicos discricionários em um cenário de baixo crescimento e estagnação ou retração da arrecadação (Barbosa, 2019; Oreiro & Paula, 2021).

Ou seja, em um ciclo econômico recessivo como o que o Brasil está imerso, tal nova regra retroalimenta a viciosa contração das atividades produtivas; para além de engessar governos futuros – mesmo os que não partilhem da ótica ortodoxa e fiscalista dos liberais do governo Temer e Bolsonaro – numa camisa de força fiscal que tolhe o *policy space* para políticas alternativas, de cunho heterodoxo, desenvolvimentista ou pró-Estado de bem estar social (Carvalho, 2018; Barbosa, 2019; Oreiro & Paula, 2021; Paula *et al.*, 2021). Daí, portanto, a conotação *antidemocrática* desta medida.

No que tange à Reforma Trabalhista, aprovada como Lei No. 13.467 em 13 julho de 2017 após ser submetida como projeto no ano anterior, também representou uma grande inflexão das relações laborais domésticas.<sup>2</sup> Para além de revogar e/ou alterar inúmeros (mais de 100) artigos e parágrafos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a reforma: inaugura novos contratos de trabalho facultando e facilitando os vínculos empregatícios mais precários, como o intermitente e o autônomo; flexibiliza a remuneração; e ainda amplia a discricionariedade do empregador sobre os contratos individuais e coletivos através da sobreposição do negociado

sobre o legislado (Carvalho, 2017; Abdala & Loos, 2019).

Carvalho, escrevendo logo no ano da aprovação da medida, elucubrava que as tendências possíveis advindas de tal flexibilização laboral seriam, possivelmente, a incapacidade de preservação do poder de barganha por parte dos trabalhadores e, por consequência, uma piora da desigualdade funcional da renda em razão do excedente apropriado pelos empregadores (2017: p.93). Como vimos pelos dados empíricos citados no início deste artigo, desde então não houve qualquer arrefecimento do nível geral de desemprego; e ainda a piora do quadro de informalidade da força laboral. Somado a isto, o prognóstico de Carvalho parece se confirmar na medida que, até 2019 (outra vez desconsiderando o ano excepcional pandêmico), a massa salarial e o crescimento do consumo das famílias também se viam severamente limitados e estagnados (Oreiro & Paula, 2021: p.134). Assim, a reforma, defendida por Temer como solução para diminuição do desemprego através da flexibilização da proteção trabalhista (O Globo, 2016b), não vem entregando quaisquer dos resultados prometidos.

Por fim, o governo de Jair Bolsonaro, escolhido pelo voto popular nas eleições de 2018, deu continuidade a esta mesma inclinação liberalizante e pró-austeridade (Oreiro & Paula, 2021). Essa orientação econômica, que lhe caciou como candidato de parcela majoritária do empresariado nacional contra o petista Fernando Haddad, ficou expressa desde o início com a escolha de Paulo Guedes como Ministro da Economia. Formado na Escola de Chicago, grande epicentro da tradição neoliberal/neoclássica e onde teve aulas com Friedman e Lucas, o ministro sempre foi um entusiasta das reformas por



estes apregoadas de desmonte das capacidades regulatórias estatais desde sua estadia no Chile, durante a ditadura de Augusto Pinochet no início da década de 1980. Além disso, é um representante icônico do setor financeiro, na qualidade de fundador do banco BTG Pactual (El País, 2018; Infomoney, 2020).

Em um governo ainda incipiente, Bolsonaro deu continuidade à agenda de Temer e Henrique Meirelles (seu Ministro da Fazenda) através principalmente da aprovação da última grande reforma que cito aqui: a do Projeto de Autonomia do Banco Central (Bacen) ou Lei Complementar No.179, em fevereiro de 2021 (O Globo, 2021).<sup>3</sup> Dentre diversos dos seus dispositivos, a Lei prevê mandatos fixos para presidente e diretores do BACEN, não-coincidentes com os mandatos presidenciais e com maiores obstáculos para eventual exoneração. Para concluir esta reflexão, apresento duas críticas a tal medida: 1<sup>a</sup>) ela tem um caráter inerentemente antide-mocrático; e 2<sup>a</sup>) é assentada em uma premissa ideológica equivocada e sem lastro histórico-empírico.

Com relação à primeira crítica, ponto que, ao desvencilhar a gestão da moeda pelo Banco Central da coincidência com as gestões incumbentes nos governos federais e suas devidas predileções ideológicas quanto à condução da economia, a reforma torna a própria instituição do Bacen desvencilhada da responsividade democrática. Além disso, pode ocasionar uma falta de coordenação da própria política macro-econômica a partir do desalinhamento entre as políticas fiscal e monetária (Forder, 2004).

Com relação à segunda crítica, é válido frisar que uma das concepções que embasa e justifica a reforma é a de que haveria um caráter ine-

rentemente perdulário/gastador da classe política e do governo incumbente, que tentaria promover de forma “populista” o aquecimento da atividade econômica no curto prazo a partir de políticas fiscal e/ou monetária expansionistas, ainda que isto gerasse recrudescimento inflacionário no médio ou longo prazo (Oreiro, 2018; Paula *et al.*, 2021).

Sua grande problemática é que se assenta numa premissa equivocada tanto com relação ao viés fiscal expansivo governamental, quanto no que se refere à ineficácia da política monetária no longo prazo, advinda da escola de pensamento econômico dos Novos Clássicos, que, por vez, compõe, assim como o monetarismo, a dita ideologia política neoliberal (Lucas, 1972; Sargent & Wallace, 1974; Kydland & Prescott, 1977; Froyen, 1999). Inclusive, Kydland e Prescott (1977), já na década de 1970, argumentavam contra a “discricionariedade” dos formuladores de política econômica. A razão de tal premissa estar equivocada é o fato de não deter qualquer corroboração histórica.

Assim, à guisa de conclusão deste pequeno ensaio, que não teve qualquer pretensão de construir uma análise em profundidade sobre as muitas facetas da atual conjuntura, foi apenas discorrer um pouco sobre alguns dos mais paradigmáticos marcos institucionais promovidos no Brasil pelas últimas forças políticas incumbentes. Mostrei assim como, longe de instigarem reações dos indicadores da economia nacional, vêm contribuindo para manter o atual status quo de estagnação e precarização do tecido produtivo, além da retração da atuação do Estado na promoção tanto de uma política macro-econômica expansiva e pró-crescimento, quanto de proteção laboral. Somando a isto o viés “autoritário” das medidas do Teto de Gastos e



da autonomia do Bacen, inspiradas numa concepção ideológica bastante problemática, vê-se como os governos neoliberais recentes, propagando soluções fáceis para os problemas complexos advindos da crise econômica, se mostraram e mostram completamente divorciados da realidade concreta e dos problemas imediatos do país. Insistem, pois, na continuidade de uma agenda de discutíveis resultados no afã de contemplação das elites empresariais domésticas, com pouco ou inexistente senso coletivo e social do próprio país.

Portanto, se desejamos vislumbrar um cenário minimamente melhor vis-à-vis o quadro social, político e econômico deletério que vivenciamos hoje, se faz imperativo, antes mesmo de discutir projetos mais amplos e longevos de desenvolvimento que preconizem a reindustrialização do Brasil e a reconstrução dos dispositivos mínimos garantidores de um Estado de bem-estar social, romper com toda essa institucionalidade recém inaugurada. A mesma, em complemento ao problemático tripé macroeconômico, constitui um verdadeiro estrangulamento institucional que, ao compelir o governo a uma condução inexoravelmente pró-cíclica de políticas, tolhe totalmente a margem de manobra para medidas de cunho heterodoxo. Tolhe, destarte, alternativas de políticas em um quadro de crise no qual soluções criativas seriam não só bem vindas como necessárias. Em suma, ou o Brasil rompe com a institucionalidade neoliberal vigente, cada vez mais divorciada das necessidades populares e da própria realidade prática, ou sequer terá possibilidade concreta e *policy space* para buscar sair da macroeconomia da estagnação, promovida por forças políticas adeptas ao que Oreiro e Paula (2021: p.159) chamaram de “thatcherismo tupiniquim”.

## Referências

ABDALA, Júlia; LOOS, Maurício. “Os Impactos da Reforma Trabalhista para o Trabalhador, Empresas e Sindicatos: Uma análise da lei 13.467/2017”. *Journal of Perspectives in Management – JPM*, No. 3, Vol. 1, 2019. pp.29-40.

BARBOSA, Nelson. “O problema das três regras fiscais”. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 30 de maio de 2019. Disponível em: < <https://diplomatique.org.br/o-problema-das-tres-regras-fiscais/> >. Acesso em 26 de abril de 2021.

BBC. *Armínio Fraga: ‘guru anticrise’ ou ‘vassalo dos mercados’?*. 17 de outubro de 2014. Disponível em: < [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/10/141014\\_fraga\\_arminio\\_ru](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/10/141014_fraga_arminio_ru) >. Acesso em 26 de outubro de 2021.

BOSCHI, Renato Raul. “Politics and trajectory in Brazilian capitalist development”. In: BECKER, Uwe (Ed.). *The Brics and emerging economies in comparative perspective: political economy, liberalization and institutional change*. Londres, Routledge, 2014. pp.123-143.

BRUNO, Miguel. “Os Governos Dilma Rousseff: Da ‘Nova Matriz Macroeconômica’ ao golpe de 2016”. In.: ARAÚJO, Victor; MATTOS, Fernando (Orgs.). *A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma – novas interpretações*. São Paulo: Hucitec Editora, 2021. pp.517-535.

CARVALHO, Laura. *Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, Sandro Sacchet de. “Uma Visão Geral sobre a Reforma Trabalhista”. *IPEA – Mercado de Trabalho*, No. 63, outubro de 2017. pp.81-94. Disponível em: < <http://>



repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8130/1/bmt\_63\_vis%C3%A3o.pdf >. Acesso em 28 de abril de 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA (CNA). *PIB do Agronegócio cresce 3,81% em 2019*. Disponível em: < [https://www.cnabrazil.org.br/boletins/pib-do-agronegocio-cresce-3-81-em-2019#:~:text=0%20PIB%20\(Renda\)%20do%20agroneg%C3%B3cio,21%2C1%25%20em%202018.](https://www.cnabrazil.org.br/boletins/pib-do-agronegocio-cresce-3-81-em-2019#:~:text=0%20PIB%20(Renda)%20do%20agroneg%C3%B3cio,21%2C1%25%20em%202018.) >. Acesso em 28 de abril de 2021.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES). *Quem são os conselheiros?*. Disponível em: < <http://www.cdes.gov.br/conselheiros.html> >. Acesso em 1 de junho de 2017.

DUMÉNIL, Gérard; LEVY, Dominique. *Capital Resurgent: Roots of the Neoliberal Revolution*. London: Harvard University Press, 2004.

EL PAÍS. *O laço de Paulo Guedes com os ‘Chicago Boys’ do Chile de Pinochet*. 31 de outubro de 2018. Disponível em: < [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/30/politica/1540925012\\_110097.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/30/politica/1540925012_110097.html) >. Acesso em 26 de abril de 2021.

EVANS, Peter. “The Eclipse of the State? Reflections on the Stateness in an Era of Globalization”. *World Politics*, Vol. 50, No. 1, 1997. pp.62-87.

FORDER, James. “Central bank independence: economic theory, evidence and political legitimacy”. In: ARESTIS, Philip; SAWYER, Malcolm (Eds.). *The Rise of the Market: Critical Essays on the Political Economy of Neo-Liberalism*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2004. pp.145-180.

FROYEN, Richard. *Macroeconomia*. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. *Uma Ponte para o Futuro*. 29 de outubro de 2015. Disponível em: < <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf> >. Acesso em 25 de abril de 2021.

HARVEY, David. *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press, 2004.

HELLEINER, Eric. *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

IANONI, Marcus. *Estado e coalizões no Brasil (2003-2016): social-desenvolvimentismo e neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2018.

INFOMONEY. *Paulo Guedes: a trajetória do fiador econômico do governo Bolsonaro*. 10 de julho de 2020. Disponível em: < <https://www.infomoney.com.br/perfil/paulo-guedes/> >. Acesso em 26 de abril de 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Desemprego cai para 11,9% na média de 2019; informalidade é a maior em 4 anos*. 31 de janeiro de 2020. Disponível em: < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26741-desemprego-cai-para-11-9-na-media-de-2019-informalidade-e-a-maior-em-4-anos> >. Acesso em 28 de abril de 2021.

KYDLAND, Finn; PRESCOTT, Edward. “Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”. *Journal of Political Economy*, Vol. 85, No.3, 1977. pp.473-492.



LUCAS, Robert. “Expectations and the Neutrality of Money”. *Journal of Economic Theory*, No.4, 1972. pp.103-124.

OREIRO, José Luís. “Autonomia ou Independência do BC”. *Jornal do Brasil*, 1 de março de 2018. Disponível em: < <https://jlcoureiro.wordpress.com/2018/03/01/autonomia-ou-independencia-do-bc-jornal-do-brasil-01-03-2018/> >. Acesso em 30 de abril de 2021.

OREIRO, José Luís; PAULA, Luiz Fernando de. *Macroeconomia da Estagnação Brasileira*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

O GLOBO. *Flexibilização da CLT entra na pauta do governo Temer*. 22 de maio de 2016a. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/economia/flexibilizacao-da-clt-entra-na-pauta-do-governo-temer-19353463> >. Acesso em 25 de abril de 2021.

\_\_\_\_\_. *Temer defende reforma trabalhista e diz que é saída para manter empregos*. 24 de agosto de 2016b. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/08/temer-defende-reforma-trabalhista-e-diz-que-e-saida-para-manter-empregos.html> >. Acesso em 28 de abril de 2021.

\_\_\_\_\_. *Bolsonaro sanciona lei que estabelece a autonomia do Banco Central; veja detalhes*. 24 de fevereiro de 2021. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/02/24/bolsonaro-sanciona-lei-que-estabelece-a-autonomia-do-banco-central-veja-detalhes.ghtml> >. Acesso em 30 de abril de 2021.

PALLEY, Thomas. “Re-Theorizing the Welfare

State and the Political Economy of Neoliberalism Campaign Against It”. *Journal of Economic Issues*, Vol. 54, 2020. pp.588-612.

PAULA, Luiz Fernando de; SANTOS, Fabiano; MOURA, Rafael. “The Developmentalist Project of the PT Governments: An Economic and Political Assessment”. *Latin American Perspectives*, Vol. 47, No. 2, 2020. pp.8-24. Disponível em: < <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0094582X20907319> >.

PAULA, Luiz Fernando de; VAZ, Camila; LANGE, Pedro. “A economia política da pandemia de COVID-19: O Brasil na encruzilhada entre o ‘velho normal’ e as novas tendências internacionais”. *Mimeo*, 2021. pp.1-20.

RIBEIRO, Daniel. “Interações estratégicas para o desenvolvimento e vantagens institucionais: o caso da CDES”. *Tese de Doutorado*. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), 2015.

SANTOS, Fabiano; MOURA, Rafael. “Tensões entre Democracia e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: condicionantes externos e internos de uma economia política em crise”. In.: ALMADA, Jhonatan; JABBOUR, Elias; PAULA, Luiz Fernando de (Orgs.). *Repensar o Brasil*. Rio de Janeiro: AMFG, 2020. pp.150-191. Disponível em: < <https://alacip.org/?p=38379> >.

SARGENT, Thomas; WALLACE, Neil. “Rational Expectations and the Theory of Economic Policy”. *Working Paper No. 29*, 1974. pp.1-23.

WORLD BANK. *World Development Indicators*. Disponível em: < <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=BR> >. Acesso em 8 de abril de 2021.



## Notas

<sup>1</sup>O documento pode ser consultado em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>.

<sup>2</sup>A lei se encontra disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm).

<sup>3</sup>O projeto, na sua versão final sancionada pelo presidente, pode ser checado em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp179.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp179.htm).



## COVID-19 NO BRASIL: UMA TRAGÉDIA ANUNCIADA

Alfredo Saad-Filho, professor no King's College London

Fernanda Feil, economista e pesquisadora do GEEP

O Brasil teve uma das piores políticas de controle da Covid-19 do mundo, impulsionadas pelas ações do presidente Jair Bolsonaro. As escolhas políticas do presidente criaram uma tragédia incomparável no país, com implicações potencialmente catastróficas para o mundo. O número de mortes no Brasil vem aumentando incansavelmente, atingindo 4,25 mil em 8 de abril, o maior número de mortes diárias na Terra. Até 20 de maio de 2021, o total de mortes registradas no país passou de 422 mil – correspondendo ao segundo maior total no mundo, atrás apenas dos EUA e da Índia. A situação se deteriorou consideravelmente desde o surgimento de novas e mais contagiosas variantes e novas linhagens do vírus. Só no estado do Amazonas, já foram sequenciados mais de 250 genomas<sup>1</sup>.

O sistema de saúde entrou em colapso em várias cidades, onde o fornecimento de oxigênio é escasso, os leitos de UTI estão totalmente ocupados, falta todo tipo de equipamento e medicamentos, e os profissionais de saúde estão exaustos. Alguns relatos mostram pacientes tendo que ser amarrados para serem entubados por falta de anestésicos. Centenas de pessoas morreram em carri-

nhos, no chão dos hospitais ou em casa, mesmo quando suas famílias conseguiram adquirir os indispensáveis tubos de oxigênio no mercado paralelo.

Três fatores convergiram para criar este inferno na Terra. Em primeiro lugar, o Brasil é um dos países mais desiguais do planeta, e desigualdades profundas e sobrepostas criaram intensas vulnerabilidades entre segmentos desfavorecidos da população. Essas vulnerabilidades tornaram-se mais profundas desde o golpe parlamentar/judicial que atingiu a presidenta Dilma Rousseff, em 2016. A pandemia evidencia as vicissitudes de uma sociedade altamente desigual; por exemplo, a Covid-19 afeta as comunidades negras e pobres e os desempregados mais do que o resto da população.

Em segundo lugar, o Brasil sempre sofreu com limitações políticas e institucionais agudas, que também pioraram drasticamente desde o golpe. Os dois governos desde 2016 patrocinaram uma sequência de reformas neoliberais que aumentaram a precariedade do trabalho, pioraram a seguridade social e deixaram os serviços públicos dramaticamente subfinanciados. Essas reformas foram





sustentadas pela Emenda Constitucional 55, que congelou os gastos não financeiros do governo federal em termos reais por 20 anos. O novo regime fiscal legitimou cortes brutais de financiamento e a canibalização das instituições do Estado em nome de uma regra fiscal arbitrária. No contexto das reformas neoliberais, o Sistema Universal de Saúde (SUS) brasileiro tem sido degradado nos últimos anos por razões financeiras e políticas.

Em terceiro lugar, o presidente Jair Bolsonaro sistematicamente minimizou os riscos da Covid-19, bloqueou qualquer resposta coordenada centralmente, e atacou dramaticamente prefeitos e governadores quando tentaram impor bloqueios, regras de distanciamento social, uso de máscaras ou quando tentaram adquirir vacinas. Isso inevitavelmente levou a uma colcha de retalhos de regras através do país, inevitavelmente inconsistentes, que Bolsonaro tem usado como argumento contra qualquer forma de restrição. Bolsonaro também obrigou seus ministros da Saúde (quatro no ano desde o início da pandemia) a se concentrarem em curas falsas (por exemplo, ivermectina e hidroxiquina), ao mesmo tempo em que deixava o sistema de saúde implodir.

A única medida significativa para proteger os pobres foi iniciada pelos partidos de esquerda no Congresso, oferecendo o auxílio emergencial de R\$ 600 por mês para quase 60 milhões de famílias por cinco meses, e depois prorrogado por quatro meses no valor de R\$ 300. Bolsonaro e seu ministro da Fazenda, o envelhecido (e ainda ineficaz) ex-Chicago Boy Paulo Guedes, rejeitaram-no como excessivo. A esquerda forçou a votação no Congresso, e a medida passou como parte

de um “Orçamento de Guerra”, excedendo as restrições constitucionais. Inteligentemente, Bolsonaro aproveitou o momento e apresentou a renda como “sua” subvenção, juntamente com outras medidas expansionistas, incluindo novas linhas de crédito para pequenas e médias empresas, o que elevou significativamente sua popularidade. No entanto, com o início do novo ano fiscal o programa de apoio à renda se encerrou, e só foi substituído em abril de 2021 por uma subvenção muito menor de R\$ 250 por mês por três meses, condicionada a reformas neoliberais mais profundas da administração pública e mais cortes fiscais em outros lugares.

O comportamento de Bolsonaro pode ser explicado de duas formas. Primeiro, uma abordagem de necropolítica, na qual a Covid-19 é tomada como um fato da natureza que só afeta os fracos e os deficientes. Isso é factualmente errado, mas a política de ressentimentos, rivalidades, conspirações e fake news é típica da atual geração de líderes autoritários, que muitas vezes criam notícias falsas ou deliberadamente fazem declarações mentirosas para criar conflitos, desviar a atenção de assuntos politicamente inconvenientes, ou bloquear políticas alternativas. Em segundo lugar, Bolsonaro afirmou que há uma escolha inevitável entre a proteção da saúde pública por meio de lockdowns e a proteção da atividade econômica, e que ele defende essa última. No entanto, essa escolha não existe: a experiência internacional mostra que as economias que enfrentaram o coronavírus mais decisivamente tiveram tanto o menor número de mortes quanto as menores contrações da atividade econômica (China, Coreia do Sul, Taiwan, Vietnã). Por



outro lado, aquelas que buscaram evitar bloqueios acabaram sofrendo os maiores números de mortes e as piores contrações econômicas (Brasil, Itália, Reino Unido, EUA).

A negligência de Bolsonaro com a pandemia também permitiu que o governo lançasse, praticamente despercebido, uma série de iniciativas que retiraram proteções ao trabalho e ao meio-ambiente, e abriram terras indígenas para a agricultura e a mineração. A pandemia também desviou a atenção de sucessivos escândalos de corrupção envolvendo a família do presidente.

Em resumo, Bolsonaro tem responsabilidade direta pela tragédia brasileira, mas isso é improvável que se deva apenas à sua incompetência, estupidez ou psicopatia, ou à perversidade de seus apoiadores, embora estes sejam fatores contribuintes. Mais importante, porém, é que o presidente promoveu a disse-

minação da Covid-19 a fim de polarizar a atmosfera política em seu próprio benefício, radicalizar seus apoiadores, e facilitar a implantação de seu programa destrutivo de governo. Enquanto isso, a população foi deixada exposta ao coronavírus, a maior autoridade do país espalha sistematicamente informações falsas e enganosas, e o governo federal se recusa a adotar políticas eficazes de controle da pandemia. O resultado tem sido o acúmulo dramático do número de mortes, uma brutal contração econômica, e o crescente caos social e político. Ainda, as reformas neoliberais, o desmantelamento do Estado e a destruição do meio ambiente permanecem no topo da agenda do governo.

### Notas:

<sup>1</sup>Iépe. (2021). Iepé Report. <https://institutoiepe.org.br/>



## A OPERAÇÃO LAVA JATO E A TRANSFORMAÇÃO DO COMBATE À CORRUPÇÃO EM UMA ARMA GEOPOLÍTICA E COMERCIAL PELOS ESTADOS UNIDOS\*

Pedro de Araújo Fernandes—Doutorando em Ciência Política no IESP-UERJ e pesquisador do Geep

Nesse artigo se resgata sucintamente a história da instrumentalização do combate à corrupção pelos Estados Unidos, com destaque para a gênese e internacionalização do Foreign Corruption Practice Act (FCPA) e a sua transformação em uma arma para atacar grandes empresas de outros países. Ao fim, aponta-se para a tramitação no congresso estadunidense de um projeto de lei que direciona parte dos valores obtidos com as multas do FCPA para um fundo de estímulo a reformas anticorrupção em outros países. Deste modo, busca-se levantar a possibilidade de que novas iniciativas anticorrupção articuladas com interesses estadunidenses podem voltar a ameaçar a soberania nacional e as empresas brasileiras, apesar do fim da Lava Jato.

O mês de abril de 2021 foi um mês de derrotas em série para a Lava-Jato, ou para o que restava dela. Neste mês, o Plenário do STF confirmou a incompetência da 13ª Vara de Curitiba e formou maioria para a suspeição de Sérgio Moro.

A derrota, contudo, não se restringiu à Su-

prema Corte e ao mundo do Direito. Ela sofreu, também, um golpe simbólico com a publicação do artigo “Lava-Jato, the Brazilian trap”<sup>1</sup> no jornal *Le Monde*, com grande repercussão no Brasil e no mundo.

O título da versão em inglês do artigo é uma clara referência ao livro “The American Trap”, que, por alguns meses de 2019, foi o livro mais vendido na Amazon da China.<sup>2</sup> Ele foi escrito por Frédéric Pierucci, um executivo da Alstom (multinacional francesa de energia e transporte) que ficou preso por mais de dois anos em Nova York, acusado de pagar propina a autoridades indonésias. Enquanto estava preso, Pierucci foi abordado por agentes que lhe prometeram que ficaria livre se ele se tornasse um informante da FBI dentro da Alstom. A oferta foi recusada, o que lhe custou uma longa estadia em uma prisão de segurança máxima em Rhode Island.

Durante a prisão o executivo estudou a legislação americana e, também, outros casos de punição a empresas estrangeiras acusadas de pagarem propina transnacional. Com base na

\*Reprodução de artigo de opinião publicado originalmente no CONJUR, com o título “A armadilha geopolítica da Operação Lava-Jato”



sua pesquisa, escreveu o livro para denunciar que os EUA estão utilizando leis corporativas, em especial o Foreign Corruption Practice Act (FCPA), como uma arma econômica para desestabilizar concorrentes.

O autor afirma que o seu caso era parte de uma estratégia para enfraquecer a Alstom e facilitar a sua aquisição pela General Electric, o que ocorreu em 2015. Mais do que isso, era parte de uma estratégia global em que uma norma dos EUA dotada de extraterritorialidade, sustentada por uma extensa rede de cooperação – formal e informal – com autoridades de outros países, é mobilizada com fins geopolíticos e comerciais.

O fato de o livro ter sido escrito por um francês e se tornado um *bestseller* na China em 2019 não é mera coincidência. Empresas francesas e chinesas são, há alguns anos, alvos desta estratégia estadunidense e o tema passou a fazer parte do debate público nestes países, assim como passou a estar no radar das autoridades.

A China é o principal rival comercial dos EUA e, no final da década de 2010, um dos pontos mais sensíveis desta rivalidade passou a ser o domínio sobre a tecnologia 5G. Em dezembro de 2018, poucos meses antes da publicação do livro, a CEO da Huawei, líder global no desenvolvimento do 5G, foi presa no Canadá por força de uma decisão da Corte Federal de Nova York, o que ensejou uma forte reação das autoridades chinesas e da opinião pública. No país, o tema é recorrente em programas de notícias, entrevistas e nos jornais.

No caso da França, outras grandes empresas além da Alstom, como a Airbus, a BNP Paribas e a Société Générale, tiveram que pagar multas que chegam à ordem das centenas de milhões ou até bilhões de dólares por terem sido

punidas no âmbito do FCPA. A classe política francesa, no entanto, reagiu. As Comissões de Relações Exteriores e de Finanças da Assembleia Nacional produziram um relatório sobre a extraterritorialidade do direito norte-americano, que serviu de subsídio para uma nova lei anticorrupção, a SAPIN II.<sup>3</sup>

No Brasil começamos a observar um aumento da consciência nacional em relação a este tema, em especial em relação às multas impostas à Odebrecht e à Petrobras no âmbito do FCPA.

A Operação Lava-Jato sempre recebeu críticas de vários tipos. Para além das críticas pelos abusos cometidos, pelo desrespeito ao devido processo, pelo fortalecimento de uma ideologia “antipolítica”, ela é criticada, já há alguns anos, por ameaçar a soberania nacional e destruir grandes empresas do país. Neste sentido, o artigo “Lava-Jato, the Brazilian trap”, que causou grande impacto na opinião pública brasileira e de outros países, cumpre um importante papel. Demonstra-se no artigo a articulação entre uma estratégia de instrumentalização do combate à corrupção pelos EUA e a destruição de grandes empresas brasileiras de infraestrutura, empresas estas cuja expansão internacional estava associada a uma política externa independente e voltada para o Sul global.

Essa crítica certamente não é nova. Muitos advogados, entre eles os advogados de defesa do presidente Lula, já a faziam, assim como diversos estudiosos do campo do Direito, da Economia Política e da Ciência Política, incluindo este que aqui escreve.

Contudo, a publicação no Le Monde tem o papel fundamental de legitimar este tipo de crí-



tica e contribuir para retirá-la do registro de uma “teoria da conspiração”, rótulo constantemente acionado pelos apoiadores da Operação para desqualificá-la. Em relação à dimensão internacional da Lava-Jato, vigorava a perspectiva, orientada por uma falsa noção de neutralidade, de que as iniciativas anticorrupção recentes no Brasil – muitas delas louváveis – eram simplesmente a incorporação das “boas práticas” ou “melhores práticas” internacionais de combate à corrupção, seja no âmbito do arcabouço normativo incorporado, ou seja no âmbito das cooperações – muitas informais – estabelecidas entre autoridades locais e estrangeiras.

Não há, neste enquadramento, muito espaço para considerações sobre soberania, conflito internacional e interesse nacional. Em suma, é uma narrativa com muito Direito e pouca Política que, contudo, sustentou uma atuação com pouco Direito e muita Política por parte de uma fração da burocracia estatal que se acostumou a desconsiderar a lei e a se comportar como se fosse o soberano da nação, só que a serviço de interesses alheios.

Qualquer pesquisa com alguma profundidade sobre o tema é capaz de identificar os interesses associados à criação de um regime internacional anticorrupção. A própria história da internacionalização e da aplicação do FCPA, uma lei anti-propina dotada de extraterritorialidade, é reveladora.

Desde o seu nascimento, em 1977, a lei enfrentava resistência de setores empresariais dos Estados Unidos, que consideraram estar em desvantagem competitiva em relação às empresas de outros países, que não possuíam normas análogas e que, portanto, não puniam as suas próprias empresas por pagarem propina em ter-

ritório estrangeiro.

Em 1981 o Government Accountability Office (GAO), órgão do Legislativo responsável pela auditoria do Governo Federal dos EUA, reportou para o Congresso dos EUA que as empresas do setor aéreo e do setor de construção seriam severamente atingidas, e que era necessário internacionalizar as provisões anti-propina transnacional:

*“Without an effective international ban against bribery, unfair competitive advantage could be given to non-U.S. firms. (...) Although progress in developing an international agreement has been slow, the United States should continue to take a leadership role in this effort. We recommended that the Congress urge the President to actively pursue an international agreement.”<sup>4</sup>*

As primeiras iniciativas dos EUA para internacionalizarem os preceitos do FCPA esbarravam em entraves relacionados aos conflitos Leste-Oeste e Sul-Norte dos anos 1970 e 1980. Na época, os países socialistas e grande parte dos países de terceiro mundo não queriam a existência autônoma de uma norma internacional anti-propina, pois pretendiam incorporá-la ao Código de Conduta das Corporações Transnacionais, uma tentativa – fracassada – de criar uma estrutura multilateral de regras internacionais sobre os direitos e responsabilidades das corporações nas suas relações com os governos.

Com o fim da Guerra Fria tais entraves foram removidos e os EUA conseguiram exportar suas normas por meio de convenções na OEA, OCDE e, posteriormente, na ONU. Vários países, a partir dos anos 2000, passaram a copiar as normas estadunidenses, inclusive o Brasil.



Além das normas anticorrupção transnacional, disseminaram-se normas de combate à lavagem de dinheiro por meio das recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), organização criada pelo G7 em 1989, e, mais recentemente, normas de combate ao crime organizado, por meio da Convenção de Palermo da ONU.

Em que pese a inegável importância dos esforços internacionais no combate à corrupção, a característica unilateral da sua estruturação revela o quanto eles podem ser problemáticos. Além disso, o que se vê no mundo, hoje em dia, é uma via de um lado só no que se refere às punições. Os EUA punem empresas de outros países com base no FCPA, mas os outros países não punem empresas estadunidenses com base em suas próprias leis.

É possível constatar, com base em dados facilmente acessíveis pela internet, que a partir de meados dos anos 2000 os EUA intensificaram a aplicação do FCPA e passaram a mirar em empresas de outros países. Não só as multas aplicadas tiveram um crescimento vertiginoso, como grande parte das empresas punidas deixou de ser estadunidense e passou a ser estrangeira, e o valor das multas costuma ser bem maior para as empresas estrangeiras.

Esse aumento foi acompanhado do fortalecimento do aparato estatal responsável por combater a corrupção transnacional. Neste sentido, em 2008 foi criada a “International Corruption Unit” no FBI, e os EUA passaram a investir na criação de cursos e fóruns para exportar suas técnicas e criar laços com autoridades locais. Ao mesmo tempo, escritórios internacionais especializados em crime de colarinho branco e *compliance* encontraram um nicho de mercado e se

expandiram. Assim, a prática da “porta giratória” se disseminou entre agentes do FBI e membros do DOJ imbuídos de combater a corrupção, e foi, inclusive, incorporada pelos operadores brasileiros, como o próprio Sergio Moro.

O sucesso desta estratégia, ainda que possivelmente temporário, têm animado políticos do país. Talvez inspirados pelo fundo – suspenso pelo STF – que seria criado com os valores do acordo de leniência da Odebrecht e da Petrobras, congressistas dos EUA apresentaram neste ano um projeto de lei que prevê a criação de um fundo anticorrupção financiado pelas multas do FCPA.

O projeto de iniciativa bipartidária prevê que, para toda multa superior a 50 milhões de dólares, 5 milhões de dólares deverão ser destinados ao “Anti-Corruption Action Fund”, e que todos os valores devem ser empregados fora dos Estados Unidos. Os propósitos do fundo são fortalecer a capacidade de combate à corrupção dos Estados estrangeiros, assistir no desenvolvimento de estruturas de governança baseadas no Estado de Direito e fortalecer o arcabouço legal e regulatório de combate à corrupção de outros países, incluindo a adoção das “melhores práticas” do direito internacional.

O nome do projeto é bem significativo: “Crook Act”. “Crook” significa “ladrão”. No caso, é um acrônimo de “Countering Russian and Other Overseas Kleptocracy Act”. O texto do projeto faz várias referências à Rússia e à China, supostamente líderes de um modelo de governo cleptocrático que se espalha pelo mundo.

O interesse geopolítico do projeto não poderia ser mais claro. Novas armadilhas podem estar se formando. É preciso estar alerta para



que o Brasil, desta vez, não caia nelas.

## Notas

<sup>1</sup>O título da versão em francês é “*Le naufrage de l’opération anticorruption « Lava Jato » au Brésil*”.

<sup>2</sup><https://www.washingtonpost.com/world/2019/06/07/an-unlikely-winner-china-us-trade-war-french-businessmans-book-about-his-battle-with-doj/>

<sup>3</sup>PRONER, Carol. Quando a parcialidade é

*extraterritorial, tudo se explica. In: STRECK, Lenio; CARVALHO, Marco Aurélio de. O Livro das Suspeições. Editora Telha. 2020. P. 277.*

<sup>4</sup>SCANTLEBUR, Donald. *Statement of Donald I. Scantlebury on the impact of the foreign corrupt practices act on u.s. business. United States General Accounting Office. 1981. P. 14/15.* Disponível em: <<http://archive.gao.gov/f0102/115367.pdf>>

<sup>5</sup>H. R. 402. P. 11. Disponível em: <<https://www.congress.gov/117/bills/hr402/BILLS-117hr402ih.pdf>>



## CONVENÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA REFLEXÃO

Fernanda Feil – economista e pesquisadora do Geep.

Carmem Feijó - professora titular na UFF, pesquisadora CNPq e coordenadora do Finde

Carlos Henrique Horn - professor da UFRGS

Marco Crocco - professor titular na UFMG

A crise econômica, social e ambiental intensificada pela Covid-19 pode ser vista como uma oportunidade, senão como uma exigência, para recolocar o desenvolvimento econômico e as mudanças nas estruturas produtivas e sociais no foco das políticas públicas. A crise financeira global de 2008-09, a estagnação econômica no quadro das reformas neoliberais, a atual crise sanitária e a iminência de catástrofes ambientais apontam a necessidade do resgate de estratégias efetivas de desenvolvimento lideradas pelo Estado e suas instituições.

Neste contexto, há que se repensar o papel do Estado, em consonância com as políticas macroeconômicas, as instituições e as ferramentas públicas disponíveis. A par do escopo das políticas macroeconômicas – fiscais, monetárias, cambiais –, a economia política terá um papel essencial na formulação de estratégias e medidas que avaliem riscos ambientais e sociais associados às mudanças no atual formato econômico. Urge inscrever na agenda questões de desigualdades regionais, setoriais e sociais e temas do meio ambiente e da sustentabilidade do modo de produção. A coordenação entre as políticas macroeconômicas e o objetivo amplo do desenvolvimento deve se expressar numa **nova con-**

**venção para o desenvolvimento sustentável**, que ajude o Brasil a superar a trajetória de saltos de crise em crise que marcou as últimas quatro décadas.

Uma das mais necessárias mudanças nesse sentido é que o Estado atue como planejador de longo prazo de forma coordenada e sinérgica com os demais agentes econômicos. Central a qualquer projeto dessa monta, a redução das emissões de carbono deve ensejar um processo de **transição verde**, com a passagem de uma economia intensiva para outra de baixa-intensidade em dióxido de carbono, que imponha limite ao aquecimento global. O Acordo de Paris objetiva restringir o aumento da temperatura a 2°C acima dos níveis pré-industriais até 2050 por meio de um plano ousado que implica rápida transformação produtiva e de consumo na sociedade. Os desafios impostos pelo Acordo de Paris combinam uma conversão a processos e comportamentos de produção favoráveis ao meio ambiente, criações de novas tecnologias e infraestrutura para substituir as atuais, sendo, portanto, necessário uma maciça realocação de capital. Tal processo demandará financiamento, benefícios fiscais para atividades selecionadas, crédito barato e subsídios.





Caberá ao Estado sinalizar a retomada do crescimento, criando expectativas positivas para a recuperação futura da estrutura produtiva e até mesmo [re]lançando o processo histórico de desenvolvimento, incentivando a convenção para o desenvolvimento sustentável, agora com foco na transição verde com inclusão social. Políticas fiscais, monetárias e financeiras deverão ser ativadas para alcançar essa transição, cujo escopo e natureza requerem a coordenação estatal com o propósito de socializar o investimento. E instituições públicas sólidas e capazes de enfrentar tais desafios são fundamentais para o sucesso da transição verde.

A transição para um mundo com zero emissões líquidas de carbono envolve mudança profunda com completa reordenação do modo de produção. Não decorrerá gradualmente da condução de uma mão invisível, mas exigirá intencionalidade – vale dizer, projeto coletivo, planejamento e coordenação. Reformas econômicas e políticas serão necessárias a fim de minimizar os impactos sociais, econômicos e financeiros adversos. Isso porque a transição verde requer novos setores de atividade com menos emissões de gases de efeito estufa, o que significa que a maioria das indústrias líderes atualmente existentes serão extintas ou terão que se readaptar de modo considerável. Dentre as dificuldades na construção de uma convenção para o desenvolvimento sustentável impulsionada pelo Estado e com a participação da sociedade civil, ONGs, setor privado, setor financeiro, inscreve-se o fato de que os setores terão diferentes tempos de maturação para se adaptarem às metas estabelecidas na Cop 21 (Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2015). Haverá fechamento de setores tradicionais e criação de novos da economia.

Nesse processo, uma nova estrutura de financiamento deve ser modelada. Este é nosso tema específico neste artigo. O sistema financeiro pode desempenhar papel central na transição verde, dada sua capacidade de impulsionar investimentos para as mudanças estruturais baseadas em inovação e eficiência ambiental. No entanto, apesar de seu provável protagonismo na transição verde, esta traz riscos à estabilidade do sistema financeiro que só recentemente foram considerados (Carney, 2015). O risco de *stranded assets* (ativos que sofrem baixas inesperadas ou prematuras, desvalorizações ou conversão para passivos) está se tornando uma característica frequente, regular e disseminada no sistema econômico. Assim, o sucesso na transição para uma economia limpa pode gerar um paradoxo pelo qual o sucesso acaba por ser um fracasso. Ou seja, um rápido movimento em direção a uma economia de baixo carbono poderia prejudicar materialmente a estabilidade financeira. Uma reavaliação geral das perspectivas, à medida que os riscos relacionados ao clima são reavaliados, poderia desestabilizar os mercados, desencadeando um ciclo de perdas e levando a problemas persistentes nas condições financeiras – processo que Carney (2018) chamou de momento climático de Minsky.

### **A transição verde e a convenção de desenvolvimento: o papel dos bancos de desenvolvimento**

O processo de transição verde depende de uma mudança na estrutura de financiamento para redirecionar investimentos para projetos limpos e garantir que a mudança não afete a estabilidade do sistema financeiro devido à sua alavancagem atual em setores intensivos em emissão de CO<sub>2</sub>.



Nesse sentido, entende-se que os bancos de desenvolvimento são essenciais para garantir o financiamento da transformação produtiva. Eles devem agir intencionalmente, orientados por uma missão de conversão da estrutura produtiva, e, portanto, agindo inseridos em um Estado que promova a mudança estrutural da economia. (Mazzucato e MacFarlane 2019). A intencionalidade ou missão do banco de desenvolvimento, é um conceito de política pública que reflete a orientação estratégica para a ação, integrada a políticas macroeconômicas, industriais, de inovação e de financiamento. Além disso, como defendemos aqui, os bancos de desenvolvimento agem de forma mais eficiente articulados a um projeto de política nacional para promover o desenvolvimento.

Bancos de desenvolvimento são instituições que, a princípio, têm experiência em fornecer recursos de longo prazo. Por sua atividade sistemática em prover volumes de financiamento para a formação de capital fixo, acumulam conhecimento, mesmo que tácito em vários casos, sobre a estrutura e os atores da economia, constituindo, assim, uma fonte de inteligência que deve ser adequadamente mobilizada no planejamento e execução de políticas públicas. Desde que efetivamente integrados a uma estratégia de desenvolvimento coordenada – refletida na convenção para o desenvolvimento sustentável, essa experiência credencia os bancos de desenvolvimento para atuarem como um importante braço da política pública, ajudando a operacionalizar projetos e redesenhar a estrutura produtiva onde atuam. Essa atividade pode ter impacto estrutural que em muito supera a meritória mitigação dos efeitos de crises financeiras, as ações contracíclicas ou a atenuação das falhas de mercado. Em uma palavra, bancos de desenvolvimento devem se comportar como

agentes de transformação da atividade produtiva, especialmente no processo de transição verde que requer financiamentos de longo prazo em novos setores.

Assim, entende-se que o papel dos bancos de desenvolvimento numa estratégia de criação de uma nova convenção de desenvolvimento sustentável junto ao Estado não se limita ao financiamento de projetos específicos, devendo desempenhar um papel importante na coordenação das políticas públicas, reduzindo problemas associados à informação, ou seja, mitigando a incerteza na visão Keynes-Knight, e fomentando um estado de confiança que expande a oferta de liquidez. Essa expansão da liquidez é orientada não só para incentivar empresas e cadeias produtivas, mas também para permitir transformações estruturais que reforcem a transição verde e promovam novos arranjos produtivos que melhorem o desenvolvimento e a redução das desigualdades setoriais, sociais e regionais.

### **Papel do banco central: uma proposta**

Além dos bancos de desenvolvimento, a construção de uma nova convenção de desenvolvimento sustentável, ancorada na transição verde, deve prever a reformulação do papel dos bancos centrais. Os bancos centrais deverão agir como ‘salvadores climáticos de última instância’, como indicado por Bolton et al. (2020) em "O Cisne Verde". Os autores argumentam que eventos causados por cisnes verdes afetam a saúde do sistema financeiro e podem exigir que os bancos centrais comprem ativos.

Num contexto de mudança profunda na estrutura produtiva, a autoridade monetária deve desenvolver uma política que denominamos de "Flexibilização Quantitativa Verde". Ou seja, para garantir que a mudança estrutural



necessária na transição verde não afete o sistema financeiro, os bancos centrais deveriam desempenhar um papel fundamental ao auxiliar o sistema financeiro por meio da compra de ativos depreciados devido à rápida transição climática, com a condição de que este pacote de resgate seja direcionado para o financiamento de projetos de sustentabilidade ambiental ou indústrias verdes.

A Flexibilização Quantitativa Verde seria uma política inspirada no *Quantitative Easing*, inicialmente implementada pelo Banco do Japão no início do século, e disseminada pelo Federal Reserve, o banco central dos EUA e, posteriormente, pelo Banco Central Europeu, para lidar com a crise financeira iniciada no biênio 2007/2008 e a subsequente crise do euro nos anos seguintes. Funciona como uma injeção de liquidez na economia por meio da compra de ativos de instituições financeiras. A flexibilização quantitativa verde seria implementada com os mesmos princípios, mas direcionada ao processo de transição climática. Além disso, o banco central emitiria títulos para capitalizar banco de desenvolvimento e garantir que as instituições possam financiar os projetos necessários para a transição verde sem esbarrar nos obstáculos decorrentes do mercado de crédito privado.

### **Reunir bancos de desenvolvimento e banco central na nova convenção de desenvolvimento sustentável: uma proposta**

A Flexibilização Quantitativa Verde é um instrumento vital para o financiamento de bancos de desenvolvimento. Isso porque, ao assumir a missão de financiar a transição verde como projeto para a construção da nova convenção de desenvolvimento sustentável, os bancos

de desenvolvimento enfrentarão o duplo desafio de capitalização e disponibilidade de recursos. Títulos públicos especiais, emitidos pelo banco central, poderiam capitalizar os bancos de desenvolvimento.

Por fim, deve-se acrescentar que o processo de transição verde deve mudar a forma de produção e consumo da sociedade. A ação do Estado direcionando e incentivando esse processo é vital. Nesse sentido, cabe ao Estado planejar e liderar esse processo. Para isso, suas principais instituições financeiras devem operar de forma eficiente, incluindo o banco de desenvolvimento, trabalhando como agência de desenvolvimento, e o banco central, trabalhando como credor de última instância para a transição verde. Os kits de ferramentas do Estado devem estar direcionados para uma nova convenção para o desenvolvimento sustentável. O nível de investimento na transição verde, o financiamento necessário e a operação do banco de desenvolvimento devem funcionar seguindo as orientações macroeconômicas. A coordenação das políticas internas é essencial para que a transição verde seja efetiva.

### **Referências:**

Bolton, Patrick, Morgan Despres, Luiz Awazu Pereira da Silva, Frédéric Samama, and Romain Svartzman. 2020. *The Green Swan: Central Banking in the Age of Climate Change*.

Carney, Mark. 2015. *Breaking the Tragedy of the Horizon—Climate Change and Financial Stability*.

Carney, Mark. 2018. *A Transition in Thinking and Action*.

Mazzucato, Mariana, and Laurie MacFarlane. 2019. *The Challenge of Smart, Inclusive and Sustainable Growth*.



## O BRASIL ENTRE O "VELHO NORMAL" E AS TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS PARA A RECUPERAÇÃO DA CRISE DA PANDEMIA DE COVID-19

Luiz Fernando de Paula—Professor do IESP-UERJ e do IE/UFRJ, Coordenador do GEEP

Camila Vaz—Doutoranda do IESP-UERJ e Pesquisadora do GEEP

Pedro Lange Netto Machado—Doutorando do IESP-UERJ e Pesquisador do GEEP

A economia brasileira, tal como a maioria das economias no mundo, foi fortemente afetada pela crise associada à pandemia da Covid-19. Esta encontrava-se estagnada antes da crise sanitária, com uma taxa de desemprego elevada e um contingente de mais de 40% da população economicamente ativa em trabalho informal ou “uberizado”, além de ter tido uma piora na desigualdade social no período 2015/2019: o Índice de Gini aumentou de 0,525 em 2015 para 0,543 em 2019 (Barbosa et al, 2020). O governo brasileiro teve uma resposta vacilante – frequentemente empurrado pelo desenrolar dos acontecimentos e/ou iniciativas do congresso nacional – perante uma crise que se revelou rápida e aguda. Diante disso, houve a necessidade de enfrentar problemas relacionados à queda da renda do setor informal, ao aumento de desemprego, à solvência das empresas, à queda das receitas dos estados e municípios (responsáveis por operar os serviços de saúde), à restrição de liquidez no setor bancário, além das consequências sociais e sanitárias da pandemia.

De fato, o efeito da crise do coronavírus sobre a economia foi imediato, com forte saída de capitais de portfólio, que gerou uma desvalorização cambial de 27,3% entre 11 de março e

14 de maio; um racionamento de crédito que atingiu pequenas e médias empresas; uma forte redução na taxa de crescimento do PIB, atingindo a economia em particular no 2º trimestre, puxado pelo setor de serviços e setor industrial; e um forte aumento da taxa de desocupação (de 11,0% em dezembro de 2019 para 14,4% em agosto de 2020).

A resposta inicial do governo brasileiro à crise econômica/social que resultou da pandemia foi bastante ambígua. Inicialmente, a primeira reação do ministro da Economia, Paulo Guedes, foi que “as reformas são a melhor resposta à crise do coronavírus”. Ainda em março de 2020, o governo federal adotou um conjunto de medidas contracíclicas sem impacto fiscal, que incluiu: a postergação do pagamento de impostos das empresas, como FGTS e Simples; a antecipação do 13º salário aos aposentados; o remanejamento de recursos para o SUS; a adoção de medidas para reduzir a fila do programa “bolsa família”; e a provisão de uma ajuda financeira a estados e municípios no valor total de R\$ 16 bilhões. Tais medidas se mostraram insuficientes para enfrentamento da crise econômica e social. Isto obrigou o governo federal, após forte campanha da sociedade civil e por iniciativa do

\*Artigo derivado do capítulo, escrito pelos autores, para o livro "COVID-19 e agendas de pesquisa nas ciências sociais".



Congresso Nacional, a implementar um programa de auxílio emergencial de renda para a população mais vulnerável, dada a existência de uma imensa parcela da população composta de trabalhadores informais.

Um passo fundamental no combate à crise econômica que resultou da crise sanitária foi a aprovação pelo Congresso Nacional do estado de calamidade pública no país, com vigência até 31/12/2020, o que permitiu ao governo brasileiro descumprir, no ano de 2020, as metas de resultados fiscais regidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei das Diretrizes Orçamentárias, viabilizando assim que pudesse aumentar os seus gastos para enfrentar os efeitos da crise em um contexto de forte queda na arrecadação tributária. Num segundo passo, o Congresso aprovou o assim denominado “Orçamento de Guerra”, em 07/05/2020, destinado exclusivamente às medidas de combate à crise associada à Covid-19, não estando restrito à chamada “regra de ouro”, que proíbe a emissão de dívida pública para cobrir despesas com gastos correntes.

Houve uma forte pressão social e política pela implementação de um programa emergencial de transferência de renda a trabalhadores informais e desempregados. Inicialmente o governo federal relutou em implementar um programa de transferência de renda e acabou por propor um voucher de R\$ 200,00 por três meses, enquanto o Congresso Nacional pressionava para aprovação de um valor mínimo de R\$ 500,00. Esta pressão levou à aprovação de um programa de auxílio emergencial, em 02/04/2020, instituindo um auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 inicialmente por 3 meses, e depois prorrogado por mais de 2 meses (atingindo cerca de 67,9 milhões de beneficiá-

rios, cerca de 1/3 da população brasileira), voltado para trabalhadores desempregados, trabalhadores informais e aqueles registrados em programas sociais. Concluído o pagamento das 5 parcelas, passou-se a debater a continuidade do Auxílio Emergencial, que levou o governo federal a instituir a Medida Provisória no. 1000, que estabeleceu um auxílio com 4 parcelas de R\$ 300,00 (até dezembro).

Em relação à preservação do emprego formal, mais uma vez as ambiguidades das medidas adotadas pelo governo federal ficaram claras. O Presidente Bolsonaro propôs inicialmente a suspensão do contrato de trabalho e redução da jornada de trabalho sem qualquer pagamento de salário; no entanto, em função da forte pressão política do Congresso Nacional, propôs na sequência alguma compensação de renda para redução de horas de trabalho e salários. Deste modo, em 01/04/2020, instituiu-se o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, que autorizou os empregadores, temporariamente, a reduzir salários e jornadas ou suspender contratos de trabalho (até 60 dias), com direito a estabilidade temporária do empregado e recebimento de benefício emergencial pago pelo governo brasileiro. A redução de jornada e salário poderia ser de 25%, 50% ou 75% por acordo individual ou coletivo com prazo máximo de 90 dias, ou qualquer percentual, inclusive 100%, apenas por acordo coletivo. Em função da permanência da pandemia ao longo do ano de 2020, o programa foi prorrogado três vezes, sendo concluído em dezembro.

O programa de auxílio emergencial (AE) a indivíduos vulneráveis contribuiu para uma rápida melhora na distribuição de renda, na medida em que evitou a redução de renda das famílias de baixa renda, em comparação com outros



segmentos da população, em particular o segmento que ganha menos de meio salário mínimo. Quando se inclui o AE à renda total, o primeiro e o segundo decil têm um ganho médio de 76% e 32%, respectivamente, evidenciando o forte impacto distributivo do AE para segmentos de baixa renda. Nos demais décimos, o ganho é declinante com o aumento da renda. Gonçalves et al. (2021) calculam ainda o Índice de Gini sem AE (0,5429) e com AE (0,4972), mostrando uma variação significativa de 8,4% em curto período de tempo. Além da redução na desigualdade social, verificou-se uma forte redução na pobreza e extrema pobreza devido ao AE: a percentagem da população abaixo da pobreza reduziu de 23,7% em maio para 18,4% em agosto de 2020, enquanto a percentagem da extrema pobreza caiu ainda mais: de 4,18% para 2,29%, uma redução de quase metade.

No que tange o desempenho da economia brasileira em 2020 (-5,3% no ano), em comparação às maiores economias da América Latina, observa-se um desempenho bem melhor que a média da América Latina (-7,7%) e das maiores economias da região, como Argentina (-10,5%) e México (-9,0%) (CEPAL, 2021). Já no 1º trimestre de 2021, há uma nova queda na atividade econômica brasileira em função da segunda (e forte) onda da pandemia, que resultou em paralisações parciais em vários estados brasileiros e dos efeitos negativos da renda em função do aumento na taxa de inflação causada por choques de oferta (elevação nos preços de commodities e desvalorização cambial).

O problema da economia brasileira para o ano de 2021 e adiante está relacionado a duas questões: (i) a estratégia negacionista do Presidente Bolsonaro em relação ao combate da pan-

demia, que favorece o crescimento no número de casos e mortes relacionadas a COVID-19, tal como ocorreu no período de janeiro a abril de 2021, e o atraso no programa de vacinação no país, fazendo com que a economia brasileira tenha, na primeira metade de 2021, uma recuperação bem abaixo da maioria das demais economias (OECD, 2021); (ii) o retorno por parte do governo brasileiro das políticas econômicas ortodoxas em 2021, com base no “teto dos gastos”, que, ao congelar os gastos públicos em termos reais, o impede de implementar políticas fiscais contracíclicas.

Disso decorre nossa avaliação de que não há estratégia do governo federal para implementar uma agenda crível de crescimento sustentável; por exemplo, não existe um programa governamental voltado para investimentos em infraestrutura. Há apenas um retorno ao “velho normal”: uma agenda de reformas liberais, na contramão do que vem sendo implementado em outros países; e em linha com o “Plano Mais Brasil”, defendido pelo governo Bolsonaro, em 2019, e composto por três Propostas de Emenda à Constituição (PECs): PEC Emergencial, PEC do Pacto Federativo e PEC dos Fundos Públicos. Dentre as medidas já aprovadas pelo governo, em 2021, estão a Autonomia do Banco Central e a PEC Emergencial; esta última sofreu um conjunto de alterações desde sua proposta inicial.

A retomada da agenda de reformas liberais e de austeridade fiscal pretendida pelo governo Bolsonaro está de acordo, como visto, com a estratégia econômica que vinha sendo implementada antes da pandemia, denominada por Oreiro e Paula (2021) como “Tatcherismo Tupiniquim”. Entretanto, o choque causado pela crise da COVID-19 acelerou tendências no deba-



te econômico internacional que apontam para uma outra direção, que contradiz preceitos fundamentais da agenda defendida por Paulo Guedes. Neste artigo, usamos como proxy desse debate documentos do Fiscal Monitor, publicação semestral do FMI, divulgados em 2020 e 2021. Como será visto a seguir, é patente o descompasso entre a política econômica do governo e o que vem sendo considerado como necessário, mundo afora, para a recuperação da crise.

Com efeito, essas agendas divergem já em seus respectivos pontos de partida. Isso porque o FMI – assim como demais organismos multilaterais – pressupõe a ocorrência de *lockdowns* nos momentos mais agudos da pandemia, de modo a estruturar suas recomendações sobre fases de maiores ou menores restrições às atividades econômicas nos países (FMI, 2020, p. 2). Como o governo Bolsonaro adota uma postura anticientífica em relação aos efeitos positivos do *lockdown* no controle da pandemia, essa etapa fundamental é de antemão sabotada. Ademais, tendo em vista o atraso no programa de vacinação que ocorreu no país, importa mencionar que o FMI (2021) ressalta a importância da vacinação em escala global, o que, em suas palavras poderia ser o projeto público “com o maior retorno já identificado”.

Em todo caso, vejamos o que propõe o FMI para a gestão das economias nacionais nesse contexto. No *Fiscal Monitor: Policies for recovery*, lançado em outubro de 2020, um ponto central em suas recomendações é a necessidade da expansão fiscal e do investimento público nesse processo, tanto para economias avançadas quanto emergentes. Para viabilizá-lo, governos devem, de acordo com o estudo, recorrer a uma maior emissão de dívida e à tributação dos estratos mais ricos da sociedade – a depender de

suas respectivas condições fiscais e tributárias. Em um primeiro momento, o foco deve ser a transferência de renda aos setores mais vulneráveis da sociedade, garantindo a sobrevivência tanto de pessoas quanto de empresas.

Como já sugerido, o auxílio emergencial, entre abril e dezembro de 2020, foi eficiente neste propósito, garantindo renda aos trabalhadores informais e, ao mesmo tempo, uma menor queda do PIB. De acordo com Sanches, Cardomingo e Carvalho (2021), caso não houvesse sido implementado, a queda do PIB brasileiro poderia ter sido de 8,4% a 14,8%. Mas o FMI (2020) é também enfático ao dizer que essa ajuda não deveria ser retirada de forma abrupta, o que contrasta com o ocorrido entre janeiro e março de 2021, período no qual o auxílio foi cancelado no Brasil, para depois ser retomado com valor reduzido. Além disso, um sistema tributário mais progressivo nunca esteve no horizonte do governo, a despeito da notória regressividade do sistema tributário brasileiro (Morgan, 2018).

O segundo momento em que o papel do Estado é imprescindível é o da recuperação econômica. Neste propósito, o investimento público é visto como um importante canal de estímulo da economia, com seus impactos substantivos sobre a geração de crescimento e emprego, sobretudo em momentos de incerteza, já tendo sido documentados pela literatura acadêmica. Nesse sentido, o FMI (2020) considera que as prioridades do Estado devem ser a melhoria da rede de saúde, a expansão da infraestrutura digital – dadas as demandas e tendências do setor de serviços – e a transição para um modelo de desenvolvimento mais sustentável, em linha com os desafios do aquecimento global e da proteção ambiental. Segundo o estudo, o aumento



dos investimentos públicos nessas áreas teria rápidos efeitos positivos também sobre a dinâmica de investimentos privados, fazendo com que a economia ingresse em um ciclo virtuoso de crescimento.

O Fiscal Monitor de abril de 2021 segue essa mesma linha. Em primeiro lugar, importa notar a ênfase que o estudo atribui à importância das ações fiscais adotadas durante a pandemia da Covid-19, para a mitigação de seus efeitos sociais, sanitários e econômicos. Além disso, ressalta-se que a pandemia ainda não está sob controle, o que reforçaria a importância de manutenção do suporte fiscal, ainda que podendo haver reformulações do mesmo, por exemplo, por meio de melhoria no direcionamento dos apoios. Ainda que, de fato, o documento dê importância aos riscos associados ao aumento da dívida pública, a instituição ressalta que seria preciso balanceá-los com os riscos provenientes da extinção dos apoios vigentes.

Além disso, o estudo dá especial ênfase às desigualdades sociais, tanto aquelas anteriores à pandemia da Covid-19 que, de acordo com a instituição, fizeram com que os efeitos da pandemia afetassem desproporcionalmente determinados grupos sociais, como também à ampliação das desigualdades pré-existentes, ocasionada pela pandemia (FMI, 2021). Desse modo, sugere a necessidade de medidas que garantam o acesso aos serviços básicos, como os de saúde e educação, e o fortalecimento de políticas que reduzam as desigualdades, bem como o fortalecimento da capacidade de tributação por parte do Estado.

As recomendações do FMI se inserem em uma tendência do debate internacional em torno da gestão de economias nacionais, que vem conferindo maior proeminência ao papel do Es-

tado (Cherif, Engher e Hasanov, 2020). Martin Sandbu (2021), com base nos recentes posicionamentos do FMI e do Banco Mundial, sugere que haveria um “novo Consenso de Washington” que, por seu turno, seria menos fiscalista, uma vez que o foco dessas instituições estaria, agora, em realizar de forma eficiente o gasto público e não em reduzi-lo.

Em conclusão, ainda é cedo para afirmar se há uma virada mais profunda e permanente nos posicionamentos do FMI ou se esta alteração na postura da instituição só permanecerá enquanto durarem os efeitos mais perversos associados à pandemia da Covid-19. No entanto, importa ressaltar que enquanto o FMI – instituição que historicamente pressionou países em suas políticas de ajustamento visando a garantir medidas de ajuste fiscal quando há aumento do endividamento público – tem ressaltado a importância de uma política fiscal expansiva durante o período da pandemia; o governo brasileiro tem se preocupado com o oposto, como se a perseguição de um ajuste fiscal e a redução do papel do Estado na economia garantisse a retomada do crescimento do país, algo que não tem acontecido.

Assim, apesar do início de 2021 ter sido marcado pela segunda onda da Covid-19, o centro da agenda do governo foi encaminhar novas propostas de ajuste fiscal. Enquanto as desigualdades se acentuam, e a economia segue em perspectiva de baixa recuperação, a agenda econômica parece ser construída como se, em 2021, o país já estivesse recuperado e imune à pandemia. Desse modo, enquanto o teto de gastos permanecer sendo a principal preocupação econômica e não houver uma estratégia de crescimento de longo prazo clara para a economia brasileira, não nos parece possível que o país





seja capaz de enfrentar devidamente os efeitos da pandemia, nem alcançar uma trajetória de longo prazo de desenvolvimento.

### Referências:

CEPAL (2021). *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2020*. Santiago: CEPAL.

Cherif, R.; Engher, M. e Hasanov, F. (2020). Crouching Beliefs, Hidden Biases: The Rise and Fall of Growth Narratives. *IMF Working Paper*, WP/20/228.

FMI (2020). *Fiscal Monitor: Policies for the Recovery*. Acessado em 14 de março de 2021 e disponível em <<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>>.

FMI (2021) *Fiscal Monitor: A Fair Shot*. Washington, April.

Gonçalves, R., Nascimento, J.C., Oliveira, A.A., Michelman, C., Guidolin e P., Melo, G. (2021). Impactos do auxílio emergencial na renda e no índice de Gini. *Nota do Cecon* n.16, abril.

Morgan, M. (2018). Income inequality, growth and elite taxation in Brazil: new evidence com-

paring survey and fiscal data, 2001–2015. *IPC-IG Working Paper* no. 165, fevereiro.

OECD (2021), <https://www.oecd.org/economy/weekly-tracker-of-gdp-growth>, acesso em 05/04/2021.

Oreiro, J.L. e Paula, L.F. (2021). *Macroeconomia da Estagnação Brasileira*. Rio de Janeiro: Alta Books.

Sanches, M.; Cardomingo, M.; Carvalho, L. (2021). Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020. *Nota de Política Econômica* n.007, MADE/USP, fevereiro.

Sandbu, M. (2021). Há um novo consenso de Washington, e ele é bem menos fiscalista. Valor econômico, 12/04/2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2021/04/12/ha-um-novo-consenso-de-washington-e-ele-e-bem-menos-fiscalista.ghtml>. Acesso em 20/04/2021

Vilella, C., Vaz, C., e Bustamante, J. (2020). Levantamento e análise de medidas econômicas adotadas durante a pandemia da COVID-19. *Nota de Política Econômica GESP IE/UFRJ*, junho.

