

**ECONOMIA E POLÍTICA
EM TEMPOS DE
PANDEMIA**

EXPEDIENTE

Corpo Editorial:

Camila Vaz
Fabiano Santos
Fernanda Feil
Luiz Fernando de Paula
Pedro Lange
Rafael Moura

Periodicidade da Publicação:

Trimestral

Autor corporativo:

Iesp / Uerj

Equipe Geep:

Coordenadores:

Fabiano Santos
Luiz Fernando de Paula

Pesquisadores:

Camila Vaz
Fernanda Feil
Helio Canone
Kayo Moura
Laurita Hargreaves
Luiz Lianza
Pedro Lange
Pedro Fernandes
Pedro Txai
Rafael Moura
Pedro Barbosa

GRUPO DE ESTUDOS DE ECONOMIA E POLÍTICA

GEEP / IESP — UERJ

Na Ciência Política, Economia Política pode ser entendida de várias formas, incluindo a análise da relação entre economia e poder político dentro dos Estados, teoria das escolhas públicas (“public choice”), relação entre ciclos políticos e política econômica, ou ainda mais amplamente a relação entre política e economia (“projetos políticos” alternativos, como socialdemocracia e neoliberalismo), ou seja, como fatores políticos afetam (e interagem com) as variáveis econômicas, e vice-versa. Já na Economia, Economia Política pode ser entendida tanto como uma abordagem feita a partir de economistas clássicos centrada no excedente econômico e distribuição da renda, quanto com uma abordagem que se contrapõe a concepção neoclássica de “market clear”, baseada, entre outros, em Keynes, Kalecki, Marx e Schumpeter. Há, por fim, a tradição da Economia Política Internacional que relaciona economia e ciência política com relações internacionais, incluindo temas como globalização, finanças internacionais, desenvolvimento, cooperação internacional, governança política, etc.

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 brasileira 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.

Neste contexto, interessa um amplo conjunto temático, que inclui, dentre outros: interface entre pensamento político e econômico; interação entre a atuação dos atores sociais e fatores econômicos; pensamento e experiência desenvolvimentista; fundamentos da socialdemocracia e experiências associadas; políticas públicas e sociais; globalização e redução do “*policy space*” dos Estados nacionais; financeirização; etc.

ECONOMIA E POLÍTICA EM TEMPOS DE PANDEMIA

Apresentação, 1

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

Governismo no Congresso em tempos de pandemia, 4

Fabiano Santos e Júlio Canello

Crise em cima de crise: o conflito do presidente da República com o STF e com os governadores no contexto da pandemia, 12

Pedro de Araújo Fernandes

Edificação institucional, economia política do sistema único de saúde (SUS) e o coronavírus, 17

Carlos Eduardo Santos Pinho

O acesso ao crédito para micro, pequenas e médias empresas (MPME) em meio a pandemia: o que fazer para chegar “na ponta”?, 23

Luiz Fernando de Paula e Mateus Coelho Ferreira

Austeridade como a única alternativa: a disputa por como o neoliberalismo enquadra os problemas econômicos e a pandemia, 28

Camila Vaz

A retomada das políticas monetárias não convencionais nos EUA. 36

Luiz Fernando de Paula e Paulo Saraiva

Por um welfare brasileiro mais contundente: trabalho e pandemia, 42

Luiz Lianza

As estratégias discursivas no *instagram* de Eduardo Bolsonaro: ciência, economia e engajamento militante, 50

Helio Cannone

Política externa brasileira em tempos de coronavírus: contradições e desafios do bolsonarismo no sistema internacional, 58

Pedro Txai Leal Brancher

A economia política das agências de rating e o mundo pós-pandemia, 64

Luiz Fernando de Paula e Pedro Lange Netto Machado

APRESENTAÇÃO

ECONOMIA E POLÍTICA EM TEMPOS DE PANDEMIA

Fabiano Santos*, Luiz Fernando de Paula**,

Pedro Lange Netto Machado*** e Fernanda Feil****

A pandemia do Covid-19 impõe ao mundo os desafios de uma crise sanitária e econômica, suscitando debates em torno das políticas necessárias à sua superação e do papel a ser exercido pelo Estado nesse contexto. No caso do Brasil, o cenário crítico é potencializado pelos desdobramentos do governo Bolsonaro, que confere à crise uma dimensão, além de econômica, também política. A pandemia do Covid-19 teve efeitos econômicos avassaladores sobre a economia brasileira, com consequências negativas sobre produto e emprego, em que as autoridades econômicas tiveram uma reação bastante vacilante dada sua orientação ideológica ultra neoliberal, mas também deu início a uma crise política, como resultado das próprias reações do presidente frente a crise sanitária, tencionando (e exacerbando) sua relação com congresso nacional, governos estaduais, STF e imprensa em geral. É diante dessa realidade que o Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP) do Iesp-Uerj apresenta seu segundo boletim.

Nesta edição, buscamos explorar e esclarecer algumas das principais questões que emergem da conjuntura de pandemia à luz da interlocução entre distintas abordagens e áreas do conhecimento. Nesse sentido, o Boletim contempla um conjunto amplo de temas, como política econômica, política externa, bem-estar social, relações entre o governo federal e os outros poderes da república e o comportamento de demais atores e instituições relevantes à compreensão da realidade

de política e econômica do Brasil e do mundo. Esperamos, assim, oferecer ao leitor instrumentos de reflexão sobre o momento atual e sobre as perspectivas que se abrem a partir do mesmo.

Este Boletim é composto por dez artigos de pesquisadores do GEEP e de convidados especiais. No capítulo 1, Fabiano Santos e Júlio Canello descrevem e analisam dados relativos ao comportamento dos plenários da Câmara dos Deputados em tempos de pandemia, comparando ao período anterior, isto é, o da pré-pandemia. Os autores focam no apoio recebido pelo governo em votações nominais no intuito de revelar a estrutura atual, embora parcial (posto que não inclui o Senado Federal), do conflito político no Congresso e como a crise causada pela pandemia impactou tal estrutura. A conclusão da análise sugere um futuro próximo mais estável, tendo em vista a aproximação formal de partidos do chamado “centrão” à base de apoio do governo, sem nenhuma previsão, contudo, quanto à sustentabilidade desse novo equilíbrio dadas as diversas fontes, estruturas, externas e conjunturais, potencialmente causadoras de novas crises.

No capítulo 2, Pedro de Araújo Fernandes aborda o entrelaçamento das crises do presidente da República com os governadores e com o Supremo Tribunal Federal no âmbito do combate à pandemia. O artigo apresenta o desenrolar desse conflito jurídico-federativo e também analisa a estratégia política do presidente diante das “amarras”

impostas pelo STF. O autor argumenta que, impedido judicialmente de afastar a maior parte das medidas adotadas pelos governos estaduais, Bolsonaro passou a tentar jogar toda a responsabilidade dos impactos socioeconômicos da pandemia sobre os governadores e o STF.

No capítulo 3, Carlos Eduardo Santos Pinho aborda a trajetória da construção institucional do SUS, bem como seus desafios face à persistência da secular desigualdade social e do arcaico receituário da austeridade fiscal no país. O artigo mostra que o SUS constitui uma vantagem institucional comparativa do Brasil quando comparado aos EUA e a algumas democracias da Europa. Entretanto, a emergência da pandemia vem mostrando a necessidade indispensável de se aprimorar a atenção básica, a ação preventiva, fortalecer o papel dos agentes comunitários de saúde nas favelas e periferias bem como instituir formas progressivas para o financiamento do SUS.

Luiz Fenando de Paula e Mateus Coelho Ferreira analisam, no capítulo 4, as causas para a dificuldade das micro, pequenas e médias empresas em acessar o crédito diante da incerteza causada pela pandemia do coronavírus e indicam possíveis mudanças para aprimorar a eficiência dos programas oficiais de financiamento com recursos públicos. O caso do *Main Street Leading Program* criado pelo *Federal Reserve* dos Estados Unidos é ressaltado como um exemplo importante neste sentido. Em relação ao PESE e o Pronampe, os autores concluem que é necessário tornar os seus condicionantes mais “flexíveis” para o tomador, com garantia 100% pública e com participação ativa dos bancos públicos. Ainda, mesmo diante do exposto, avaliam que o sucesso dessa proposta

dependerá também das medidas econômicas adotadas durante e no pós-pandemia.

No capítulo 5, Camila Vaz reflete sobre como enquadrar os problemas econômicos e legitimar socialmente quais devem ser as saídas para a crise gerada pela pandemia. Nesse sentido, o caso brasileiro se torna central, uma vez que a equipe econômica segue tendo como norte o programa de austeridade fiscal. A autora argumenta que, diante das consequências da pandemia no plano social e econômico, é preciso analisar como o pensamento neoliberal define os diagnósticos e soluções para as crises. Isso seria importante para considerar as alternativas necessárias ao projeto atualmente implementado, visando a garantir uma atuação efetiva do Estado para minimizar os efeitos sociais e econômicos da crise.

No capítulo 6, Luiz Fernando de Paula e Paulo Saraiva analisam as políticas monetárias não-convencionais (PMNC) nos Estados Unidos durante a crise da pandemia do Covid-19, fazendo um contraponto àquelas adotadas a partir da crise financeira de 2008. Para os autores, as seguintes lições podem ser extraídas acerca das políticas econômicas adotadas até então nos EUA: (i) o Fed se beneficiou da experiência de PMNC implementadas a partir de 2008, com a diferença de que enquanto na primeira tais políticas foram adotadas gradualmente após a crise de 2008, no caso da crise do coronavírus as mesmas foram adotadas imediatamente de modo a se antecipar dos efeitos da crise no setor bancário e no lado real da economia; (ii) dada a natureza da crise do coronavírus (paralisa da atividade produtiva), a política fiscal tem um protagonismo muito maior do que na crise de 2008, tendo a PMNC um papel

importante, mas complementar.

No capítulo 7, Luiz Lianza se propõe a compreender a relação entre a construção histórica de um campo econômico centrado em valores que naturalizam a morte de dezenas de milhares de pessoas e que está presente na administração Paulo Guedes no Ministério da Economia. Para tanto, o autor analisa a manutenção do *welfare* no Brasil, assim como sua importância para o mercado de trabalho. Além disso, o autor analisa a centralidade desse pensamento no desmonte desse *welfare* e abandono da população durante a pandemia.

Helio Cannone, no capítulo 8, realiza uma análise do discurso bolsonarista sobre ciência, economia e engajamento da sociedade civil através do *instagram* de Eduardo Bolsonaro. O argumento desenvolvido é que o discurso vai no caminho de politizar a ciência, sem negá-la e de naturalização dos pressupostos econômicos liberais. Por fim, o autor considera que entender o apelo às pessoas comuns e o domínio de ferramentas comunicacionais ajuda a compreender uma estratégia e ao mesmo tempo a força desse discurso.

No capítulo 9, Pedro Txai Leal Brancher analisa os impactos da pandemia global na estratégia de inserção internacional brasileira no governo Jair Bolsonaro. O autor argumenta que, embora o núcleo olavista tenha respondido a pandemia com a radicalização ideológica, a crise explicitou contradições intrínsecas da política externa do governo

Bolsonaro. Além disso, algumas dessas inconsistências são analisadas a partir da avaliação das relações entre Brasil, China e EUA diante da atual conjuntura.

Finalmente, Luiz Fernando de Paula e Pedro Lange Netto Machado ingressam, no capítulo 10, no debate que emerge no contexto da pandemia acerca da retomada do protagonismo do Estado na gestão de políticas voltadas ao bem-estar social. A reflexão ocorre a partir da atuação das agências de classificação de risco no contexto de globalização financeira. Os autores argumentam que o *modus operandi* das agências representa um empecilho à superação da ortodoxia neoliberal, que se coloca como condição ao resgate da ação social pelo Estado, uma vez que as ações de S&P Global, Moody's e Fitch Ratings são orientadas por parâmetros neoliberais. Dessa forma, governos nacionais estão sob a constante pressão para se manter a eles alinhados.

* Professor do Iesp-Uerj e coordenador do GEEP.

** Professor do Iesp-Uerj e do Instituto de Economia da UFRJ e coordenador do GEEP.

*** Doutorando em Ciência Política no Iesp-Uerj e pesquisador associado ao GEEP.

**** Doutoranda em Economia na Universidade Federal Fluminense e pesquisadora associada ao GEEP.

GOVERNISMO NO CONGRESSO EM TEMPOS DE PANDEMIA

Fabiano Santos*

Júlio Canello**

Este artigo descreve e analisa dados relativos ao comportamento dos plenários da Câmara dos Deputados em tempos de pandemia, comparando ao período anterior, isto é, o da pré-pandemia. Focamos o apoio recebido pelo governo em votações nominais no intuito de revelar a estrutura atual, embora parcial (posto que não inclui o Senado Federal), do conflito político no Congresso e como a crise causada pela pandemia impactou tal estrutura.

O documento divide-se em duas seções substantivas. Primeiro, apresenta resultados gerais sobre as votações (nominais e simbólicas) na Câmara dos Deputados, bem como grau de consenso nas votações nominais. Depois, discute resultados relativos ao apoio recebido pelo governo nas votações da Câmara. No final, projetamos um futuro próximo mais estável, tendo em vista a aproximação formal de partidos do chamado “centrão” à base apoio do governo, sem nenhuma previsão, contudo, quanto à sustentabilidade desse novo equilíbrio dadas as diversas fontes, estruturas, externas e conjunturais, potencialmente causadoras de novas crises.

Conjuntura pré e pós pandemia

Antes de verificarmos as mudanças no padrão de conflito parlamentar no período da pandemia, relativamente ao período pré-pandemia, vale lembrar como vinha se caracterizando o governo Bolsonaro no quadro mais geral de relações Executivo e Legislativos no contexto brasileiro. Neste

particular, o cenário na virada de 2019 para 2020 não trazia notícias excelentes. Senão vejamos.

A decisão de montar o ministério sem consulta aos grandes partidos representados no Legislativo gerou, como era de se esperar, indicadores relativamente ruins: apenas 78 projetos de lei ordinários haviam sido aprovados por iniciativa do governo (a pior taxa de sucesso dos últimos 5 mandatos presidenciais); apenas 42 medidas provisórias aprovadas (a menor taxa em 20 anos); 343 projetos de decretos legislativos iniciados na Câmara tendo em vista derrubar decretos presidenciais emitidos, contra 130 em Dilma II, 22 em Dilma I, 10 em Lula II e 30 em Lula I; para culminar o presidente rompe com seu próprio partido, o PSL, e parta para a montagem ainda não bem sucedida de um novo – o Aliança pelo Brasil. Todo este conjunto de evidências não poderiam deixar de repercutir no grau de apoio, ou governismo, encontrado na Câmara ao longo de 2019 – 76%, taxa superior apenas ao segundo, curto e mal fadado governo Dilma II.

Com a pandemia e a adoção por Câmara, Senado e Congresso do Sistema de Deliberação Remota (SDR) o quadro, a princípio favorável a sentimento de solidariedade nacional, ou a uma espécie de “tally for the tag” tupiniquim, se agrava de forma significativa. Com a pandemia do COVID-19, governadores e prefeitos decidem seguir as orientações do ministro da saúde da vez, que por sua vez seguia recomendações da Organização Mundial

da Saúde. Instaure-se conflito federativo importante, após o presidente se contrapor pública e diversas vezes contra as medidas preventivas adotadas em todo o mundo e defendidas por seu ministro, além de forçar estados e municípios a recuarem em suas decisões. Congresso e STF juntos apoiam os entes federativos, generalizando o quadro de desentendimento institucional em meio a crise sanitária de graves e inéditas proporções. No decorrer dos meses iniciais de pandemia no Brasil, Bolsonaro finalmente demite seu ministro da saúde, nomeia outro, que se vê sem condições para permanecer no cargo pouco mais de um mês depois sua assunção ao cargo.

A resposta do presidente neste ambiente de agravamento de crise foi, até o momento em que a coleta de dados para este boletim termina, o de aumentar a presença de militares no governo e aumentar o embate retórico com o Congresso e parlamentares. É com este pano de fundo que daremos início ao exame do padrão de conflito no plenário da Câmara dos Deputados durante os primeiros anos de governo Bolsonaro.

Votações em plenário na câmara dos deputados: resultados gerais

A primeira dimensão analisada remete aos aspectos mais gerais das votações no Plenário da Câmara. Vejam para começar, as tabelas 1 e 2 indicam o número total de votações em cada governo, acompanhado do percentual delas que foi realizado nominalmente. A segunda tabela difere da primeira ao considerar apenas intervalos de tempo mais propriamente comparáveis, ou seja, até o dia 19 de junho do segundo ano de cada governo eleito. Esse é o dia limite dos dados levantados para a atual legislatura, servindo, portanto, de paradigma para os períodos anteriores. As tabelas estão organizadas em ordem decrescente de proporção de votações nominais.

É de se destacar a maior presença proporcional de nominais no atual governo se comparado a qualquer um daqueles que o precederam. Esse indicador é um primeiro sinal da existência de conflito no plenário da Casa, ou, dito de outra forma, da fragilidade na articulação política do governo no legislativo. O volume de votações nomi-

Tabela 1. Votações nominais no plenário da Câmara, por governo (%)

Governo	N. total de votações	Nominais (%)
Bolsonaro	1513	29,8%
Temer	2573	19%
Dilma II	1774	18,5%
Dilma I	2955	11,8%
Lula II	3417	11,7%
Lula I	3567	5,9%

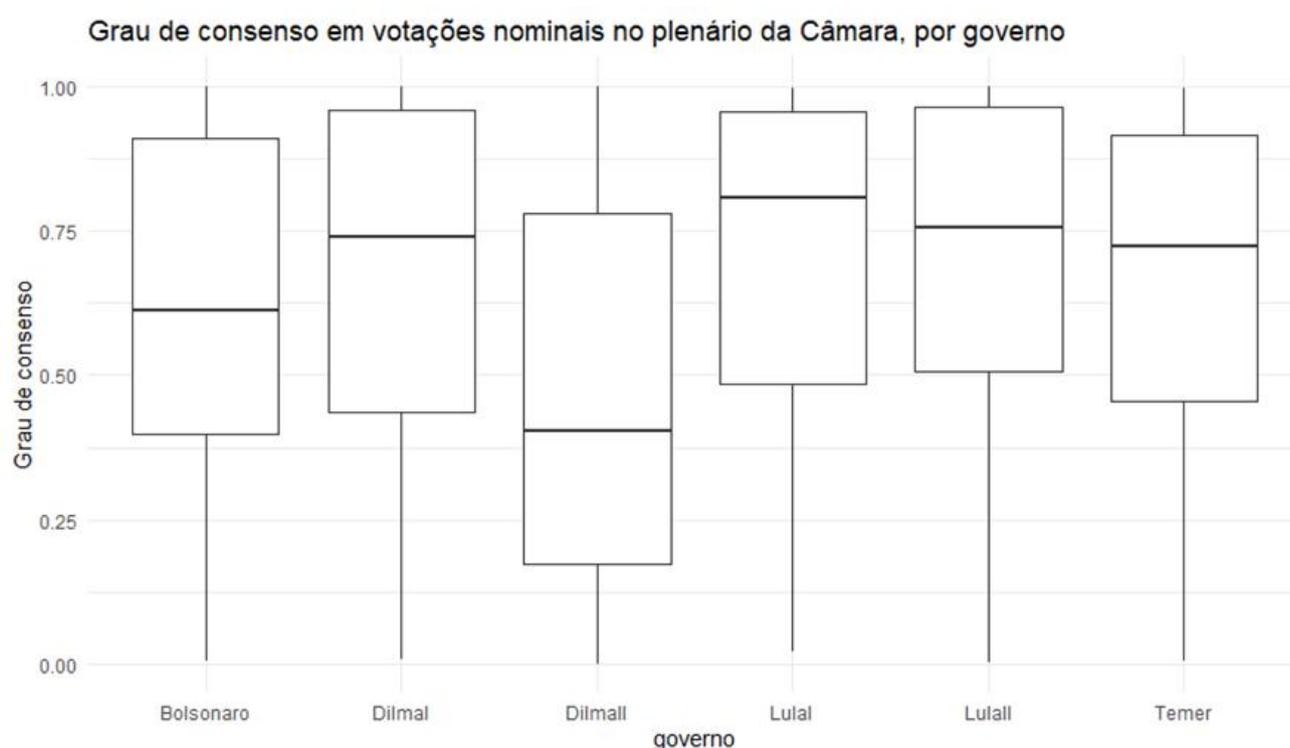
Tabela 2. Votações nominais no plenário da Câmara, por governo (%), até 19-06 do segundo ano.

Governo	N. total de votações	Nominais (%)
Bolsonaro	1513	29,8%
Dilma II	1774	18,5%
Lula II	1299	12,2%
Dilma I	1135	10,7%
Lula I	1585	4,7%

nais durante Bolsonaro supera, inclusive, aquele do governo Dilma II, que foi marcado pela crise política entre executivo e legislativo.

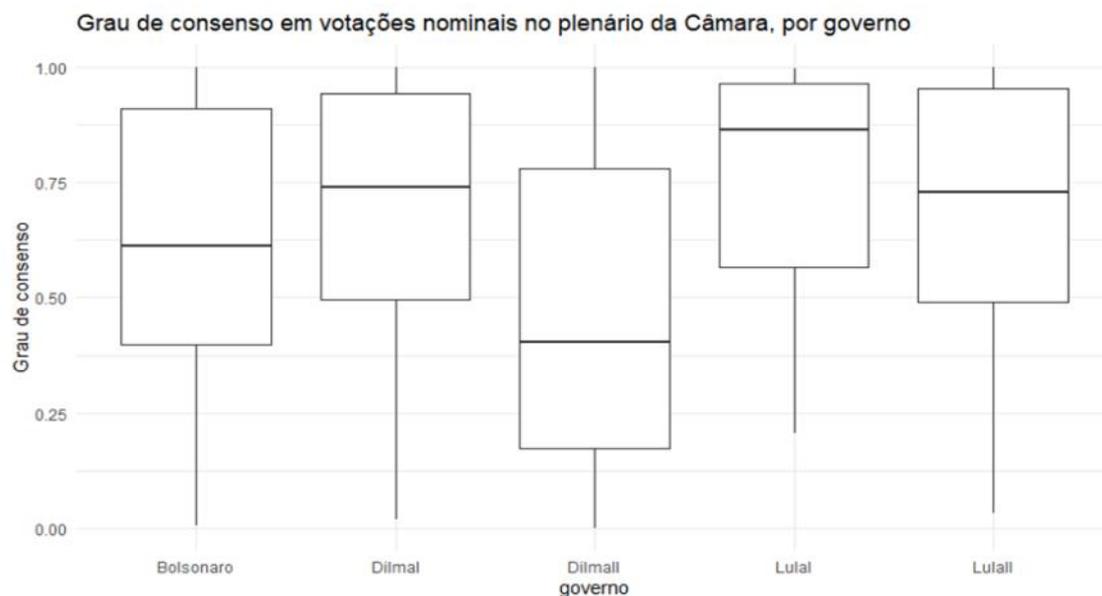
A primeira figura uma medida do consenso nas votações nominais no plenário da Câmara, separadas por governo. O indicador representa a diferença absoluta de votos sim - votos não (e outros) sobre o total de votos. Quanto mais próximo de 1, maior a proporção de votos sim (ou de não e outros) e, portanto, maior é o consenso em torno dessa posição majoritária. Quanto mais próxi-

mo de 0, maior é a divisão no plenário entre sim e não/outros. O histograma (abaixo) enfatiza o valor mediano e a dispersão de modo mais agregado. Como podemos ver, o Governo Bolsonaro teve o segundo pior resultado entre os governos comparados, superando somente o Governo Dilma II, marcado por profunda crise política que conduziu ao impeachment da mandatária. O baixo consenso nas votações corresponde à maior divisão dos votos em plenário e, conseqüentemente, deve ser lida como sinal da baixa capacidade de o executivo pautar a atividade legislativa.



A figura seguinte mostra os resultados limitados a 19-06 do segundo ano de cada governo

eleito. Essa restrição apenas reforça as indicações.



Por fim, vale observar as diferenças entre os períodos pré e pós pandemia na atual legislatura. A tabela 3 indica uma proporção de votações nominais ligeiramente maior durante o período pré-pandemia, ressalvando que o número total de votações também é bem maior, quase o dobro, uma vez que temos um intervalo pré com mais de um ano e um pós com apenas alguns meses.

É possível dizer, em termos gerais, que além do grau de conflito no plenário da Câmara ser significativo durante o governo Bolsonaro (proporção de nominais e mediana de consenso somente é melhor do que Dilma II), as divergências em votações se tornaram mais expressivas após o início da pandemia da Covid-19, com a utilização do

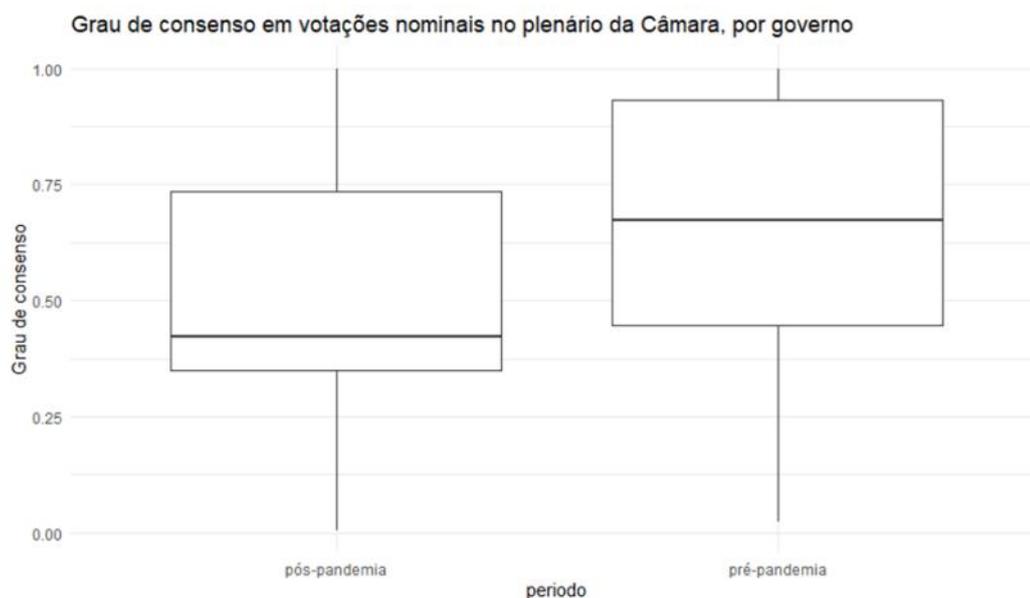
sistema de deliberação remota e o redirecionamento da agenda política em torno das repercussões da crise.

Apoio ao governo em votações nominais no plenário da câmara

Levantados os aspectos mais gerais da dinâmica do plenário da Câmara, esta seção descreve resultados relativos ao apoio recebido pelo governo nas votações nominais, ou aderência do plenário à orientação do líder, ou seja, o apoio ao governo em votações nominais na Câmara é medido como o percentual de votos que segue a orientação da liderança do governo. Utilizamos apenas as votações em que há orientação do líder, embora também seja possível assumir o voto do líder como

Tabela 3. Votações nominais no plenário da Câmara, pré e pós pandemia (%)

Período	N. total de votações	% de nominais
Pré-pandemia	999	33,6%
Pós-pandemia	514	22,4%



proxy da preferência presidencial. Foram excluídas as votações consensuais e aquelas em que o percentual de votos “sim” é maior do que 90%.

A tabela abaixo apresenta médias e medianas do apoio recebido pelo governo, considerando a totalidade das votações orientadas. A diferença entre as duas medidas revela a direção e força da assimetria nas distribuições - médias menores que medianas indicam que poucos casos de fraca aderência “puxam” o valor para baixo. Bolsonaro tem recebido mais apoio em votações do que Dilma, ficando abaixo, porém, de Lula e Temer.

Tabela 4. Média e mediana do apoio ao governo em votações nominais na Câmara dos Deputados (% , por presidência)

Governo	Média	Mediana
Lula I	73,7	75,7
Lula II	76,5	78,7
Dilma I	68,7	74,5
Dilma II	58,2	58,5
Temer	73,7	74,5
Bolsonaro	72,8	74,2

Agora, comparando apenas até 19 de junho do segundo ano de cada mandato, ressalvado afastamento de Dilma e excluído Temer. Na comparação estrita até 19-06 do segundo ano, a média e mediana de Bolsonaro somente é superior a Dilma II, ficando abaixo também, para esse intervalo mais curto, de Dilma I.

Tabela 5. Média e mediana do apoio ao governo em votações nominais na Câmara dos Deputados (% , por presidência)

Governo	Média	Mediana
Lula I	77,4	77,8
Lula II	77,7	78,5
Dilma I	76,2	81,6
Dilma II	58,2	58,5
Bolsonaro	72,8	74,2

Para além das médias, vale destacar o volume de votações em que o apoio recebido pelo governo foi inferior a 50%, ou seja, os episódios em que a posição da liderança não foi majoritária, indicando provável derrota na votação. Esse pode ser um

indicador ainda mais relevante do que o simples percentual de apoio ou aderência, pois não apenas denota falta de força na posição política, mas eventual fracasso de articulação em plenário.

Tabela 6. Votações nominiais na Câmara com apoio ao governo inferior a 50%

Governo	Proporção	N total de
Dilma II	27%	184
Dilma I	17%	189
Bolsonaro	7%	315
Lula II	6%	274
Lula I	5%	138
Temer	1%	334

Tabela 7. Votações nominiais na Câmara com apoio ao governo inferior a 50%. Até 19/06 do segundo ano de cada presidência— excluído Temer

Governo	Proporção	N total de
Dilma II	27%	184
Bolsonaro	7%	315
Dilma I	6%	84
Lula II	3%	130
Lula I	0%	52

Os resultados para o governo Bolsonaro são piores do que Lula e Temer, também do que Dilma I quando considerado o período mais estrito. Ain-

da assim, há diferença bastante expressiva com Dilma II (27% contra 7%). Relativamente à Dilma I, é interessante observar o aumento significativo na proporção de votações com apoio minoritário quando comparados o mandato inteiro e o período mais estrito. As figuras anteriores já traziam esse indicativo, qual seja, de que a perda de apoio por parte do Governo foi crescente a partir da metade da legislatura.

Finalmente, com a mesma metodologia, enfatizamos as votações de 2019 e 2020, indicando, ainda, aquelas do período pós-pandemia. Quando olhamos as médias e medianas como um todo há uma redução no apoio/aderência após o início da pandemia e utilização do sistema de deliberação remota. Na mesma direção, a tabela 9 indica elevação na proporção de votações nominiais em que o apoio recebido pela orientação do líder do governo foi inferior a 50% (de 6% para 11%).

Tabela 8. Apoio médio ao governo em votações nominiais na Câmara (%), pré e pós pandemia

Período	Média	Mediana
Pré-pandemia	74,3%	76,3%
Pós-pandemia	68,9%	69,4%

As duas últimas figuras desta ação mostram resultados por partidos na atual legislatura, considerando apenas as maiores bancadas. Variações médias mais significativas são no PSB e PDT, reduzindo apoio após a pandemia. Isso também ocorre com DEM, PSDB e mesmo PSL (embora o Republicanos, para onde migraram alguns bolsonarista, aumente o apoio). Há variação para cima no PT, mas apoio segue o mais baixo de todos.

Tabela 9. Votações nominais na Câmara com apoio ao governo inferior a 50%, pré e pós pandemia

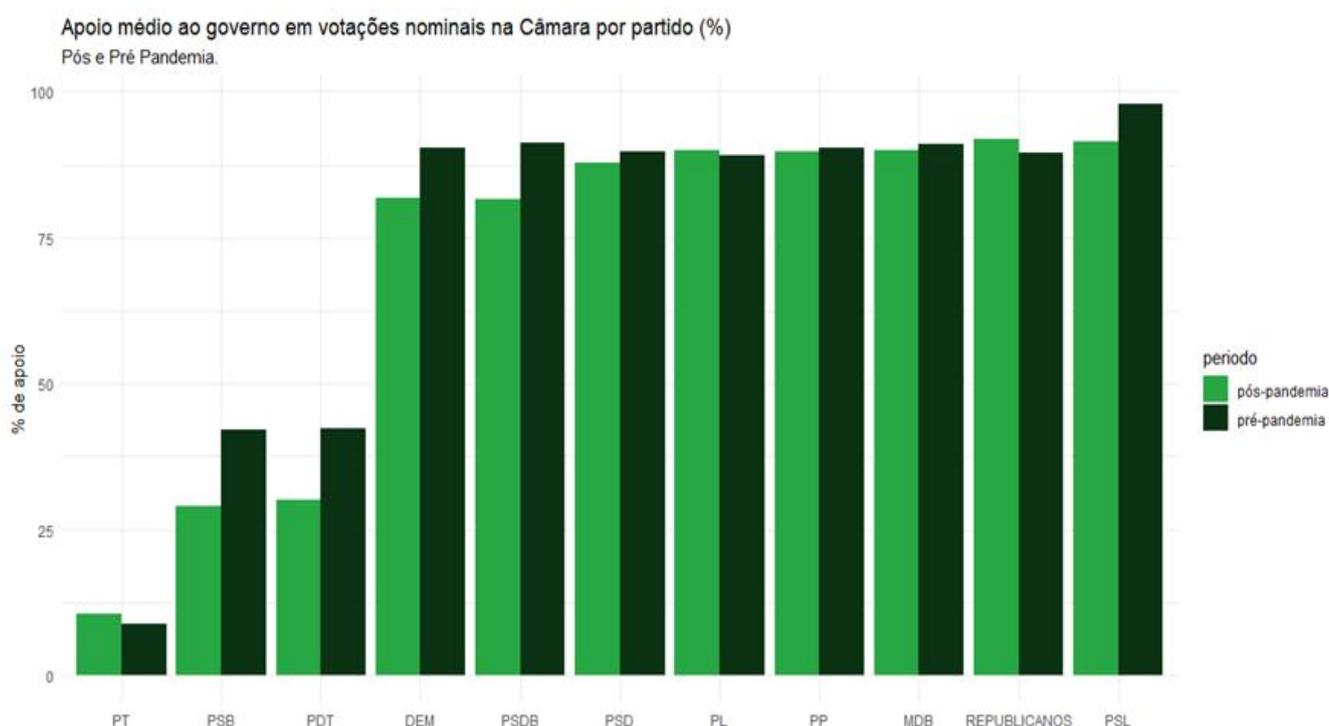
Período	%	N. total de
Pré-pandemia	6%	231
Pós-pandemia	11%	84

Centrão e cenário prospectivo

A leitura fria dos números, contudo, não estaria a indicar um governo em estado terminal. No Brasil, desde muito tempo acostumou-se a denominar de “centrão” um conjunto significativo e amorfo de partidos e parlamentares, altamente pragmáticos e conservadores. Dispostos a sustentar qualquer governo desde que não extremado à esquerda. Sendo à direita, há espaço para alguma conversa. Sendo este o caso do Bolsonaro, então temos o centrão voltando a ocupar postos e orçamentos com a promessa de devolver em votos aquilo de que o governo precisa – não

propriamente uma agenda para o país, mas, na falta disso, pelo menos evitar o impeachment. A recriação do ministério das Comunicações e a nomeação de Fábio Farias, do PSD, para ser seu titular é o gesto representativo desta dinâmica.

Motivos para preocupação não faltam. Sérgio Moro, antigo ministro da Justiça e peça chave no processo eleitoral que levou Bolsonaro a presidência, pede demissão em plena pandemia com acusações formais de tentativa de interferência do presidente na Polícia Federal, de sua alçada. Segundo o ex-ministro, tal interferência teria a motivação ilegal e ilegítima de exercer vigilância e controle sobre investigações eventualmente danosas para familiares e a ele próprio em última instância. Sendo assim, é certo que a adesão do “centrão” ao governo aumentará a taxa de apoio de parlamentares ao governo nas votações da Câmara, o que não se sabe, todavia, é o timing e o modo pelo qual os desdobramentos de elementos de desgaste paralelos ao Legislativo influenciarão os cálculos de custo e benefício de agentes tão voláteis e volúveis.



#Este artigo é o segundo boletim elaborado pelo Observatório do Legislativo Brasileiro no bojo do projeto “Congresso Remoto”, em parceria com a Pulso Público e a DadoCapital, projeto apoiado pela Rede de *Advocacy* Colaborativo (RAC).

*Professor do Iesp-Uerj e coordenador do GEEP

**Doutor e Mestre em Ciência Política pelo IESP-UERJ



CRISE EM CIMA DE CRISE: O CONFLITO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA COM O STF E COM OS GOVERNADORES NO CONTEXTO DA PANDEMIA

Pedro de Araújo Fernandes *

Atualmente o Brasil passa por uma incrível superposição de crises que cria uma espécie de tempestade perfeita. À crise de saúde, somam-se a crise socioeconômica, a crise entre os entes federativos e finalmente, a crise ente os Poderes. Estas crises se entrelaçam e têm como um elemento comum o esforço do presidente Jair Bolsonaro de alimentá-las. Em particular, o presidente alimenta o conflito e o antagonismo com o Supremo Tribunal Federal e com diversos governadores do país.

O presidente, que desde o começo do seu governo tem uma relação problemática com o Supremo e com parte dos governadores, passou a ter com eles uma relação que beira a hostilidade no contexto da pandemia. Já em meados de 2019 os principais governadores que foram aliados de Bolsonaro durante a eleição romperam com ele e passaram a ser seus adversários, quando não inimigos. A relação de João Dória e Wilson Witzel com o presidente, chamados por ele de nomes irreproduzíveis na reunião ministerial do dia 22 de abril, se deteriorou e atingiu o ponto mais baixo durante a pandemia. Isso ocorreu porque eles, assim como a maioria dos demais governadores, trataram de demonstrar publicamente, desde o início da crise, grande apreensão com a doença. Ainda, eles adotaram políticas restritivas para

combatê-la, como a suspensão das aulas nas escolas, fechamento de grande parte do comércio e restrição da circulação das pessoas.

O presidente Jair Bolsonaro, ao contrário dos governadores, assumiu uma posição contrária à política de restrição de locomoção e do comércio. Inicialmente ele tratou de minimizar a doença e associou a preocupação com o COVID-19 à neurose e à histeria. Em pronunciamento à nação no dia 24 de março o presidente afirmou que tratava-se só de uma gripezinha e que quem não era idoso ou quem possuía boa saúde, como ele, não tinha com o que se preocupar: *“No meu caso em particular, pelo meu histórico de atleta, caso fosse contaminado pelo vírus, não precisaria me preocupar. Nada sentiria ou seria, quando muito, acometido de uma gripezinha ou resfriadinho.”*

Logo ficou claro que o discurso da gripezinha era insustentável e que não seria possível minimizar o poder destrutivo da doença. Bolsonaro tratou, então, de naturalizar as mortes e transmitir a ideia de que o governo não podia fazer nada para conter a disseminação do vírus. No dia 29 de março o presidente, na volta de um passeio a pé por Brasília, afirmou: *“Essa é uma realidade, o vírus tá aí. Vamos ter que enfrentá-lo, mas enfrentar como homem, porra, não como um moleque. Vamos enfrentar o vírus com a realidade. É a vida.”*

Todos nós iremos morrer um dia...

O presidente continuou na toada da naturalização nos meses seguintes. No fim de abril, quando o país já contava com milhares de mortos e a curva continuava a crescer exponencialmente, o presidente respondeu a uma pergunta sobre o número de mortos com “e daí”, expressão que se tornou um símbolo do seu descaso: *“E daí? Lamento. Quer que eu faça o quê? Eu sou Messias, mas não faço milagre.”*

Muitas das manifestações do presidente foram criticadas pelos governadores. Dos 27 governadores da federação, pelo menos 19 criticaram publicamente a manifestação presidencial do dia 24 de março. Além disso, 25 governadores assinaram uma carta cobrando ações de Bolsonaro contra a pandemia. Em particular os governadores do Rio de Janeiro e São Paulo, que governam os estados mais afetados pela doença e que são possíveis adversários de Bolsonaro em 2022, entraram em rota de colisão com o presidente. Os dois lados entraram em dinâmica de confronto aberto quanto à narrativa em relação à pandemia e, também, em uma dinâmica conflituosa em relação às políticas adotadas para contê-la.

Logo no início, no dia 20 de março, Bolsonaro tentou enfraquecer as políticas restritivas dos governadores por meio da Medida Provisória 926/20. Esta medida prevê que as políticas de restrição da locomoção e de serviços adotadas pelos governos estaduais e municipais devem seguir orientação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e que não devem afetar os serviços definidos como essenciais por decreto presidencial:

“Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:

VI- restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de:

- a) entrada e saída do País; e
- b) locomoção interestadual e intermunicipal;

§ 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

§ 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º.

§ 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do **caput**, quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador.

Os governadores, contudo, continuaram com suas políticas restritivas independentemente das recomendações da ANVISA. Este conflito desembocou no Supremo Tribunal Federal, a quem coube delimitar o poder de cada ente no combate à pandemia (FONTAINHA et. al., 2020). Em abril a Corte tomou várias decisões no sentido de afirmar a competência concorrente dos entes federativos e de assegurar a autonomia das autoridades locais no combate à pandemia. No dia 8 de abril o ministro Alexandre de Moraes decidiu cautelarmente, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672 proposta pela OAB, que as autoridades estaduais e municipais podem adotar medidas restritivas de combate à pandemia a despeito de ato federal em sentido contrário:

“CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR (...) RECONHENDO E ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS GOVERNOS ESTADUAIS E DISTRITAL E SUPLEMENTAR DOS GOVERNOS MUNICIPAIS (...) INDEPENDENTEMENTE DE SUPERVENIÊNCIA DE ATO FEDERAL EM SENTIDO CONTRÁRIO.”

No mesmo sentido decidiu o pleno do STF no dia 15 de abril, referendando a decisão monocrática do min. Marco Aurélio de 24 de março em resposta à Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341, proposta pelo PDT.

Apesar da posição do STF, Bolsonaro continuou a tentar minar as iniciativas dos governadores. No mês de maio o presidente optou por inserir na lista de serviços essenciais atividades que, de acordo com qualquer avaliação minimamente razoável, não podem ser consideradas essenciais. No dia 7 de maio o presidente, por meio do decreto 10.342 decidiu considerar atividades de produção de produtos de bebidas e higiene como essenciais. Alguns dias depois, em 11 de maio, o presidente ampliou ainda mais os serviços essenciais, adicionando, por meio do decreto 10.344, salões de beleza, barbearias e academias esportivas. O próprio presidente, em manifestação pública em frente ao Alvorada, explicitou que tais decretos não foram baseados na essencialidade das atividades, mas sim na preocupação com a economia e o desemprego: *“Essas três categorias juntas dão mais de um milhão de empregos. Pessoal, vou repetir aqui, vou apanhar de novo. A questão da vida tem que ser tratada paralelamente a questão do emprego.”*

Contudo, poucos dias depois o Ministro Dias Toffoli autorizou o descumprimento destes decretos pelas autoridades estaduais e municipais. O ministro reverteu uma decisão do Tribunal de Justiça de Sergipe, que, em sentido contrário à determinação do go-

vernador do estado, deu provimento ao Mandado de Segurança impetrado pelo dono da barbearia com base no decreto presidencial supracitado. O governador, então, acionou o STF com um pedido de Suspensão de Segurança e o Ministro Toffoli acatou, destacando as decisões tomadas pela Corte em abril que garantiram a autonomia dos estados e municípios:

“Têm sido julgados os casos submetidos à competência desta Suprema Corte, forte no entendimento de que a competência da União para legislar sobre assuntos de interesse geral não afasta a incidência das normas estaduais e municipais expedidas com base na competência concorrente, devendo prevalecer aquelas de âmbito regional, quando o interesse em análise for predominantemente de cunho local.”

Bolsonaro, ao editar tais decretos, provavelmente fazia um jogo de cena, visto que o STF já havia se manifestado sobre o tema anteriormente, de modo que era previsível que fosse autorizar o descumprimento dos decretos. Diante do obstáculo judicial à sua posição, o presidente adotou a estratégia de transferir todo o custo político das medidas restritivas para os governadores e o STF, culpando-os pela enorme crise social e econômica que vivemos. Esta estratégia fica explícita em uma fala feita na frente do Alvorada no dia 08 junho, em que Bolsonaro transfere toda a responsabilidade para o STF e governadores, e relaciona os gastos no combate à doença com práticas de corrupção, fazendo clara referência aos vários casos investigados pela Polícia Federal de possíveis fraudes em compras e contratos para enfrentar a doença:

“Essa questão de desemprego e mortes, governadores... Supremo (Tribunal Federal) deu todo poder para eles para gerir esse problema. Eu apenas injeto bilhões nas mãos deles, e alguns ainda desviam. Alguns ainda desviam.”

Ocorre que a existência de efeitos socioeconômicos negativos é inevitável. O Brasil, assim como todos os países que foram atingidos fortemente pela pandemia, sofre com grande desemprego, queda do PIB, aumento da pobreza, entre outras chagas que costumam custar caro a quem ocupa o cargo de principal mandatário da nação. Contudo, sabe-se desde a deflagração da doença na China que a disseminação da pandemia e o número de mortos podem ser mitigados (RUORAN et al., 2020) e, de fato, eles estão sendo mitigados devido às políticas adotadas pelos governadores e prefeitos. Neste sentido, o papel das autoridades não se resume à dimensão normativa. É importante que elas atuem desde o incentivo ao comportamento social colaborativo até a criação de mecanismos de punição dos *free-riders* (JOHNSON et al., 2020), que são aqueles que querem se beneficiar da cooperação sem arcar com os custos dela.

Ao invés de contribuir para o enfrentamento da doença, que seria o papel natural da autoridade máxima da nação, Bolsonaro constantemente mina os esforços anti-pandemia, indo, por exemplo, a manifestações de massa e saindo constantemente às ruas de Brasília, gerando aglomerações no seu entorno. Contrariamente à postura esperada de um líder diante de uma situação crítica que demanda fina coordenação coletiva, ele sinaliza para a sociedade que o comportamento do *free-rider* é o comportamento correto.

À primeira vista, Bolsonaro se assemelha, ele próprio, a um *free-rider*. Afinal, em última instância o “achamento da curva”, termo que já se tornou banal no debate público, interessa ao presidente. O Brasil já conta com dezenas de milhares de mortos, e estaria em situação muito pior se desde o começo a posição de Bolsonaro não encontrasse no Judiciário um obstáculo e se tornasse a posição prevalecente. O

número de mortos seria muito maior e os leitos estariam ainda mais cheios do que estão. Para o presidente o cenário ideal é o da diminuição do número de mortos com a transferência total do custo político do enfrentamento da pandemia para o Judiciário e para os governadores. Ou seja, ele quer colher os frutos do esforço coletivo contra a pandemia, mas não quer arcar com os custos.

No entanto, no contexto extremamente crítico que vivemos, com uma superposição e um entrelaçamento de crises dos mais diversos tipos, e com uma violenta ofensiva do presidente contra as instituições, Bolsonaro parece mais um surfista do que um *free-rider*. Ele quer surfar na onda criada pela confluência da crise pandêmica com as demais crises. Tudo indica que almeja não somente transferir os custos políticos do combate à doença, mas, também, se aproveitar disso para enfraquecer o STF e os governadores e, se possível, abrir caminho para uma eventual ruptura. Pelo menos, este era o seu objetivo estratégico até recentemente, como ficou evidenciado na reunião ministerial do dia 22 de abril divulgada pelo ministro Celso de Mello. Nesta reunião o presidente afirma que decidiu baixar uma Portaria com o objetivo de armar a população para uma sublevação contra supostas condutas ditatoriais por parte das autoridades locais no contexto da pandemia. No dia seguinte foi baixada uma Portaria que ampliou enormemente a quantidade de munição que cada pessoa pode comprar.

O objetivo do presidente é claro. Resta saber se ele conseguirá surfar esta onda ou se tomará um “caixote”. Esta última possibilidade parece cada vez a mais provável. O surfista se desequilibrou com a atuação do STF no inquérito das Fake News e com a prisão vergonhosa de Fabrício Queiroz na casa do advogado do presidente. Bolsonaro tenta restabele-

cer o equilíbrio, mas suas dificuldades são muitas, ainda mais quando se vislumbra, no horizonte, novas ondas do COVID-19 que podem desequilibrá-lo de vez.

* Doutorando em Ciência Política no IESP-UERJ

Referências:

FONTAINHA, Fernando; EVELYN, Amanda; FERNANDES, Pedro. *O Judiciário da pandemia*. JOTA. 2020.

JOHNSON, Tim; DAWES, Christopher; FOWER, James; SMIRNOV, Oleg. *Slowing COVID-19 transmission as a social dilemma: Lessons for government officials from interdisciplinary research on cooperation*. *Journal of Behavioral Public Administration*. Vol 3(1). 2020

RUORAN, L.; RIVERS, C.; TAN, Q.; MURRAY, M. B.; TONER, E.; LIPSITCH, M.. *The Demand for Inpatient and ICU Beds for COVID-19 in the US: Lessons From Chinese Cities*. *Harvard University*. 2020. DASH Repository. doi: <http://nrs.harvard.edu/urn3:HUL.InstRepos:42599304>

Bolsonaro diz que é preciso 'enfrentar vírus como homem e não como moleque. UOL. 29/03/2020. Dispo-

nível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/03/29/bolsonaro-diz-que-e-preciso-enfrentar-virus-como-homem-e-nao-como-moleque.htm?cmpid=copiaecola>

Gripezinha': leia a íntegra do pronunciamento de Bolsonaro sobre covid-19. UOL. 24/03/2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/03/24/leia-o-pronunciamento-do-presidente-jair-bolsonaro-na-integra.htm?cmpid=copiaecola>

"Sou Messias, mas não faço milagres", diz Bolsonaro sobre recorde de mortes. UOL. 28/04/2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/04/28/sou-messias-mas-nao-faco-milagres-diz-bolsonaro-sobre-recorde-de-mortes.htm?cmpid=copiaecola>

"Bolsonaro diz que função do governo na pandemia de coronavírus é apenas repassar bilhões aos estados e que alguns governadores 'ainda desviam' recursos". GLOBO. 08/06/2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-diz-que-funcao-do-governo-na-pandemia-de-coronavirus- apenas-repassar-bilhoes-aos-estados-que- alguns-governadores-ainda-desviam-recursos-24468329>

EDIFICAÇÃO INSTITUCIONAL, ECONOMIA POLÍTICA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) E O CORONAVÍRUS

Carlos Eduardo Santos Pinho *

No momento em que redijo esta breve reflexão, o Brasil encontra-se sem ministro da Saúde e na maior crise sanitária do século XXI, com quase 45 mil mortos (excluindo as subnotificações). Este texto parte da ditadura militar de 1964, até o atual cenário da pandemia global da Covid-19, e tem por objetivo explorar a trajetória da construção institucional do SUS, as relações público/privado, o subfinanciamento crônico, derivado de um sistema tributário regressivo, bem como os seus desafios em face da persistência da secular desigualdade social e do arcaico receituário da austeridade fiscal.

A modernização autoritária instituída com o golpe de 1964 criou os alicerces, ao mesmo tempo, para a universalização e a seletividade, ensejando a lógica privatista dos interesses no ambiente de exclusão social e arbítrio, enviesando as políticas públicas no Brasil. Configurou-se a adoção de critérios de mercado ou de eficiência empresarial na gestão da máquina pública devotada a executar e operacionalizar políticas sociais. A terceirização – contratação de clínicas e hospitais particulares com o fito de ampliar a rede de atenção médica desprovida de investimento público – evidenciou a segunda marca da privatização. Finalmente, o abandono dos serviços públicos por meio da particularização dos programas (convênios-empresas) e o incipiente atendimento robusteceram o caráter privatizante. O contexto da privatização foi facilitado pelas alterações processadas na esfera do poder aquisitivo da população con-

sumidora, uma vez que houve um crescimento e diversificação da clientela potencial dos convênios-empresa e planos de saúde (operários qualificados, assalariados de média e alta renda, profissionais liberais). Então, na década de 1970, formou-se uma demanda significativa por serviços médicos massificados e de proveitosa qualidade.

A possibilidade de dedução das despesas com saúde do imposto de renda, mecanismo implantado mediante as reformas fiscais levadas a cabo pelo autoritarismo (o Código Fiscal Nacional, de 1966, a Constituição de 1967, o Decreto-Lei N. 200/1967, os 11 decretos promulgados no âmbito do AI-5), convergiu para afirmar a concepção do cidadão como “pessoa física”, qual seja, como um contribuinte atrelado ao universo do consumo individualizado, sobretudo de serviços médicos. A reforma tributária de 1966 e a Carta de 1967 haviam eliminado o princípio da capacidade contributiva, presente na Constituição de 1946, descartando a dimensão da distribuição equitativa da carga tributária entre os membros da sociedade, assim como a distribuição dos recursos e das competências entre os componentes da federação. O regime militar priorizou o crescimento econômico acelerado e subordinou os governos subnacionais.

No projeto modernizador de expansão do capitalismo brasileiro instaurado no Nacional-desenvolvimento Autoritário (1964-1985), esboçou-se um

processo de “americanização” da proteção social, particularmente na saúde, mas ampliado para as políticas públicas setoriais direcionadas à temática social. A modernização capitaneada pelos militares fez uma trajetória inversa à conduzida por Getúlio Vargas, o qual incorporou seletiva e hierarquicamente os trabalhadores à “cidadania regulada”, distinguindo-os do “restante” da população empobrecida. A ditadura militar ampliou direitos sociais aos previamente excluídos (autônomos, domésticas, trabalhadores rurais, isto é, a maioria da população), contudo, nivelou tal cidadania social a patamares insignificantes, acarretando o afastamento dos trabalhadores formais do sistema público e o vasto contingente de novos assalariados médios, instaurando um modelo americano de política social. A propagação de *lobbies* e poderosos grupos de interesse do empresariado da saúde favoreceram a construção de um sistema de seguridade mercantilizado.

Foi na década de 1970 que se inaugurou o campo de conhecimento da Saúde Coletiva atrelado ao projeto da Reforma Sanitária Brasileira, além da *Revista Saúde em Debate* do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes) como meio de circulação da produção acadêmica sobre o tema. O elemento inovador que o movimento sanitaria trouxe foi à afirmação do binômio saúde e democracia. Tal visão norteou os debates no âmbito da VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, na qual se estabeleceram princípios e linhas de atuação do projeto de Reforma Sanitária no processo constituinte de 1987-1988. São eles: universalidade, integralidade, participação e descentralização. A edificação do projeto da Reforma Sanitária fundou-se na noção de crise: (1) crise do conhecimento e da prática médica; (2) crise do autoritarismo; (3) crise do estado sanitário da população; (4) crise do sistema de prestação de serviços de saúde; (5) crise da medicina mercantilizada, bem como

de sua ineficiência. A luta pela universalização da saúde emerge como parte indissociável da luta pela democracia, assim como a institucionalização da democracia surge como condição para garantia da saúde como direito de cidadania.

Contudo, na transição democrática, os setores conservadores atuaram ativamente para que não fossem onerados via tributação progressiva, o que propiciaria o financiamento da Seguridade Social (Assistência, Previdência, Saúde) e a equidade fiscal. Um exemplo paradigmático foi a derrota, no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), da Comissão da Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeira (CRETAD), que propunha um pacote expressivo de medidas visando eliminar as disparidades tributárias agravadas pela ditadura militar (1964-1985), aumentar a progressividade do sistema, promover a equidade fiscal, a autonomia federativa e instaurar um novo padrão de gasto público. Político conservador e um dos quadros do partido de sustentação da ditadura militar (Arena), o presidente da Comissão de Tributação, Francisco Dornelles, resistiu às medidas de tributação progressiva e argumentava que a carta deveria ser a mais concisa possível.

Tanto a criação do Sistema Único de Saúde - aprovado na Constituição Federal de 1988 - quanto o contexto no qual o Movimento da Reforma Sanitária construiu a sua institucionalidade processaram-se diante de forte recrudescimento do projeto neoliberal enquanto ideologia de resistência à execução de políticas públicas de corte universalista bem como da revitalização do receituário da austeridade fiscal. Este último partidário da redução da presença do Estado na economia e nas políticas públicas sociais. A criação do SUS, portanto, contrasta com as reformas neoliberais assentadas no ajuste estrutural pre-

nunciado pelo Banco Mundial, que, em 1987, divulgou o documento “*Financing health services in developing countries: an agenda for reform*”, criticando a iniciativa de assegurar gratuitamente o acesso universal a todos os serviços de saúde nos países em desenvolvimento. Não obstante, o SUS processou uma reforma democrática do Estado e foi resiliente ao esvaziamento da função estatal de provedor.

A partir da visão de que os fenômenos sociais são *path dependence*, ou seja, o que ocorre em um momento no tempo implicará os resultados de uma sequência de eventos futuros, o padrão institucional de assistência à saúde em vigor no Brasil deriva das políticas ou escolhas anteriores, sobretudo a partir dos anos 1960 de tal modo que as diversas opções ocorridas nas últimas décadas não são independentes umas das outras, mas conectadas. A política de saúde pública inscrita na Constituição Federal de 1988, ao valorizar a ideia de cidadania universal efetuiu uma ruptura com o caráter meritocrático da assistência à saúde, tradicionalmente vinculada à incorporação no mundo do trabalho. De outro lado, no cerne das reformas pró-mercado dos anos 1990, a política de saúde incorpora a assistência privada à esfera de intervenção estatal sob a forma de regulação do mercado privado de assistência, com o fito de encorpar tal mercado e viabilizar os direitos do consumidor, evidenciando e legitimando o caráter dual da assistência.

No período compreendido entre 1990 e 2015, houve reduções expressivas das taxas de mortalidade por doenças transmissíveis e por causas evitáveis, da morbimortalidade materno-infantil e da desnutrição infantil. A expectativa de vida da população, por seu turno, aumentou, passando de 68,4 anos, em 1990, para 75,2 anos, em 2016. As taxas de mortalidade geral padronizadas por idade caíram em 34%. A redução da mortalidade de crianças foi impulsionada

pelo Bolsa Família e pela Estratégia Saúde da Família. Ocorreram progressos acentuados no Norte e Nordeste, que não suprimiram, todavia reduziram desigualdades regionais. Os avanços no SUS e em políticas sociais, somados a melhorias econômicas, confluíram para melhorar a saúde dos brasileiros. A partir de 2015, contudo, alguns indicadores passam a assinalar a existência de riscos à continuidade dessa evolução positiva da situação de saúde. Entre 2015 e 2016, as taxas de mortalidade infantil cresceram, invertendo uma tendência histórica de redução. Estudos têm mostrado que a eventual redução das coberturas do Programa Bolsa Família e da Estratégia de Saúde da Família terão como efeito o aumento do número de óbitos de crianças de até cinco anos e de pessoas até 70 anos.

Em 2016, o *impeachment* de Dilma Rousseff e a chegada ao poder de Michel Temer (2016-2018) criaram condições para a implementação de políticas de austeridade propugnadas no documento “Uma Ponte para o Futuro”, assinalando o compromisso do governo com os investidores, o empresariado e o capital financeiro, para dar continuidade ao aprofundamento do ajuste fiscal iniciado em 2015. A aprovação da Emenda Constitucional N. 95/2016 (Teto de Gastos Públicos) pavimentou o caminho para uma política fiscal fortemente contracionista, que foi intensificada pelo governo de Jair Bolsonaro e seu ministro da Economia de filiação ultraliberal-ortodoxa, Paulo Guedes. Tal política inviabiliza o gasto social como ferramenta de combate à pobreza e à desigualdade social, acentuando a cisão entre a democracia representativa de massas e o capitalismo financeiro, blindado e cada vez mais dotado de poder político. Em 2019, por exemplo, em razão da regra do teto de gastos, a Saúde deixou de receber R\$ 9 bilhões.

No atual contexto da Covid-19, quais as potencialidades, desafios e entraves ao SUS? A crise sanitária

em curso, na qual as classes médias e altas – por meio de viagens internacionais – propagaram o vírus para as camadas vulneráveis, vem explicitando a importância estratégica do SUS e a imensa desigualdade como um flagelo estrutural do Brasil. O SUS constitui uma grande estrutura institucional dotada de vasta capilaridade no território e uma das mais complexas do mundo, com uma base de atenção primária constituída pelas Unidades Básicas de Saúde e pelo trabalho protagonizado pelas equipes de saúde da família e agentes comunitários de saúde.

A chegada do coronavírus coloca em xeque a estrutura de vigilância existente no país, sobretudo no cenário em que a redução de investimentos no SUS e na pesquisa científica fragiliza a capacidade de detecção precoce e de resposta imediata. O subfinanciamento crônico, o sistema tributário regressivo e a persistência de políticas de austeridade agravaram o problema da falta de leitos, respiradores e mostram a incapacidade de o governo brasileiro realizar testes em massa. É fundamental que a campanha de testagem esteja vinculada aos serviços de saúde assim como a uma política de isolamento dos infectados para frear o avanço da pandemia. O vírus é transmitido no início dos sintomas, porém, isso pode ocorrer nos dias prévios à manifestação destes ou através de indivíduos assintomáticos. Daí a importância de – tão rapidamente quanto a testagem - isolar aqueles que porventura possam infectar outras pessoas. Além da política deliberada do governo Bolsonaro de sabotar as recomendações sanitárias e de isolamento defendidas por cientistas e pela OMS, a flexibilização da política de isolamento e distanciamento social pelos governadores e prefeitos, que favorecem o retorno às atividades comerciais em estados como Amazonas, Rio de Janeiro e São Paulo, poderá provocar a disseminação do contágio e a instauração do caos humanitário.

Cientistas têm alertado que cidades como Manaus, Belém, Rio de Janeiro e São Paulo deveriam entrar em *lockdown* e não em relaxamento. O caso do Rio de Janeiro, por exemplo, é muito preocupante, pois mais de 80% dos leitos do SUS estão ocupados. O Brasil continua a testar pouco e de forma incorreta, ainda que as prefeituras tenham procurado realizar de forma célere, mas não aplicam corretamente. A curva de casos está acelerando no país quando comparada aos demais países, evidenciando um paradoxo entre as recomendações de pesquisadores e instituições sanitárias, por um lado, e a postura política - desprovida de respaldo científico - das autoridades governamentais, que são pressionadas pelos empresários e comerciantes para a revitalização das atividades econômicas. A título de ilustração, o governo italiano ignorou a expansão da pandemia no limiar desse ano e, mesmo após decretar o fechamento das atividades, assistiu ao coronavírus vitimar mais de 30 mil pessoas. A falta de coordenação estratégica entre o governo federal e os governos subnacionais, a difusão de informações contraditórias e imprecisas provoca uma total confusão na população brasileira e contribui para municiar aqueles que são contrários às medidas profiláticas e de isolamento.

Além de estar sujeita ao desemprego, à informalidade e à precarização das relações de trabalho, a população que em habita favelas, loteamentos irregulares, vilas, palafitas não dispõe de recursos para a compra de álcool em gel e precisa trabalhar para a satisfação de necessidades imediatas (alimentação). Convém mencionar o impacto explosivo da pandemia em condições de isolamento social precário e inviável, uma vez que as favelas e periferias sofrem historicamente com a falta de investimento público em infraestrutura, habitação, saneamento básico, tratamento de esgoto, acesso à água tratada/ encanada e coleta de lixo.

As alarmantes desigualdades sociais e econômicas bem como a concentração de famílias em habitações insalubres e em condições precárias de higiene aumentam o risco de infecção e morte pela pandemia da Covid-19. Seria muito importante que os políticos mobilizassem os agentes comunitários de saúde (que podem ser concebidos como uma “burocracia do nível de rua”, a partir de um diálogo com a obra de Michael Lipsky) para identificar as pessoas de modo a isolá-las nas comunidades e também em hotéis que estão vazios, pois há uma evidente correlação entre taxa de mortalidade e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Segundo o IBGE, 75% dos mais pobres no Brasil são negros. Ademais, de acordo com uma pesquisa da PUC-Rio, pretos e partos sem escolaridade morrem quatro vezes mais pelo novo coronavírus do que brancos com nível superior (80,35% contra 19,65%). Aproximadamente 80% da população brasileira que depende do SUS se autodeclara negra, mas somente 44% dos leitos de UTIs estão no sistema. Há uma seletividade social engendrada pelo Covid-19, pois a população mais abastada consegue providenciar meios de reduzir o contágio e se isolar. Foi o que ocorreu com a peste bubônica em 1349, cujas taxas de mortalidade diminuíram entre as camadas mais ricas de Londres, enquanto se manteve igual ou cresceu entre os mais pobres. Doenças infecciosas que ainda não foram erradicadas no Brasil, como a hanseníase e a tuberculose, afetam predominantemente a população preta, pobre e residente nas periferias das grandes metrópoles.

É necessário aprimorar a política de atenção básica tendo em vista as imensas disparidades regionais e sociais do Brasil bem como fixar as diretrizes de um programa organizado de controle e isolamento social. O governo brasileiro perdeu a oportunidade de ser uma referência no combate à pandemia, tendo

em vista a peculiaridade, abrangência e complexidade do SUS, que abarca quase 80% da população. O SUS constitui uma vantagem institucional comparativa do país quando comparado aos EUA e outras democracias marcadas por um Estado de Bem-Estar Social e uma política de saúde mais liberal, residual, pró-mercado e orientada para o indivíduo consumidor/cliente. Em vez de priorizar a ação preventiva, o procedimento inicial adotado pelos governantes para a gestão da pandemia foi o tratamento clínico.

Em face do absoluto vazio de liderança, do autoritarismo do Executivo e do quadro de múltiplas crises (sanitária, social, econômica, humanitária, política), as forças democráticas devem pressionar o Congresso Nacional pela reforma progressiva do arranjo tributário nacional, com a taxação dos bancos, dividendos, altas rendas, lucros, ganhos de capital, heranças e patrimônio, a fim de viabilizar o financiamento do SUS, da assistência social e assegurar a provisão de uma renda universal permanente para os mais pobres. Os cidadãos vulneráveis e de renda mais baixa consomem tudo do pouco que recebem, retroalimentando a regressividade tributária e o agravamento da secular injustiça social alavancada pela pandemia em curso. Com o propósito de evitar a deterioração do tecido social e o esgarçamento da sociabilidade há que se romper imediatamente com a Emenda Constitucional N. 95/2016 e com o fracassado receituário da austeridade fiscal, já aventado como solução no pós-Covid-19 pelos economistas signatários da agenda ultraliberal e obsoleta de Paulo Guedes.

¹ Agradeço aos professores Arnaldo Provasi Lanzara (UFF), Luiz Fernando de Paula (IE-UFRJ) e Sonia Fleury (CEE-FIOCRUZ) pela leitura atenta, cuidadosa e solidária que convergiu para o aprimoramento deste artigo.

*Professor/Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (PPGCS-UNISINOS). Pesquisador Associado do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED). Pós-Doutor pelo IN-

CT/PPED. Pós-Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (PPGSP-UENF). Doutor e Mestre em Ciência Política pelo IESP/UERJ.



O ACESSO AO CRÉDITO PARA MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS EM MEIO A PANDEMIA: O QUE FAZER PARA CHEGAR “NA PONTA”?

Luiz Fernando de Paula*

Mateus Coelho Ferreira**

O episódio da pandemia do Coronavírus (Covid-19) e os efeitos adversos causados pelas medidas de isolamento social pela consequência direta no fechamento parcial ou total da maioria das empresas e prestadoras de serviços, vem se apresentando um cenário bastante desafiador para concessão de crédito no Brasil especialmente em relação as micros, pequenas e médias empresas (MPME).

Isso acontece diante da necessidade crescente dos diferentes setores da economia em obter recursos suficientes para conciliar uma queda brutal das suas vendas esperadas em relação as suas obrigações financeiras. Por outro lado, o aumento da incerteza sobre os rumos da economia incentiva o sistema bancário a promover um racionamento de crédito, isto é, uma seleção mais cautelosa dos seus clientes, assim, apertando as condições de financiamento da economia. Este fato se agrava pela percepção negativa de como o consumo das famílias e os investimentos privados poderão reagir na flexibilização gradual das atividades e nas possíveis mudanças de comportamento pós-pandemia, em função das dúvidas quanto a extensão da crise sanitária no Brasil. Neste caso, as pequenas e médias empresas acabam sendo as mais afetadas, com seus pedidos de empréstimos sendo recusados, normalmente pela falta de garantias, ou tendo que aceitar taxa de juros mais elevadas. De fato, os dados do Banco Central do Brasil, en-

tre 16 de março e 15 de maio de 2020 (2 meses), apontam que foram concedidos no total R\$ 441,8 milhões, porém, com uma desigualdade evidente, no qual foram destinadas: 57,9% para grandes empresas, 22,6% para pessoas físicas, 11,6% para as médias e apenas 7,9% para micro e pequenas.

Diante deste cenário fica claro que uma medida inicialmente necessária seria criar um mecanismo para aliviar o risco de crédito do sistema bancário e ao mesmo tempo dar condições mais favoráveis para o tomador. Portanto, o governo foi impelido para criar programas oficiais de financiamento com garantia de recursos públicos capazes de atingir essas empresas em maiores dificuldades de acesso ao crédito.

Nesse sentido foi criado o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (PESE), em conjunto com o Banco Central do Brasil e o Banco de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES), na ordem de R\$ 40 bilhões, consistindo em financiar por dois meses a folha de pagamento com limite até 2 salários mínimos, mantendo os empregos por igual período. O prazo de carência é de 6 meses, 36 parcelas, taxa de juros a 3,75% (Selic à época) e teto de faturamento era de 360 mil a 10 milhões de reais. Existiria também um compartilhamento de recursos a serem colocados entre o Tesouro e as instituições financeiras, de 85% e 15%, respectivamente.

Posteriormente, outro programa foi criado pelo Congresso Nacional: o Programa Nacional de Apoio à Micro e Pequenas Empresas (PRONAMPE), uma linha de crédito com recursos próprios das instituições financeiras para financiamento do capital de giro das microempresas com faturamento até R\$ 4,8 milhões, com taxa de juros fixadas pela Selic mais 1,25% a.a., sem prazo de carência, ou seja uma taxa de cerca de 0,5% a.m., bem abaixo das taxas de 2 a 3% ao mês das linhas próprias das instituições financeiras para o segmento de micro e pequenas empresas. Neste programa o Tesouro pode assumir 100% do risco de crédito de até 85% da carteira de crédito das instituições financeiras através do aportes do FGO – Fundo Garantidor de Operações, administrado pelo Banco do Brasil. Para tanto, o Tesouro efetuou uma capitalização de R\$ 15,9 bilhões ao FGO.

Mais recentemente, o governo criou o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC), através da Medida Provisória no. 975, 01/05/2020, que determina a injeção de recursos do Tesouro de até R\$ 20 bilhões no Fundo Garantidor de Investimento (FGI), administrado pelo BNDES (4 parcelas de R\$ 5 bilhões até dezembro), com potencial de destravar até R\$ 100 bilhões em recursos, para financiamento de empresas com receitas anual de R\$ 360 mil a R\$ 300 milhões. O objetivo desse programa é “facilitar, durante o período de calamidade, o acesso de pequenas e médias empresas (PMEs) a novos empréstimos”. A prestação de garantia é de até 80% do valor de cada operação da empresa com a instituição financeira, de um limite de 30% da carteira desta. Neste programa, não há contrapartida para uso dos recursos.

Apesar do primeiro programa (PESE) ter como meta manter 12 milhões de empregos e atender 1,4 mi-

lhões de empresas, o resultado na prática vem sendo muito insuficiente (mesmo com taxas de juros subsidiados), com apenas R\$ 1,9 bilhões contratados e 78,8 mil empresas como tomadoras até maio de 2020, levando a própria equipe econômica a classificá-la como um “fracasso”. Mesmo dentro daquelas que aceitaram até agora, a maioria foram empresas de maior porte que tinha faturamento próximo do teto.

Existem problemas claros de desenho em torno da proposta desses dois programas, algumas destas já admitidas pelos técnicos do Ministério da Economia. Neste caso, existe dois principais problemas de fundo: (a) na forma das garantias a serem executadas nessas operações de créditos; e (b) nos diversos condicionantes impostos a serem cumpridos, algumas delas necessárias, porém, consideradas muito rígidas. Além da burocracia inerente como ter que apresentar todas as certidões negativas e cadastrar os funcionários em conta-salário, os empresários vem apontando que estão receosos em face do alto nível de incerteza sobre o futuro da economia, como já assinalado; assim, dificilmente seriam capazes de comprometer com a manutenção de toda a sua folha de pagamento. Portanto, é preciso fazer ajustes para dar uma maior flexibilidade nos termos de concessão dos empréstimos e possibilitar também atender as necessidades de capital de giro das firmas, considerando que o custo de produção (em particular das pequenas empresas) inclui também aluguel e serviços de utilidade pública (energia, gás, água). Como diz o ditado popular, “pode-se levar o cavalo mais perto da fonte de água, mas não pode obrigá-lo a beber a água”.

A questão fica mais complicada quando no vídeo da reunião ministerial de 22 abril, revelado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o ministro Paulo Guedes

afirmou que “Nós vamos ganhar dinheiro usando recursos públicos pra salvar grandes companhias. Agora, nós vamos perder dinheiro salvando empresas pequenininhas”. Independentemente da real intenção desta fala, a realidade é que o governo precisa aceitar que boa parte dessas operações serão mesmo a “fundo perdido” ou arcar com a possível falência generalizada em um espaço curto de tempo. Tanto que apesar de todos os setores terem demitidos no mês de abril (excluindo eletricidade e gás), segundo dados da CAGED/IBGE, um saldo negativo total de 860.503 trabalhadores apenas nesse mês, o impacto setorial maior foi no setor de comércio (-230.209) e serviços (-362.378), em geral onde estão concentradas boa parte das micro, pequenas e médias empresas, mais uma evidência dos efeitos limitados dos programas de crédito implementados pelo governo. Além disso, torna-se um problema para hipótese de retomada mais rápida no curto prazo, visto que as MPME representam em torno de 70% do total de empregos do país.

O caso dos Estados Unidos é bastante elucidativo, podendo servir de referência para aprimorar a configuração atual dos programas brasileiros acima referidos, guardado as devidas proporções. Neste sentido, o Federal Reserve (Fed) implementou um programa de concessão de crédito para pequenas e médias empresas dentro do pacote de estímulo inédito de 2 trilhões de dólares, denominado de *Main Street Leading Program Facility (MSLPF)*, no qual é operacionalizado por um veículo de propósito especial (SPV). A meta, portanto, é permitir que as firmas que detinham boas condições financeiras antes do início da pandemia consigam manter suas operações durante esse período crítico. Então, foi especificado três linhas de financiamento, apresentando algumas características distintas entre si: *Main Street New Loan Facility (MSNLF)*, *Main Street Priority Loan Fa-*

cility (MSPLF) e *Main Street Expanded Loan Facility (MSELF)*. Para as duas primeiras linhas o volume do empréstimo a ser contratado vai de 500 mil dólares a 25 milhões. No primeiro caso, a diferença é que esse montante não pode exceder, junto com as dívidas existentes, um fator multiplicado de 4 vezes o EBTIDA¹ do ano de 2019, e no segundo, 6 vezes esse mesmo valor. A terceira linha permite ao tomador acrescentar 35% do valor já contratado com uma instituição elegível entre 10 milhões e 200 milhões de dólares e desde que não ultrapasse 6 vezes o EBTIDA do ano de 2019.

Neste sentido, algumas diferenças que se pode notar dos programas americanos, em relação aos programas brasileiros, incluem (a) não existem condicionantes para manutenção direta de empregos, mas esta é incentivada como um diferencial para aprovação do empréstimo; (b) o prazo de carência é maior para 1 ano; (c) o vencimento é de 4 anos e a amortização é escalonada como menor participação para os anos iniciais; (d) o limite de entrada é mais amplo, dado que precisam ter apenas menos de 15 mil funcionários ou receita abaixo de 5 bilhões de dólares anuais; (e) taxa referente ao *London Interbank Offered Rate (LIBOR)* de 1 ou três meses mais 300 pontos-base; e (f) há necessidade da empresa cumprir restrições para distribuição de lucros e dividendos. Outro ponto é que apesar de semelhante ao caso brasileiro em termos do seu desenho institucional, isto é, da porcentagem de compartilhamento de garantias entre o governo e as instituições financeiras, este fato ocorre apenas para a linha do MSPFL. Porém, para o MSNLF e para o MSELF, ambos são elevados para um valor de 95%, que foi possibilitado por um aporte extra do Tesouro americano de 75 bilhões de dólares.

Por fim, mesmo que essas alterações possam ser utilizadas de alguma forma para reformulação dos pro-

gramas no Brasil, existe também um problema na opção do Banco Central por operacionalizar o PESE e o PRONAMPE via instituições financeiras elegíveis, ou seja, toda essa concessão de crédito acaba dependendo da avaliação de risco de crédito dos solicitantes por parte dos bancos. Assim, os bancos continuariam receosos e prefeririam não tomar mais riscos em um momento de incerteza extremada, criando mais exigências que em períodos de normalidade. Até o presente momento, os bancos públicos vêm tendo uma participação muito tímida no mercado de crédito no período da crise da pandemia do coronavírus, inclusive perdendo na parcela da concessão de crédito e com juros menos competitivos em relação aos bancos privados. Por esse motivo, é necessário retomar a atuação mais ativa dos bancos públicos, como foi realizado durante a crise financeira de 2008, em assumirem maiores riscos e liderarem a oferta de crédito. Ademais, caso ocorra realmente uma maior inadimplência nestas operações que prejudique a competitividade dos bancos oficiais, o próprio Banco Central poderia comprar esses títulos de crédito pela autorização vinda da “PEC do orçamento de Guerra” de atuação no mercado secundário, diminuindo neste caso os seus prejuízos.

Em suma, para o crédito poder chegar na “ponta”, respondendo à pergunta do título deste artigo, propõe-se uma reformulação do desenho dos programas de financiamento oficiais para torná-los mais “flexíveis”, tendo uma participação maior da garantia do Tesouro para 100%, combinado com uma atuação mais agressiva da política creditícia por parte dos bancos públicos. Segundo informação dada pelo Presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto, em depoimento na Câmara dos Deputados em 01/06/2020, o governo vai flexibilizar as regras da linha de financiamento da folha de pagamento, elevando o teto de faturamentos das empresas elegíveis

de R\$ 10 milhões para R\$ 50 milhões, prorrogando o programa (que terminaria em 30/6) por dois meses e diminuindo a exigência para manutenção de 50% da folha de pagamentos. Ademais, sinaliza que deve acionar a Caixa para garantir que os recursos cheguem nas empresas.

De fato, no que se refere ao PRONAMPE, informações relativas até final de junho, revelam que apenas a Caixa tinha “colocado no ar” até então esta linha de crédito, fechando no dia 17 até 25 de junho 6.500 contratos no valor de R\$ 308 milhões, com outros 5.700 contratos no valor de R\$ 310 milhões em fase final de negociação. Cabe avaliar se outros grandes bancos irão efetivamente operacionalizar esta linha de financiamento para micro e pequenas empresas, lembrando que neste programa o Tesouro pode assumir integralmente as garantias através do FGO no lugar das firmas.

Cabe ressaltar que ainda que essas possíveis mudanças possam ser – em alguma medida – bem-sucedidas para manter a sobrevivência das micro, médias e pequenas empresas no curto prazo, a incerteza quanto ao futuro da economia brasileira permanece como possibilidade no longo prazo. Isso significa que a retomada mais forte da oferta de crédito prescinde de uma expectativa de crescimento econômico mais rápido ao longo do pós-pandemia.

Neste contexto, o governo poderá ter que continuar com algumas medidas fiscais já adotadas como adiamento de recolhimento de impostos, do auxílio emergencial e da redução de jornada de trabalho com complementação do seguro-desemprego por mais tempo que o previsto. Mais importante ainda para o período pós-pandemia, dada a profundidade da crise econômica que permanecerá em alguma medida por um bom tempo, é a discussão de mecanismos para manter a renda nos segmentos de mais

baixa renda, através de um programa permanente de renda mínima e/ou através de um programa governamental de emprego de última instância, cuja discussão extrapola os propósitos deste artigo. Dado o alto nível de endividamento das empresas e forte aumento do desemprego neste período, a hipótese de retomada pelo investimento privado parece ser algo distante da realidade. Logo, um programa de investimento público, focado na construção civil e infraestrutura, é inexoravelmente um mecanismo necessário para reativar a economia no pós-pandemia.

* Professor do Instituto de Economia da UFRJ e coordenador do Grupo de Estudos de Economia e Política do IESP/UERJ.

** Doutorando em Economia do IE/PPGE/UFRJ e Pesquisador Associado do Finde.

Referências:

<https://valor.globo.com/financas/noticia/2020/05/21/linha-para-folha-fracassa-e-camara-deve-mudar-mp.ghtml>

<https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/mainstreetlending.html>

<https://congressoemfoco.uol.com.br/economia/governo-destina-r-159-bilhoes-para-fundo-de-micro-e-pequenas-empresas/>

<https://valor.globo.com/financas/noticia/2020/05/23/bancos-pblicos-aparecem-mal-posicionados-em-ranking-de-taxa-de-juros-em-credito-para-pj.ghtml>

<https://veja.abril.com.br/blog/radar/paulo-guedes-precisa-rever-importancia-das-pequenas-empresas/>

https://g1.globo.com/globonews/jornal-globonews-edicao-das-16/video/grandes-empresas-ficam-com-mais-da-metade-dos-emprestimos-dados-durante-a-pandemia-8578618.ghtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_content=post&utm_campaign=gnews

<http://trabalho.gov.br/images/Documentos/CAGED/2020/Apresentacao Coletiva Caged 27 05.pdf>

<https://valor.globo.com/financas/noticia/2020/06/02/governo-flexibiliza-linha-para-folha.ghtml>

<https://valor.globo.com/brasil/coluna/credito-comeca-a-chegar-as-microempresas.ghtml>

Notas:

¹EBITDA significa Lucros antes de Juros, Impostos, Depreciação e Amortização, que é a tradução da expressão em inglês *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*.

AUSTERIDADE COMO A ÚNICA ALTERNATIVA: A DISPUTA POR COMO O NEOLIBERALISMO ENQUADRA OS PROBLEMAS ECONÔMICOS E A PANDEMIA

Camila Vaz *

Com o advento da crise de 2008, que colocou em xeque o modelo neoliberal, houve suposições de que poderíamos estar diante do seu fim. Não obstante, ao contrário desse prognóstico, o pós-crise foi marcado pelo avanço das políticas neoliberais ao redor do mundo, expressas, sobretudo, nas medidas de austeridade fiscal.

Em meio à crise gerada pela pandemia da Covid-19, muitos se perguntam se essa não pode provocar uma mudança estrutural no capitalismo, que nos leve a um modelo mais solidário e menos desigual. Isso porque quando crises de proporções tamanhas atingiram o mundo nos anos 1930 e 1970, houve transformação dos paradigmas da época. No caso brasileiro, no entanto, se depender da vontade de Paulo Guedes, não haverá qualquer mudança nesse sentido. Durante coletiva de imprensa no dia 29 de abril, já em meio à crise gerada pela pandemia da COVID-19, o ministro fez a seguinte afirmação:

“Ora, evidentemente, um governo do presidente Bolsonaro que estava fazendo reformas estruturais e em pouco mais de três semanas e meia ele se transforma num governo de medidas emergenciais, é claro que um governo que estava no trilho, saiu do trilho para combater o incêndio na mata. [...] agora, nós temos que claramente sinalizar [...] para todo mundo que o Brasil tem rumo, tem programa, nós vamos seguir com nosso programa econômico de transformação do Estado brasileiro.”¹

Com isso, Guedes sinaliza, como já fez em outros momentos, que, apesar da atuação atípica do governo durante a pandemia, com aumento dos gastos públicos e a suspensão temporária de metas fiscais, assim que possível, o governo retomará a agenda de austeridade que estava programada. A ênfase do ministro na importância de seguir com o programa de ajuste revela uma concepção de Estado, ancorada em pressupostos de cunho ideológico, que está alinhada ao pensamento neoliberal. No entanto, Guedes apresenta suas concepções como meramente “técnicas”, buscando legitimar socialmente que seu diagnóstico dos problemas econômicos brasileiros e, conseqüentemente, seu programa é a única alternativa possível para superar os problemas do país.

No presente texto, parto do pressuposto de que as disputas políticas por como enquadrar os problemas econômicos e, desse modo, legitimar socialmente qual o papel do Estado nas saídas para a crise, são fundamentais para compreender quais serão os seus desdobramentos.² Nesse sentido, considero que tanto os diagnósticos como as soluções econômicas estão sempre em disputa, uma vez que, apesar de existir o lado da “técnica”, a forma como essa será aplicada depende de princípios norteadores que definem quais devem ser as prioridades.

Por que é relevante, em meio a pandemia, considerar como o neoliberalismo enquadra os problemas econômicos?

A importância de como se enquadram os problemas econômicos é demonstrada, por exemplo, por Mark Blyth, no livro “Austerity: The History of a Dangerous Idea”. O autor ressalta como a crise do setor financeiro, que irrompeu na grande crise de 2008, foi enquadrada como uma crise dos Estados nacionais, tendo como seu principal desdobramento, o recrudescimento das medidas de austeridade fiscal. Essas medidas estavam baseadas na ideia de que o corte de gastos dos Estados nacionais, ao garantir a sustentabilidade da dívida pública, aumentariam a confiança dos investidores e, com isso, alavancariam o crescimento econômico. No entanto, essas medidas, como aponta o autor, além de não levarem ao resultado econômico anunciado, são penosas para a maior parte da população. Para compreender, então, o porquê delas seguirem sendo implementadas é necessário considerar não só os interesses que elas articulam, mas também as ideias que as legitimam. Nesse sentido, importa ressaltar que a defesa de um Estado austero está intrinsecamente relacionada ao pensamento neoliberal e a como esse enquadra o mundo social e o papel do Estado (LEBARON, 2018). Ainda que seja difícil pensar em formas puras do neoliberalismo, o tema dominante nesse é o de que o livre mercado proporciona os melhores meios de satisfazer as aspirações humanas; enquanto o Estado e a política são ineficientes e podem ameaçar a liberdade (CROUCH, 2011).

Sobre esse tema, no que diz respeito ao Brasil, houve o recrudescimento das medidas de austeridade fiscal nos últimos anos, tendo como ponto de inflexão a aprovação da Emenda Constitucional 95, em 2016, que instituiu o Teto de Gastos e congelou as

despesas primárias do governo durante vinte anos. Diversos estudos têm questionado não só a eficiência dessa medida, como também o diagnóstico que as legitima, ressaltando seus efeitos em um país marcado pela desigualdade social (DWECK et al., 2018). Além disso, o resultado econômico também é questionável, tendo em vista, por exemplo, o crescimento pífio da economia brasileira de 1,1%, em 2019, mesmo com o avanço das políticas de ajuste. Durante a pandemia, entretanto, as consequências das medidas de austeridade puderam ser diretamente sentidas. Relatório do Inesc, por exemplo, concluiu que o Brasil estava “sem imunidade” para enfrentar a crise pandêmica. Segundo esse relatório, a execução do orçamento da função Saúde, em 2019, assemelharia-se aos gastos de 2014, período desde o qual a população aumentou em 7 milhões de habitantes e cresceram as demandas de saúde. Também nesse sentido, dois especialistas em direitos humanos da ONU afirmaram que o Brasil deve abandonar imediatamente políticas de austeridade “mal orientadas que estão colocando vidas em risco e aumentar os gastos para combater a desigualdade e a pobreza exacerbada pela pandemia da COVID-19”³. Ainda segundo esses especialistas, a pandemia ampliou os impactos adversos da EC 95, a qual eles recomendaram a revogação.

A EC 95 foi aprovada sob a justificativa de que o Estado “gastava demais” e que, por isso, era preciso congelar os gastos públicos para sair da crise econômica. Como bem já apontou Moretti (2018), ao analisar como estavam estruturados os discursos em defesa dessa medida, houve, nesse caso, a produção de “uma identidade entre crise e elevação do gasto público que não repousa numa realidade captada cientificamente, mas em um sistema simbólico do qual a austeridade é derivada como solução” (p.130,

2018), também relacionado a uma oposição entre Estado e mercado. Nesse mesmo sentido podemos analisar o discurso da equipe econômica atual. As medidas de austeridade fiscal podem ser pensadas como alinhadas àquela ideia fundamental do pensamento neoliberal que, para se legitimar socialmente, estabelece um conjunto de associações entre atuação do Estado e crise econômica.

Para compreender como isso ocorre atualmente no Brasil, nos voltamos agora à análise de como o ministro da Economia disputa socialmente os diagnósticos e soluções para a questão econômica do país. Para tanto, vamos fazer uma pequena volta ao tempo. No pronunciamento de posse, Paulo Guedes afirmou o seguinte:

“O diagnóstico é muito simples. Foi elaborado aqui. Eu quero enfatizar porque é importante: o teto de gastos foi fundamental exatamente por isso, porque a dimensão fiscal foi sempre o calcanhar de Aquiles de todas as nossas tentativas de estabilização. O descontrole sobre a expansão de gastos públicos é o mal maior.”⁴

Não é nenhuma novidade que o ministro considera o que chama de “descontrole” da expansão dos gastos públicos o “mal maior”. Em um evento, em 2019, ele reafirma essa retórica de que “o diagnóstico” de toda campanha foi que “o excesso de gastos públicos causou todas as disfunções financeiras que o Brasil atravessou, degenerou a democracia brasileira, corrompeu a democracia brasileira e estagnou a economia brasileira.”⁵ Assim, Guedes faz uma associação entre a) “excesso de gastos” - que já é uma interpretação não consensual dentro das pesquisas sobre o tema -, b) “degeneração” da democracia e c) “todas” as disfunções financeiras. Com isso, desenha duas dimensões da questão, uma econômica e outra democrática, concatenando o fortalecimento de ambas ao controle dos gastos públicos. Por isso, importa considerar que, apesar do argumento pró-austeridade ser apresentado, muitas

vezes, como simples questão contábil (não se deve gastar mais do que se arrecada), a estrutura argumentativa que embasa tal diagnóstico vai muito além disso e está relacionada a um conjunto de pressupostos sobre Estado e mercado. Isto pode ser percebido no trecho abaixo, ainda no pronunciamento de posse:

“O teto tá aí, mas um teto sem paredes de sustentação, cai. E essa parede de sustentação são as reformas. [...] Se nós implementarmos as reformas, isso cria, deflagra um ciclo de crescimento virtuoso, de crescimento econômico, inclusão social, emprego e renda, arrecadação e nós podemos contar com um futuro brilhante à frente.[...] Essa economia de comando central, essa insistência no Estado como o motor do crescimento, produziu essa expansão de gastos públicos como porcentagem do PIB, corrompendo a política e estagnando a economia.”⁶

Nesse trecho, duas questões são relevantes. Apesar de Guedes, em outros momentos, assumir sua perspectiva ideológica ao considerar-se um “liberal-democrata”⁷, que acredita mais nas capacidades do mercado do que nos Estados, a ideia de que o corte de gastos resultará em melhora nos níveis econômicos e sociais é apresentada como fato.

Nesse sentido, a defesa de que é preciso garantir o teto de gastos é desenvolvida tendo como consequência indiscutível a garantia do crescimento econômico. Além disso, Guedes assinala nesse discurso que o Estado não seria eficiente para estar à frente do crescimento econômico, ressaltando que foi a insistência nesse como “motor do crescimento” que produziu o “mal maior”. Essa ideia aparece também quando o ministro associa intervenção estatal e corrupção, na qual a segunda é um desdobramento da primeira:

“E vocês sabem também que todo esses problemas, mensalão, petrolão acontecem em locais públicos, aconteceram em empresas públicas, né? [...] A teoria econômica diz que sim, o poder absoluto corrompe absolutamente. Quanto maior o grau de intervenção na economia, menor a taxa de crescimento, maior o grau de corrupção.”⁸

No entanto, a forma de fazê-lo é afirmar, por exemplo, que problemas como “mensalão” aconteceram em “empresas públicas”. Mais uma vez, a intervenção está associada não só à estagnação econômica, como também a problemas democráticos. Isto, conseqüentemente, leva à interpretação de que é a intervenção do governo *per se* que gerou tais problemas, desenrolando-se na necessidade de sua redução. Além disso, o ministro mobiliza a ideia de que a teoria econômica, que, vale notar, não tem consenso sobre esse tema, respaldaria sua análise.

Mas, importa mencionar que, simultaneamente, Guedes considera variáveis dos argumentos contrários às suas medidas que questionam seu caráter social. No entanto, o discurso é construído de tal forma que o “controle” dos gastos também passa a ser a resposta para o problema das desigualdades sociais. No caso da inclusão social, por exemplo, o ministro argumenta que é através do mercado que essa pode ser feita da forma mais eficiente: “a maior engrenagem descoberta pela humanidade para garantir a inclusão social são as economias de mercado”.⁹ No que se refere às críticas às altas taxas de juros praticadas no Brasil e o setor social que se favorece deles, Guedes faz movimento parecido ao considerar que o aumento da taxa de juros que favorece os rentistas é fruto do aumento dos gastos do governo; assim, para reduzir as “transferências perversas de renda”¹⁰, que se dariam por meio do pagamento de juros, devemos, mais uma vez, controlar os gastos públicos. Essa forma de associar diminuição das despesas públicas à diminuição dos recursos destinados ao mercado financeiro é uma maneira de legitimar socialmente que desigualdades sociais serão resolvidas com a redução dos gastos públicos.

Dessa forma, Guedes, a partir de um conjunto de afirmações e pressupostos, associa a necessidade de controle de gastos públicos e menor intervenção estatal a um fortalecimento da economia e da democracia. A lógica está alinhada àquela do pensamento neoliberal que associa intervenção estatal na economia à ineficiência. Não é à toa, destarte, que mesmo diante da crise gerada pela pandemia, a equipe econômica siga com a defesa da mesma solução anterior. No entanto, os pressupostos do ministro são bastante questionáveis, sendo também questionáveis as medidas baseadas neles.

Não obstante, se, por um lado, é preciso considerar que esse projeto de austeridade está apoiado em perspectivas ideológicas que apresentam o papel do Estado de determinada maneira, por outro, é relevante ressaltar como o Estado atua, de fato, no modelo neoliberal. Nesse sentido, importa notar que o neoliberalismo aceita a atuação estatal. Isso porque ele compreende o livre mercado como uma construção na qual o Estado tem papel fundamental em garantir as disposições gerais que permitiriam o nível ótimo para a concorrência (DARDOT; LAVAL, 2016). Dessa forma, apesar do discurso neoliberal tender a exaltar a defesa de um Estado mínimo, o Estado no modelo neoliberal não é passivo, mas atuante. Sem as regras e legislações seria impossível a consolidação do modelo vigente. Sua não-atuação em determinadas áreas, inclusive, também se conforma como decisão política que permite que as relações entre agentes, mercado e instituições se dê de determinada maneira e não de outra. Assim, a argumentação a favor das medidas de ajuste fiscal pode ser compreendida não como a defesa de um Estado cada vez menor, mas como a defesa de um Estado que cada vez atue diretamente menos em áreas específicas, sobretudo as de caráter social.

Além disso, a insistência da austeridade como solução nos remete ao que Dardot e Laval (2019) já alertaram - o que caracteriza o modo de governo neoliberal é que esse se radicaliza por meio de suas próprias crises, uma vez que sua resposta a elas, em vez de questionar a lógica que as provocou, é reforçá-la. Acontece que essa insistência não é despropositada. Ela favorece o topo da pirâmide social ao mesmo tempo em que as políticas sociais são associadas ao “mal maior”. Isto está diretamente relacionado aos cortes de gastos públicos, tendo em vista que, como ressalta Streeck (2018), na perspectiva da teoria da economia convencional, a crise das finanças públicas estaria associada a um fracasso da democracia. Como consequência, há a defesa de medidas que protejam as finanças públicas contra as exigências geradas no processo democrático, imunizando o mercado dessas correções (STREECK,2018). Desse modo, como sugere a interpretação do autor, estaríamos diante não de uma tensão entre neoliberalismo e Estado, mas uma tensão entre neoliberalismo e democracia, na qual a maior parte da população tem muito a perder.

Portanto, é possível considerar que a disputa por como deve ser a atuação estatal não é uma questão quantitativa, sobre ter mais ou menos atuação, como tende a implicar muitas vezes o discurso neoliberal, mas sobre qual deve ser a forma dessa atuação. Com efeito, a expansão dos gastos públicos aparecer como o “mal maior” – e não como a garantia de direitos sociais - e a austeridade ser apresentada como a única alternativa viável não confirma o discurso pró-ajuste, mas somente que os grupos alinhados a essas ideias, amplamente divulgadas, permanecem vitoriosos nas disputas políticas em torno do tema.

Essa questão torna-se ainda mais importante diante das consequências da crise atual. Isso porque a crise associada à pandemia ao mesmo tempo em que evidencia as enormes desigualdades sociais que precisam ser superadas no país, tem o efeito de intensificá-las. Segundo a Cepal, em informe do dia 22 de abril¹¹, a pandemia, devido a fatores externos e internos, poderá levar à pior contração da atividade econômica da América Latina, desde que se iniciaram os registros, em 1900. No terceiro informe¹² lançado pela instituição, projetou-se que, diante da queda de 5,3% do PIB e aumento do desemprego em 3,4% na região, em 2020, a pobreza na América Latina, no cenário médio, pode aumentar 4,4%, significando 28,7 milhões de pessoas a mais em relação à 2019. Especificamente no Brasil, a Cepal projeta que a população em situação de pobreza pode passar de 19,4% (2019) para 25,4%. A instituição prevê uma queda de 5,2% do PIB brasileiro, já estudo da UFRJ¹³ considera que o PIB de 2020 pode ter uma queda de 3,1%, em um cenário otimista, e 11%, em um cenário pessimista. Ademais, segundo esse mesmo estudo, há potencial redução de até 14,7 milhões de ocupações no cenário pessimista. Ou seja, diante da contração econômica a nível mundial estamos, possivelmente, diante de um período de contração ainda maior da economia brasileira, com consequências no aumento das desigualdades sociais e do desemprego e com o período próximo ainda imerso nas dúvidas sobre quais serão seus desfechos.

Apesar de, durante a pandemia, não sem resistência do governo, medidas importantes terem sido adotadas, tais como às referentes aos trabalhadores formais e informais, estas são insuficientes e precisam de reforços urgentes por parte do governo^{14 15}. Outrossim, além das medidas de

urgência necessárias no momento, que englobam tanto as medidas de isolamento, como, por exemplo, as de garantia de renda e crédito, diante das expectativas futuras de piora dos níveis econômicos e sociais, parece prudente afirmar que será necessário que o governo atue de forma firme no próximo período para amenizar os efeitos da crise. No entanto, a equipe econômica segue fazendo afirmações de que, assim que possível, devemos voltar aos planos de austeridade fiscal, o que também significa dizer que serão menos gastos nas áreas sociais, podendo levar a uma situação ainda pior do que a prevista tanto no plano social, como no plano econômico.

Conclusão

Diante disso, é preciso considerar a importância do enquadramento que a visão neoliberal dá para as coisas, inclusive para ela mesma, compreendendo que a vitória dessa visão no debate público é uma das variáveis que torna possível a aplicação de determinadas políticas. Desse modo, disputar o porquê da dificuldade de resposta dos Estados frente à crise sanitária, bem como o porquê de já convivermos, há muito tempo, com os leitos e a renda insuficientes, é fundamental para que possamos repensar as políticas públicas necessárias diante dos desafios postos. Para tanto, é preciso retirar o manto da “tecnicidade” que garante a “não-discussão” sobre as políticas econômicas e a austeridade como a única alternativa possível.

Por fim, a pandemia nos lembra que a economia depende da vida das pessoas e que, como afirmou Kalecki (1943), é a qualidade de vida delas o objetivo final da atividade econômica. Uma política que insiste em considerar despesas sociais como

inimigas da economia não parece ser o projeto que tornará possível um ambiente democrático e de respeito a todas as vidas.

* Doutoranda em Ciência Política no IESP/UERJ.

Referências

- BLYTH, M. *Austerity: the history of a dangerous idea*. Oxford (UK): Oxford University Press, 2013.
- CROUCH, C. *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Polity Press, 2011.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. Anatomía del nuevo neoliberalismo. *Revista Viento Sur*, n. 164, 2019. Disponível em: <https://vientosur.info/spip.php?article14984>
- DWECK, E. SILVEIRA, F. G.; ROSSI, P. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: ROSSI, P. et al. (orgs.) *"Economia para Poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil"*. Editora Autonomia Literária, São Paulo, 2018.
- INESC. *O Brasil com baixa imunidade: balanço do Orçamento Geral da União 2019*. Brasília, 2020.
- KALECKI, M. *Political Aspects of Full Employment*. *Political Quarterly*, 1943.
- LEBARON, F. Sociologia e ciências sociais em tempos de austeridade. *Sociedade e Estado*, 33(2), 529-537, 2018.
- MORETTI, B. Despesa pública e ordem simbólica: a PEC 241 e as representações oficiais. *Repocs*, v.15, n.30, jul./dez., 2018.
- STREECK, W. *Tempo Comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. São Paulo: Boitempo, 2018.

TROVÃO, C. A Pandemia da Covid-19 e a Desigualdade de Renda no Brasil: Um Olhar Macrorregional para a Proteção Social e os Auxílios Emergenciais. Texto para Discussão. UFRN. DEPEC, Natal, n. 004, mai., 2020. Disponível em: <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=11429>

WELLE, A.; et al. Impactos da MP 936/2020 no rendimento dos trabalhadores e na massa salarial. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica – IE/UNICAMP. Nota do Cecon, n.11, abril de 2020. Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota-do-cecon-MP936-F2.pdf>>.

Notas

¹ Coletiva de Imprensa no Palácio do Planalto sobre Covid-19. Youtube: TV BrasilGov. Transmitido em 29/04/2020. Minuto: 18 min – 20 min. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Vp-PfNG6Xtk>. Acesso em: 07/06/2020.

² Esses pressupostos estão baseados em trabalhos de autores tais como Bourdieu e Roberto Grün.

³ Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25842&LangID=E>. Acesso em 07/06/2020.

⁴ Cerimônia de transmissão de cargo ao Ministro da Economia, Paulo Guedes. Youtube: Tv BrasilGov. Vídeo publicado em 15/01/2019. Minuto: 3 min. - 4 min. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=jgHueV_kZJc. Acesso em 07/06/2020.

⁵ EXPERT XP 2019 - O Brasil e seus caminhos: a visão do Ministro da Economia Paulo Guedes. Youtube: XP Investimentos. Transmitido em 04/07/2019. Minuto: 9-11. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zSNmd-ifSDg>.

⁶ Canal XP Investimentos. Acesso em 07/06/2020.

⁷ Cerimônia de transmissão de cargo ao Ministro da Economia, Paulo Guedes. Youtube: Tv BrasilGov. Vídeo publicado em 15/01/2019. Minuto: 6 min. - 9 min. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=jgHueV_kZJc. Acesso em 07/06/2020.

⁸ “O social democrata prefere aumentar os gastos públicos e botar mais impostos, porque ele acredita mais na engrenagem do governo e ele tolera os mercados. O liberal democrata é o contrário, ele acredita muito mais na prosperidade, na criação de riqueza dos mercados e ele tolera governos eficientes.” Min.:1h:06min. Em: EXPERT XP 2019 - O Brasil e seus caminhos: a visão do Ministro da Economia Paulo Guedes. Youtube: XP Investimentos. Transmitido em 04/07/2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zSNmd-ifSDg>. Acesso em 07/06/2020.

⁹ Cerimônia de transmissão de cargo ao Ministro da Economia, Paulo Guedes. Youtube: Tv BrasilGov. Vídeo publicado em 15/01/2019. Minuto: 36 min.-38 min. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=jgHueV_kZJc. Acesso em 07/06/2020.

¹⁰ Cerimônia de transmissão de cargo ao Ministro da Economia, Paulo Guedes. Youtube: Tv BrasilGov. Vídeo publicado em 15/01/2019. Minuto: 6 min.-7 min. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=jgHueV_kZJc. Acesso em 07/06/2020.

¹¹ Coletiva de Imprensa sobre Covid-19. Youtube: TV BrasilGov. . Transmitido em 15/05/2020. Minuto: 1h:4 min- 1h:9min. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yJwPf2wu02E&t=54s>. Acesso em 07/02/2020.

¹² Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf. Acesso em 07/06/2020.

¹³ Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf. Acesso em 07/06/2020.

¹⁴ Impactos Macroeconômicos e Setoriais da COVID-19 no Brasil. DWECK (Coord.), 2020. Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/GIC/GIC_IE_NT_ImpactosMacroSetoriaisdaC19noBrasilfinal22-05-2020.pdf.pdf

¹⁵ Ver, por exemplo, Trovão (2020) e Welle et al. (2020).

¹⁶ Ademais, há questionamentos sobre a eficiência do governo em realizar os seus gastos: <http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/covid-19-mpf-abre-inquerito-para-investigar-execucao-orcamentaria-de-combate-a-pandemia>. Acesso em 07/06/2020.



A RETOMADA DAS POLÍTICAS MONETÁRIAS NÃO CONVENCIONAIS NOS EUA

Luiz Fernando de Paula*

Paulo Saraiva**

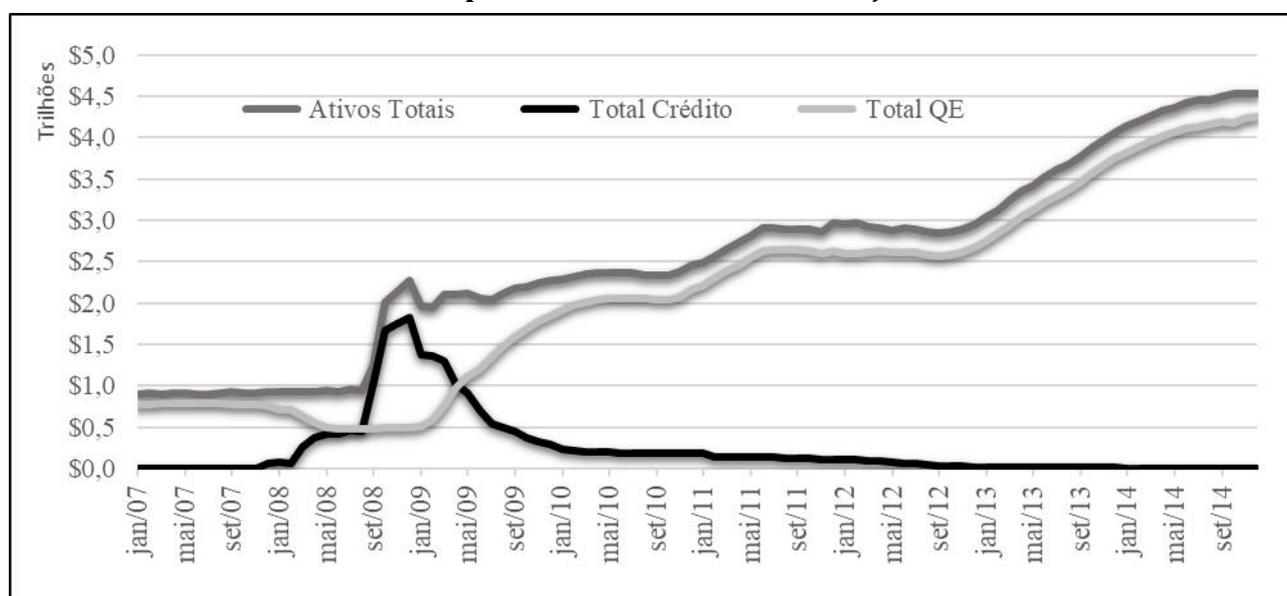
As causas primárias da crise financeira de 2007/08 e da crise atual da pandemia do coronavírus de 2020 ajudam a entender diferenças e semelhanças na condução da política econômica nos EUA em resposta a crise, particularmente da política monetária. No primeiro caso, a origem da crise estava no setor financeiro e, inevitavelmente, iria afetar a economia real, como de fato ocorreu. Tal situação, exigiu uma maior atuação da autoridade monetária que buscou minimizar o contágio por meio de um gama de programas de liquidez, num primeiro momento, e a partir de 2009 a utilização em larga escala de políticas de afrouxamento monetário para mitigar os impactos da crise no emprego e na renda.

O gráfico 1 descreve o conjunto de políticas de cré-

dito e quase débito implantadas pelo Fed, nos EUA, no período de 2007/2014. Em relação a primeira, o montante alcançou aproximadamente US\$ 1,9 trilhões em dezembro de 2008, ao passo que as operações com os títulos do governo, MBS e de agências governamentais adquiridos pelo Fed ultrapassavam os US\$ 4,2 trilhões em dezembro de 2014. Tal situação, promoveu uma aplicação, sem precedente, dos ativos totais do Fed que saltou de pouco mais de US\$ 859 bilhões em janeiro de 2007, para cerca de US\$ 4,5 trilhões em dezembro de 2014.

Ademais, nos dois primeiros anos da crise, observou-se dificuldades de liquidez em diversas instituições financeiras, dada a paralização do mercado interbancário, dificuldades nos mercados monetá-

Gráfico 1. Impacto das PMNC sobre o balanço do Fed



Fonte: Elaboração própria com base em dados do *Board of Governors of the Fed*, 2020

rios e nas negociações de *commercial paper*, dentre outros títulos, prevalecendo nos anos de 2007 a 2009 as políticas de crédito. Na medida em que o mercado financeiro foi se recuperando, gradativamente, intensificou-se as medidas de *quantitative easing*, que além de reforçarem os programas de liquidez, atuaram para a retomada do produto e do emprego, injetando trilhões de dólares na economia americana.

Já a crise sanitária em curso – em função do confinamento - vem afetando negativamente tanto a oferta quanto a demanda de bens e serviços nos EUA. Como consequência, políticas de manutenção da renda e do emprego foram implantadas na área fiscal, ao mesmo tempo em que as políticas monetárias buscam suportar e destravar o contágio imediato no setor financeiro, além de apoiar ações do Tesouro americano. Tal fato se deve aos mercados de crédito e de capital retraírem rapidamente, dificultando o financiamento e refinanciamento da atividade produtiva.

Mesmo com um amplo conjunto de política econômica e o Federal Reserve (Fed) adotando um poderoso arsenal de políticas monetárias não convencionais (PMNC), similares as da crise anterior, a previsão do FMI é de uma contração de 3,0% na economia mundial em 2020 (revisto recentemente para -5,0%), ao passo que os EUA (após um recuo de 4,8% no primeiro trimestre deste ano) devem mergulhar numa contração econômica de 5,9% em 2020, ficando a taxa de desemprego em mais de 10% no ano. Registra-se ainda que 40% dos trabalhadores com renda de até US\$ 40.000 ano perderam o emprego em março deste ano. Essas são avaliações preliminares, mas os resultados podem ser bem piores, na medida em que se agrava a crise sanitária mundial.

Nesse cenário de recessão econômica, as medidas de liquidez para o sistema bancário e mercado de capitais, tão importantes no passado, dão lugar as ações de crédito e gastos para o setor não-financeiro. Ademais, a redução da taxa básica do Fed para o intervalo de 0% a 0,25% a.a., bem como a queda da taxa de redesconto para 0,25% a.a. já tinham sido implantadas ao longo de 2008.

Desta forma, os programas apresentados pelo Fed como alternativa para o enfrentamento a recessão causada pelo coronavírus podem ser divididos em dois grupos. Diversas ações implantadas agora já tinham sido utilizadas na crise de 2007/08. Contudo, dada as diferentes causas e impactos na economia de cada uma das crises, os programas Commercial Paper Funding Facility (CPFF), Money Market Mutual Funds (MMMFs), e Asset Backed Securities Loan Facility (TALF), utilizados na crise anterior, são bem menos expressivos do que as outras medidas, assim como a Primary Dealer Credit Facility (PDCF) e as versões atualizadas da Reciprocal Currency Agreements (RCA).

As novas iniciativas são fortemente centradas em medidas que objetivam apoiar a captação de recursos das corporações não-financeiras nos mercados de capitais (primários), bem como o funcionamento dos mercados secundários, incluindo bolsa de valores mobiliários, como no caso dos programas Primary Market Corporate Credit Facility (PMCCF) e Secondary Market Corporate Credit Facility (SMCCF). Em relação as pequenas e médias empresas os programas buscam a manutenção dos empregos por meio de medidas de crédito e compra de títulos, tais como Paycheck Protection Program Liquidity Facility (PPPLF) e Main Street Lending Program (MSLP). Não menos importante, a Municipal Liquidity Facility (MLF) foca no apoio as finanças dos es-

tados e municípios.

No gráfico 2, as políticas de créditos, cujos valores foram inicialmente estipulados, são apresentadas. Cabe destacar que US\$ 215 bilhões são oriundos do Tesouro e se referem aos diversos programas fiscais aprovados pelo governo, embora administrados e executados pelo Fed. Ademais, os novos programas tornam-se mais representativos em termos de recursos, alcançando cerca de US\$ 1,9 trilhões, de um total de US\$ 2,1 trilhões de políticas de crédito. Ressalta-se que algumas políticas não apresentam metas pré-estabelecidas de desembolso, tais como as operações de redesconto às instituições bancárias (*Primary credit*), o *Central bank liquidity swaps* e o *FIMA Repo Facility*.

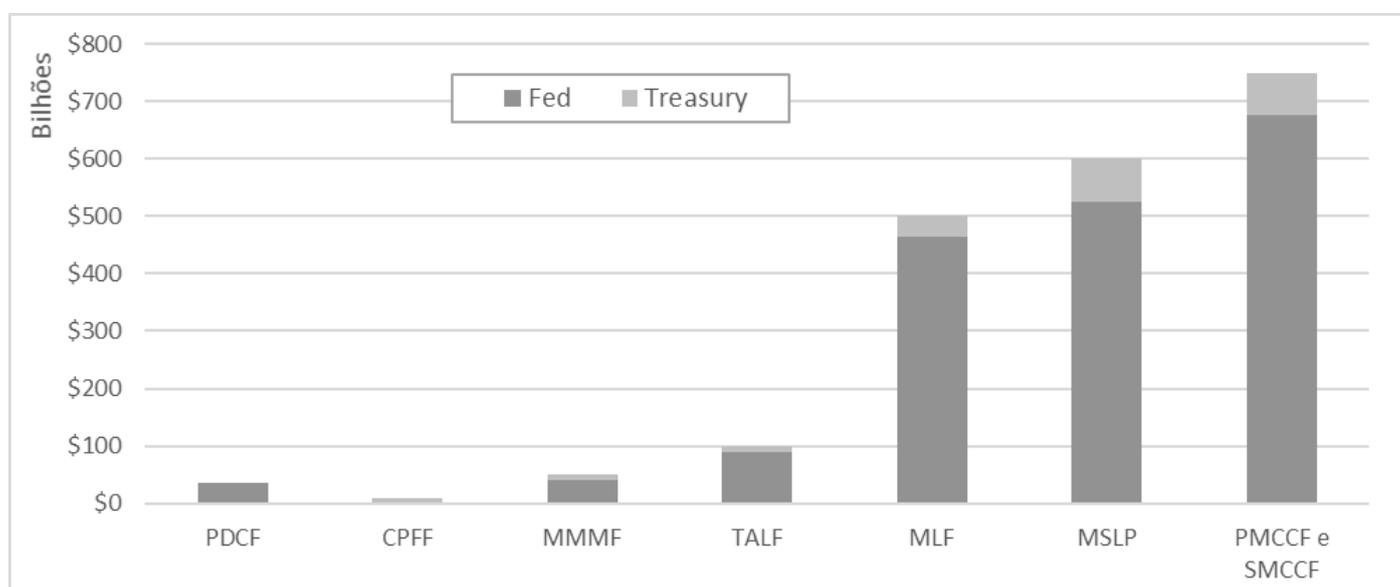
Na tabela 1 descreve-se o valor das políticas de crédito executadas pelo Fed até o mês de maio de 2020, além dos recursos do tesouro transferidos à autoridade monetária. Importa o montante de operações com outros bancos centrais, seja de swaps cambiais ou de troca de títulos do tesouro dos EUA por moeda norte-americana que somam cerca de US\$ 630 bilhões. É expressivo em termos de valores, ainda, as

operações do PMCCF que dão suporte ao PPP e consequentemente aos empréstimos para a manutenção dos empregos e operação das pequenas e médias empresas. Destaca-se ainda, o MMMF cujo valor superou os US\$ 33 bilhões, mais de 60% do montante previsto e a CPFF cuja execução extrapolou os US\$ 10 bilhões inicialmente previstos. Em relação aos recursos do tesouro, estes alcançaram cerca de 30% do aporte total destinado para os programas gerenciados pelo Fed.

Ademais, as políticas de crédito, de modo bem diferente do que as realizadas em 2007/008, se combinam com as políticas fiscais bastante ativas. Estas ocupam um papel muito mais importante, como pode ser visto pelo montante de US\$ 3,6 trilhões aprovado pelo Congresso americano: *Coronavirus Preparedness & Response Supplemental Appropriations Act (CPRSAA)*, *Families First Coronavirus Response Act (FFCRA)*, *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES)* e *Act, and the Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act (PPPHCEA)*.

Essas medidas de política fiscal, além de atuarem em diversas ações conjuntamente com as políticas mo-

Gráfico 2. Principais PMNC e previsão de valores para cada programa (US\$)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do *Board of Governors of the Fed*, 2020

Tabela 1 – Políticas de crédito realizadas pelo Fed e aporte do Tesouro - até maio de 2020 (US\$)

	Operações do Fed		Aporte do Tesouro	
Primary credit	\$	18.198.000.000,00		n.a.
TALF	\$	-	\$	-
PDCF	\$	6.241.000.000,00		n.a.
MMML	\$	33.244.000.000,00	\$	1.500.000.000,00
PPLF	\$	49.211.000.000,00		n.a.
CCPF	\$	12.794.000.000,00	\$	10.000.000.000,00
PMCCF + SMCCF	\$	34.853.000.000,00	\$	37.500.000.000,00
MLF	\$	-	\$	17.500.000.000,00
FIMA Repo Facility	\$	181.101.000.000,00		n.a.
Central bank liquidity swaps	\$	448.946.000.000,00		n.a.
	\$	784.588.000.000,00	\$	66.500.000.000,00

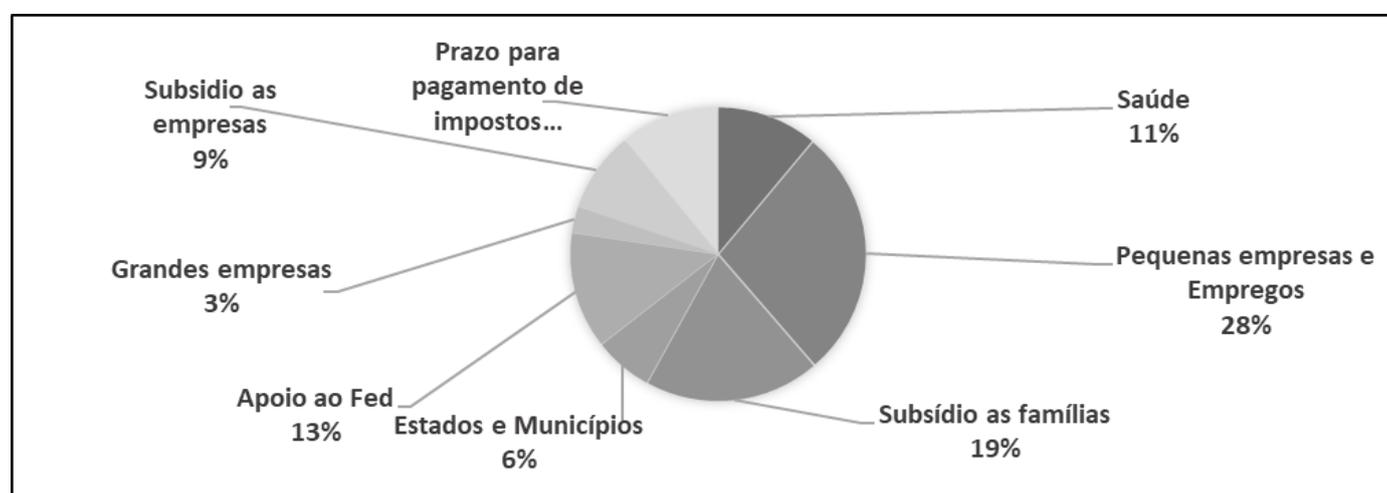
Fonte: Elaboração própria com base em dados do *Board of Governors of the Fed*, 2020.

netárias, estão voltados para apoio financeiro as famílias, preservação de emprego na indústria, pequenos negócios, assistência aos governos estaduais e locais, dentre outros programas, conforme descrito no gráfico 3. Contudo, cabe ressaltar, até mesmo para efeito de comparação com as PMNC, que o volume total aprovado pelo congresso dos EUA alcança aproximadamente 14% do PIB (dado que uma parte

das ações estenderam o prazo para pagamento de impostos e outras medidas tem impactos menores sobre os déficits público) norte-americano em relação ao ano de 2019.

No que se refere as políticas de quase débitos (popularmente conhecida como “*quantitative easing*”), o montante total anunciado foi de 700 bilhões para os meses subsequentes a março de 2020. En-

Gráfico 3 – Políticas fiscais de combate ao coronavírus (em %)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do United States Congress, 2020.

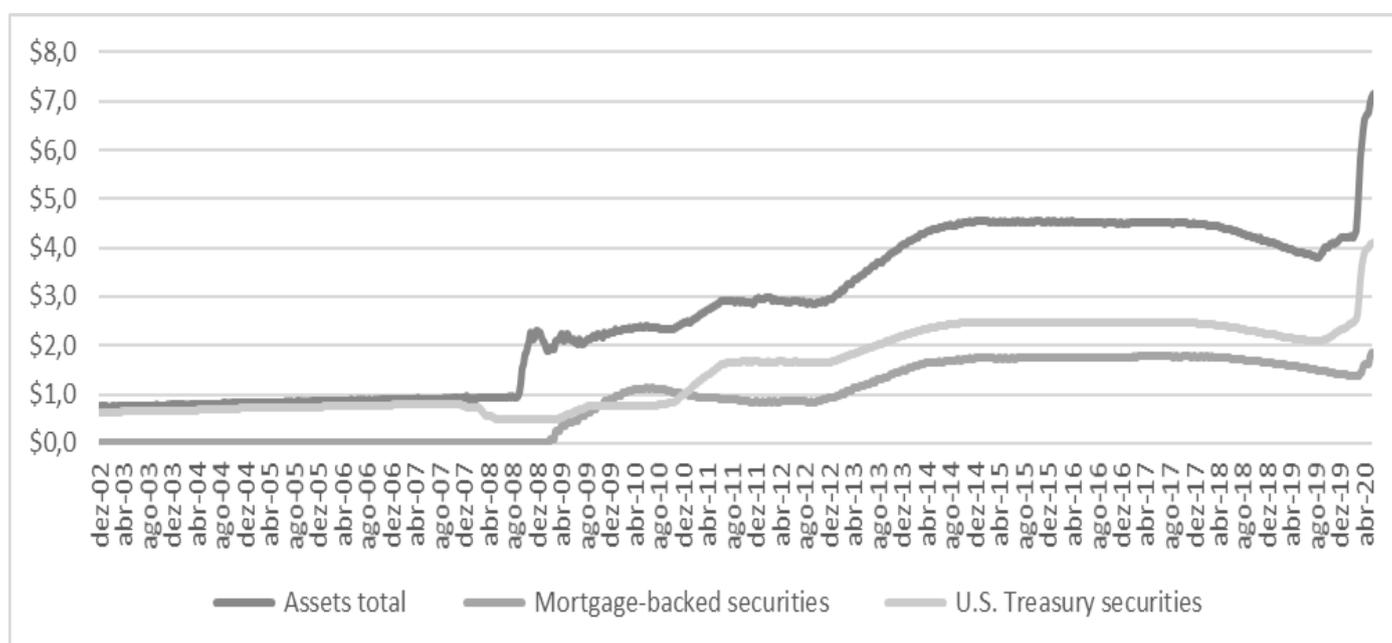
tretanto, o valor de compra de títulos do tesouro norte-americano e de MBS, ao longo dos meses de março, abril e maio, superou 300% o valor inicialmente divulgado.

A partir da data do anúncio até o dia 27 de maio, a compra de títulos do tesouro e MBS tiveram um aumento de pouco mais de US\$ 1,6 trilhões, para o primeiro, ao passo que as MBS foram de aproximadamente US\$ 460 bilhões. Tais medidas contribuíram para que o total de ativos do Fed saltasse de US\$ 4,3 para US\$ 7,15 trilhões, conforme o gráfico 4. Ressalta-se que de modo diferente do ocorrido na crise anterior, o montante de recursos ocorreu em um período curto (três meses), sendo que o total de compras ultrapassou US\$ 2 trilhões, o que representa cerca de 70% do total de “*quantitative easing*” ao longo de 2009 a 2014. Embora a crise esteja ainda em curso e os programas em implantação, os impactos econômicos em termos de emprego e renda já são bem maiores do que os observados na crise anterior. As incertezas, em grande medida, emergem das políticas de saúde pública de combate ao coronavírus. Desta forma, enquanto perdurarem as me-

didias de confinamento, prioritárias no combate a pandemia e essenciais na redução de contágios e dos óbitos conforme orientações da OMS, não é possível qualquer prognóstico mais preciso de recuperação da atividade econômica, ao mesmo tempo em que as políticas econômicas se tornam cada vez mais importantes para reverter a tendência do fluxo circular recessivo.

Nessa perspectiva, duas lições podem ser extraídas acerca das políticas econômicas adotadas até então nos EUA: (i) o Fed se beneficiou da experiência de PMNC implementadas a partir de 2008, com a diferença de que enquanto na primeira tais políticas foram adotadas gradualmente após a crise de 2008, no caso da crise do coronavírus as mesmas foram adotadas imediatamente de modo a se antecipar dos efeitos da crise no setor bancário e no lado real da economia; (ii) dada a natureza da crise do coronavírus (paralisa da atividade produtiva), a política fiscal tem um protagonismo muito maior do que na crise de 2008, tendo a PMNC um papel importante, mas complementar.

Gráfico 4. *Quantitative Easing* – 18 de dezembro de 2002 a 27 de maio de 2020 (US\$)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do *Board of Governors of the Fed*, 2020

*Professor do Instituto de Economia da UFRJ e Coordenador do GEEP/IESP/UERJ.

**Professor de Economia da UFRRJ no Campus Três Rios e do PPGER em Seropédica.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:

BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM (2020). Monetary Policy. Disponível em <http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/default.htm>: Acesso maio 2020.

BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE

SYSTEM (2020). Economic Research & Data. Disponível em <http://www.federalreserve.gov/econresdata/default.htm>: Acesso em maio 2020.

BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM (2020). News & events. <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases.htm>. Acesso em maio de 2020.

UNITED STATES CONGRESS (2020). <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3548/text>. Acessado em maio de 2020.

POR UM WELFARE BRASILEIRO MAIS CONTUNDENTE: TRABALHO E PANDEMIA

Luiz Antonio Lianza da Franca *

Passou da hora de se repensar a estrutura do *welfare*, uma vez que muitas de suas características intensificam a fragilidade social do país, o que fica evidente durante a pandemia. O governo assiste a um descontrolado aumento dos mortos e dos contaminados; entretanto não calado, mas com uma vocal defesa de uma austeridade insustentável, que serve de arma apontada na cabeça daqueles que temem a crise econômica posterior à sanitária.

A defesa da austeridade como signo salvador de nossa economia não é recente; ela esteve pressionando a presidenta Dilma Roussef em seu segundo mandato, após a crise de 2014; ela esteve muito mais presente nos argumentos do Impeachment que as próprias pedaladas fiscais, as quais nem são mais crimes; ela esteve presente na eleição do presidente Jair Bolsonaro, que teve uma onda de devotos às defesas do liberalismo extremo do Santiago *boy* Paulo Guedes; ela está presente na argumentação de inanição do nosso governo frente à grave pandemia.

A pergunta é: como esse cenário está encaixado no contexto brasileiro? Ou seja, como chegamos até aqui? Dessarte, essa reflexão divide-se em dois eixos que serão explorados neste texto. O primeiro é a apresentação da tradição de *welfare* e sua importância no mercado de trabalho. O segundo é a compreensão da ação e da inanição pública,

especificamente do Governo Federal, tendo em vista a mentalidade corrente que o sustenta.

O *welfare* é uma reflexão importante, pois ele se coloca como artifício público central à oposição de um processo de mercantilização de instrumentos sociais centrais para a manutenção da previsibilidade da vida humana. A construção desse só será possível em um total ou parcial confronto às ideias mais extremas de que uma certa lógica econômica liberal deve reger o Estado ou mesmo a vida em sociedade.

Welfare brasileiro e trabalho

Com a sociedade industrial, o trabalho passou a ser contínuo e assalariado. Essa estrutura colocou a estabilidade do emprego no centro da sociedade. Para sobreviver, passou-se a ser importante ter um emprego que garantisse uma renda constante, essa que irá girar a economia e a sociedade consequentemente. De início, viu-se uma extrema instabilidade e uma situação de pauperismo entre os trabalhadores. O controle das contratações, portanto do mercado, era centrado nas empresas, deixando de lado as várias necessidades do trabalhador.

Posteriormente, movimentos trabalhistas e anos de luta conquistaram uma série de direitos que irão compor o *welfare*; o qual, por sua vez, tem como

mérito a estabilização do mercado de trabalho. Essa estabilização ocorreu de diversas formas como:

— o seguro desemprego, ao permitir que o indivíduo possa ficar mais tempo buscando se recolocar no mercado de trabalho, não precisando se voltar para empregos precários para a sobrevivência;

— a atuação dos sindicatos e do direito trabalhista, que fortaleceram a capacidade de negociar do trabalhador, por criar uma intermediação entre o trabalhador e a empresa. Vale ressaltar que essa negociação anteriormente era altamente desnivelada;

— as garantias de aposentadoria, saúde, educação e outros bens básicos, que permitiram às pessoas terem confiança em buscar melhores condições de trabalho, pois não estariam desesperadas pelo mínimo.

No caso brasileiro, o chamado *welfare* desenvolvimentista (Draibe, 2007) é marcado pela provisão pública universal da saúde, da educação e da assistência social voltados para as camadas mais pobres; pelos programas de seguridade social e outros fundos de contribuição obrigatória; bem como pelo setor privado, que o faz a partir do Terceiro Setor. Adiciona-se a sua forma de operar um federalismo que tende a um modelo competitivo, ao invés de colaborativo, que seria o ideal.

Há uma ambivalência na implementação desse *welfare* no Brasil durante o fim dos anos 1990, os anos 2000 e 2010. Especialmente durante os governos Lula e Dilma, houve um controle do mercado de trabalho, mantendo-se bons resultados de emprego. A partir da crise de 2014, que eleva os dados de desemprego, desalento e informalidade, há uma vitória do pensamento mercantilizante que

pressiona por reformas flexibilizadoras no mercado de trabalho.

Notadamente, o maior símbolo da flexibilização do trabalho é a Reforma Trabalhista aprovada em 2017. Essa foi responsável por operar ou legalizar diversos sistemas de instabilidade, geralmente, vinculados ao trabalho informal, como o trabalho intermitente. Além disso, marca-se pela prevalência de acordos coletivos frente à lei, portanto retirando parte substantiva da capacidade mediadora do Estado.

No governo atual, esse tripé do *welfare* desenvolvimentista brasileiro parece ser tensionado para se tornar um insustentável bípede manco. Na televisão, é possível ver grandiloqüentes anúncios de empresas, como a Ambev, falando em sua ajuda na luta contra a pandemia. Mesmo bancos, como o Itaú, anunciam doações e investimentos que serão utilizados para ajudar os mais pobres durante a crise. Dentre os bancos, é interessante perceber que essa ajuda venha por meio de doações, mas pelo risco de inadimplência, não há marcada redução de juros.

Os serviços essenciais voltados para camadas mais pobres estão em desmonte, também. Mantêm-se serviços como o transporte público, importante para levar a mão de obra de forma barata ao trabalho e a saúde pública, que toma a frente no combate à pandemia; entretanto diversos centros de referência de assistência social (CRAS) foram fechados e a educação pública não consegue manter-se a distância com a mesma qualidade que a privada.

Esse ponto é essencial, o apagão da educação aprofunda ainda mais a desigualdade de acesso ao Ensino Superior, uma importante forma de mobilidade social. A evidência da desconstrução da função social da educação está na fala do Ministro da

Educação Abraham Weintraub de que “...o Enem não é para atender injustiças sociais, é para selecionar os melhores”. Essa frase foi dita em resposta ao pedido de adiamento do Enem.

Se por um lado é fortalecido o aspecto privado do *welfare* brasileiro e são mantidos, em algum grau, os serviços essenciais; a seguridade social parece sofrer um grande ataque. Diversas reformas vêm acontecendo desde a já mencionada reforma trabalhista de 2017, como a reforma da previdência de 2019, que visa a flexibilização do nosso sistema de proteção ao trabalhador, e a extensão do Ministério do Trabalho, entre outros ataques.

O projeto de desconstrução da seguridade social é claro, agressivo e amplamente defendido, mesmo por grupos que não apoiam diretamente o presidente; especialmente, após os surtos fascistas que mancham a imagem de um bom liberal. Esse projeto não existe fora de uma lógica de caráter universal arraigada na formação das elites e operadores de políticas públicas e é chamado de flexibilização do trabalho.

Pensamento econômico e pandemia

Há uma lógica econômica liberal, que norteia o pensamento econômico retomado pela escola neoclássica, que é central na pressão por uma série de reformas econômicas de flexibilização da atuação estatal no mundo do trabalho. Como visto no *welfare* desenvolvimentista brasileiro, esse processo deu-se de forma ambígua em parte expandindo os direitos sociais, mas em parte flexibilizando as relações de trabalho, por um bom tempo.

A ideia geral da flexibilização é tratar o mercado de trabalho como um mercado que tende ao equilíbrio naturalmente, portanto as políticas públicas são vistas como entrave. Entende-se que, caso se reduza

o custo de contratação, mais pessoas serão contratadas, relação que nem sempre é vista empiricamente. Dessa forma, é entendido que a flexibilização é a priorização de uma negociação direta entre trabalhador e empresa, a centralização das normas na empresa e a não interferência do Estado ou outros atores externos nesse processo.

Nesse modelo, é perceptível um individualismo muito grande, em especial na culpabilização do trabalhador em relação ao desemprego. É esperado que ele busque capacitação e se torne mais atraente para as firmas, que estarão sempre buscando o aumento dos ganhos na relação de contratação. É entendido que há uma oferta de emprego sempre aberta ao trabalhador, como se a oferta de emprego não fosse dependente da demanda do serviço, ou como se esta fosse infinita. Por fim, é compreendido que o Estado é um empecilho na busca do equilíbrio de mercado, pois ele retiraria a elasticidade necessária para se chegar em um equilíbrio ótimo.

O efeito dessas pressões, sejam as em cima da política fiscal, seja em cima das ações do Estado em relação ao mercado de trabalho, é a demanda por mudanças na estrutura do trabalho no Brasil. A ideia é sempre conseguir facilitar a contratação e a demissão, reduzir os custos da firma em ter trabalhadores e defender que, dessa maneira, irá chegar um momento de estabilidade no mercado de trabalho. Um dos principais reflexos dessa mentalidade está na Reforma Trabalhista de 2017, que flexibilizou os contratos, criou a possibilidade de um contrato intermitente e enfraqueceu a lei, ao colocar convenções e acordos coletivos sobrepondo a própria legislação.

Muito antes dessa reforma acontecer, essas forças buscavam formas de desmontar o sistema de proteção ao trabalho erguido na Constituição de

1988. Entre essas medidas vale destacar a nova lei de falências e de recuperação judicial, de número 11.101\2005, em que é reduzida a preferência do crédito trabalhista a um teto de 150 salários mínimos e veda a sucessão de direitos trabalhistas na compra da empresa falida.

Paul DiMaggio (2001) aponta que os estudos das firmas durante o século XX o levaram a crer que existiria uma relação sustentável entre instituições trabalhistas, como os sindicatos e o direito trabalhista, mas que a realidade apresentada na década de 1990 não se mostrou dessa forma. O autor sugere que, para os empresários e responsáveis pelas firmas, essas instituições sempre foram consideradas impositivas e invasivas, o que demonstra o claro desejo das empresas em centralizar o mercado de trabalho em si mesmas, mesmo durante a vigência de um *welfare* institucionalizado.

O pensamento neo-clássico realizou intensas disputas acadêmicas durante o fim do século XX, como aponta Michael Bernstein (2004). Com a vitória, ele foi dividido entre investidores e administradores, está presente na gestão das empresas, na formação de novos economistas e na estruturação do mercado internacional contemporâneo. Esse pensamento aproveita-se das novas tecnologias e as possibilidades de comunicação e deslocamento rápido e mais barato para assumir relações mais flexíveis de trabalho. Se por um lado é um processo com algum grau de naturalidade, ele também reduz a capacidade de imposição de instrumentos estabilizadores, portanto gera mais insegurança ao indivíduo..

Pode-se compreender que a flexibilização é parte de uma mentalidade que busca, a partir de uma teoria de equilíbrio de mercado, manter um dinamismo na

contratação de mão-de-obra. A empresa é central no modelo de contratação e tem capacidade de responder rapidamente quando precisa contratar ou demitir, isso exige baixos custos e baixa intervenção. É esperada uma negociação entre contratados e contratantes, entretanto sabe-se que essa negociação tende a ser desigual, ainda que diferentes mercados modifiquem o tamanho dessa desigualdade.

O desejo de centralidade na empresa no controle do mercado de trabalho é ainda levado pelo imediatismo posto pelo processo de financeirização. Esse permite que as empresas tenham lucros fora do mercado de bens, dentro do mercado financeiro e passem a se preocupar também com esses investimentos. O mais preocupante são os investimentos a curto prazo, pois os a longo prazo são mais fáceis de remediar, o que os levam, muitas vezes, a defender ações imediatistas de cunho financista.

Se a empresa estaria preocupada com o mercado de bens, em geral isso se mostra com seu próprio setor, onde elas se organizam para pressionar por menor regulação, menores impostos e outros tipos de subsídios que os permitam ter lucros mesmo com queda na demanda. Isso, somente em seu setor, é claro. Durante a pandemia, o cinismo tem sido tão grande, que há uma pressão para reabertura dos comércios que advém tanto da ideia de mover o mercado de bens, ainda que seja às custas de mais mortes, como na ideia de não ter de salvar pequeno e médios empreendedores que não conseguem se financeirizar.

A ação pública para salvar pessoas é vista como um entrave ao desenvolvimento do mercado, pois isso exigiria o rolamento da dívida e a emissão de moeda. Os quais arriscam a perda de credibilidade em um

sistema que espera austeridade; portanto, pela expectativa, pode haver inflação, advinda da reação das empresas frente à emissão de dinheiro e\ou fuga de investimentos pelo crescimento da relação dívida\PIB. A inflação mais possível é marcadamente aquela que ocorre dos donos das próprias empresas em aumentar seus preços sabendo que há mais moeda circulando, que seria uma profecia autorrealizável.

Ambos problemas já têm diversas soluções propostas entre economistas ortodoxos e heterodoxos, mas que envolveriam um Estado que se colocasse com força no sistema, articulando-o para garantir a confiança necessária para agir, assim como tem sido feito no resto do mundo ou como foi feito durante o período Lula. É claro, uma solução definitiva deveria vir de uma mudança das premissas que percorrem a estrutura que reafirma esse modelo de desregulamentação; porém, dada as mortes imediatas, isso é menos urgente.

Onde está posto esse pensamento? Nas faculdades de economia e administração, assim como na imprensa econômica, nos clubes frequentados por empresários, nos cursos voltados para empresários, nos livros empresariais e na socialização de novos tomadores de decisão.

Na realidade, um processo ocorrido nas academias norte-americanas durante o início do século XX, de profissionalização dos economistas, dotou-os do monopólio de um certo conhecimento, chamado economia ou ciências econômicas. Durante parte significativa do século XX, essa foi uma ciência voltada para a administração pública e que previa a ação do Estado. Como dito, com as crises durante a década de 1970, esse tipo de pensamento perdeu força.

EUA tiveram Ronald Reagan, Inglaterra teve Margaret Thatcher, pretendia-se retomar o pensamento liberal que vigorava antes da centralidade no Estado. O processo de disputa deu-se contra qualquer linha econômica que estivesse voltada para algo que não fosse o mercado livre e desregulado, e os liberais, ou neoclássicos, saíram vitoriosos. É claro, ainda existem keynesianos, desenvolvimentistas, marxistas; mas a larga maioria dos formados em economia irão se deparar com uma academia liberal, ortodoxa e com certa repulsa do Estado.

Esse processo consegue se estabelecer na socialização dos indivíduos do campo. Em especial, é importante atentar para a retomada de valores ideais da economia, os quais englobam uma lógica de um ator racional, ou parte racional, voltado para a maximização da utilidade e uma tendência ao equilíbrio de mercado. Isso cria um valor próprio aos indivíduos que operam esses mercados, os quais passam a estabelecer as regras a partir dessa lógica.

Universidades são grandes centros de socialização profissional das ocupações das classes médias, neles é central a preponderância do pensamento neoclássico como estrutura mantenedora dos valores necessários para a manutenção desse campo. As empresas são atores de relevo, por regerem parte grande da produção no mercado de bens; essas, com a intensificação da financeirização, passam a ganhar relevância no mercado financeiro também. A mentalidade neoclássica junto a possibilidade de, por exemplo, ampliar ganhos em cima de um maior controle do mercado de trabalho e garantir lucros a partir da venda de títulos na Bolsa de Valores é predominante entre os empresários.

Talvez os agentes públicos sejam os mais afetados nessa lógica. Essa racionalidade, por vezes, entra em confronto com a racionalidade do Estado, que é voltada para a população e não somente para grandes agentes econômicos. Ainda assim, os que ganham cargos de relevo dentro do Banco Central ou do Ministério da Economia são socializados junto aos empresários e acadêmicos neoclássicos, proporcionando validade aos argumentos que pregam a diminuição da intervenção estatal. É claro, não são todos assim, governos bem sucedidos tiveram equipes econômicas mistas capazes de tomar decisões de conciliação entre esses valores quase opostos.

Agentes de governança (Fligstein e MacAdam, 2012) irão reafirmar esse processo. Esses agentes são os que irão manter o sistema funcionando. Ou seja, são estruturas voltadas para reafirmar os valores que organizam essa rede de campos e atores. As mais claras dessas estruturas são as agências de *rating*, responsáveis por determinar os riscos de investimentos baseados nos preceitos econômico hegemônicos.

Quando crises ocorrem, por outro lado, essa estrutura tende a aceitar mudanças basilares em seus preceitos para se salvar. Por exemplo, após a crise de 2008, o sistema financeiro foi ajudado com ação direta dos Estados, mesmo com investimentos massivos, compras de títulos podres e outras formas de emissão de moeda. É evidente, bancos e agências financeiras são centrais no pensamento não regulatório que levou a própria derrocada em 2008, entretanto esses aceitaram com tranquilidade o emissionismo americano voltado para o salvamento do sistema financeiro.

Seria desastroso deixar os bancos falirem, isso iria repercutir no mercado de bens, de trabalho e na vida

de todos severamente; entretanto é válido notar que a aceitação da ação foi no sentido da salvaguarda do sistema deles. Posteriormente, uma ação semelhante no Brasil, indicada para lidar com a crise de 2014 pela presidente Dilma Roussef, seria rechaçada, obrigando-a a adotar o fim das medidas de salvamento do mercado rápido demais.

Atualmente, a crise sanitária está pondo os países em uma situação difícil outra vez. Há uma divisão nesse pensamento liberal, algo que pode, em um estudo mais minucioso, ser dividido entre diferentes campos e atores com diferentes interesses e valores. Têm-se uma pressão em diversos países pela reabertura do comércio e há, sim, crítica as medidas mais fortes de auxílio da população e dos bancos; entretanto, todos os Estados estão fazendo que é preciso, afinal são vidas.

A emissão massiva de moeda para combater a pandemia acontece em todos países centrais, mesmo países mais pobres têm tomados medidas anticíclicas e de maior intervenção no mercado para salvar empregos e a capacidade produtiva. As medidas são diferentes, mas os Estados não deixam de agir pondo em primeiro lugar a sua população. A pressão passa a aparecer em momentos menos severos; como a Europa, após a estabilização da difusão da doença, que está se vendo obrigada a adotar planos de reabertura, mesmo com epidemiologistas apontando para o risco de uma segunda onda.

Fica a pergunta, o que impede o Brasil de tomar uma medida mais dura e se colocar como os outros têm se colocado? Quando se olha para o que foi adotado pelo país, tudo veio a duras penas e com uma grande reação negativa do governo. A disputa pelo auxílio emergencial de R\$600,00 foi de magnitude peloponésica, e esse não cobre nem metade da

média dos rendimentos dos informais, categoria símbolo da precarização. Ainda, os três meses de duração está para acabar e a previsão é de que seja reduzido nos próximos meses.

Houve, também, o Programa emergencial para Manutenção do Emprego e da Renda, voltado para os trabalhadores formais, no qual o governo compromete-se com parte do salário dos empregados. Ele permite a redução da jornada de trabalho, com respectiva redução salarial que varia de 25% a 70%, há uma compensação do governo ao trabalhador, mas a referência é o valor do Seguro-Desemprego; portanto, quanto maior o corte, mais longe se estará do teto do seguro-desemprego e maior é a redução dos ganhos do trabalhador. Por fim, aprovaram uma indenização para trabalhadores demitidos durante a pandemia, a indenização é equivalente a 50% do salário dele previsto até o fim do programa. Dessa forma, o programa está, realmente, criando um arrocho salarial.

Aderir a essas medidas, mantém os trabalhadores em circulação, ainda com redução do seu poder de compra. Enquanto os trabalhadores informais, desempregados vêm-se obrigados a retomar sua rotina em meio a pandemia e aceleram a transmissão das doenças nas regiões mais pobres. Mitigando medidas de isolamento social, pois aumentando a letalidade da doença no Brasil.

Ao lado das empresas há a MP944\2020, a qual institui operações de créditos a juros baixíssimos subsidiados majoritariamente pelo governo federal e voltados para a manutenção dos empregos com até dois salários mínimos. Apesar da proposta ter um apelo mais direto às empresas, ela foi prorrogada, pois pouco foi consumido do fundo de R\$34 bilhões. Uma das principais explicações para precisar da

prorrogação é a obrigação em se manter os empregos, salvo justa-causa, levando ao baixo interesse das empresas.

Decisões ainda de Março para o auxílio a estados na compra de material hospitalar estão sendo postergadas, como visto em matéria do G1 (2020). As medidas aqui debatidas, que as principais, ou se utilizam de fundos destinados às garantias sociais, como o Fundo de Auxílio ao Trabalhador (FAT), de onde sai o seguro-desemprego, ou geram dívidas para as empresas, deixando-as potencialmente alavancadas, caso a pandemia perdure. Além disso, a manutenção dos empregos não é prioridade. Constantemente, abre-se mão dessa, que é central na retomada dos mercados pós pandemia.

O que impede, então? O que impede é que o pensamento mais tacanho dessa estrutura que mercantiliza as necessidades do povo está na cabeça do Ministério da Economia. Enquanto o próprio sistema parece estar repensando a si mesmo e os Estados demonstram uma tendência a mudança das prioridades nessa lógica, Paulo Guedes parece movido por um liberalismo velho que anda de mãos dadas com um Estado totalitário que atenta contra o próprio povo. O ministro chegou a fazer declarações de que os pequenos e médios empresários não interessam, pois não dariam retorno ao governo. Se salvar as pessoas é uma demanda dos Estados frente a essa pandemia, no Brasil é uma oportunidade para fazer empréstimos internacionais vinculados aos programas sociais, para que, no futuro, possam cancelar os programas alegando que eles geram um aumento da dívida externa.

* Mestrando em Sociologia do IESP/UERJ e pesquisador do GEEP

Bibliografia

- BERSTEIN, Michael A. *A perilous progress: economists and public purpose in twentieth-century America*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- DEMAZIÈRE, Didier. *Sociologie des chômeurs*. Paris: Éditions La Découverte, segunda edição, 2006.
- DIMAGGIO, Paul. *The Twenty-first Century Firm: changing economic organization in International Perspective*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- DRAIBE, Sonia M. *The Brazilian Developmental Welfare State: rise, decline and perspectives*. In RIESCO, Manuel. *Latin America: A new developmental welfare state model in the making?* Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2007.
- FREYSSINET, Jacques. *Le chômage*. Paris: Éditions La Découverte, 2004.
- GAUTIÉ, Jérôme. *Le chômage*. Paris: Éditions La Découverte, 2015.
- STREECK, Wolfgang. *The sociology of labor markets and trade unions*. Em: SMELSER, Neil J; SWEDBERG, Richard. *The handbook of economic sociology: second edition*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

Matérias de jornal

- “Em reunião com senadores, Weintraub diz que Enem não foi feito para corrigir injustiças” em: Folha de São Paulo, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/05/em-reuniao-com-senadores-weintraub-diz-que-enem-nao-foi-feito-para-corriger-injusticas.shtml>.
- “Doação de R\$1 bilhão do Itaú Unibanco leva a recorde” em: Folha de São Paulo, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/doacao-de-r-1-bilhao-do-itaunibanco-leva-a-recorde.shtml>
- “Estudantes, pais e professores narram ‘apagão’ do ensino na pandemia; em 7 estados e no DF, atividades remota não vai contar para o ano letivo” em: G1, disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/05/21/estudantes-pais-e-professores-narram-apagao-do-ensino-publico-na-pandemia-em-7-estados-e-no-df-atividade-remota-nao-vai-contar-para-o-ano-letivo.ghtml>
- “Prorrogada vigência de MP que cria linhas de crédito para pagamento de salários” em: Senado notícias, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/01/prorrogada-vigencia-de-mp-que-cria-linha-de-credito-para-pagamento-de-salarios>
- “Ajuda a estados e municípios atrasa mais uma vez” em: G1, disponível em: <https://g1.globo.com/economia/blog/ana-flor/post/2020/06/03/ajuda-a-estados-e-municipios-atrasa-mais-uma-vez.ghtml>

AS ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS NO INSTAGRAM DE EDUARDO BOLSONARO: CIÊNCIA, ECONOMIA E ENGAJAMENTO MILITANTE

Helio Cannone *

Em entrevista concedida à BBC Brasil, Olavo de Carvalho é em determinado momento perguntado se ele apoia que o presidente Jair Bolsonaro organize uma direita civil organizada. Sua resposta não deixa dúvidas:

Não é o Bolsonaro. Quando começaram os movimentos de rua, a coisa mais urgente era formar a militância conservadora, treinar as militâncias. Mas não, os pretensos líderes que apareceram só queriam cuidar das suas candidaturas. Tava lá Kim [Kim Kataguri, hoje deputado federal, líder do MBL], toda essa gente. "Ah, eu quero ser senador, quero ser deputado, quero ser prefeito."

E não fizeram nada para organizar a militância, então não existe militância direitista até hoje. E quando aparece alguém tentando formar uma militância direitista, a mídia inteira os acusa de querer implantar uma ditadura. Você veja, a Sarah Winter [líder do acampamento '300 pelo Brasil', investigado por suspeita de ser uma organização paramilitar] quer implantar uma ditadura. Você está louca

Para o ideólogo, a questão é menos se é dever ou não do presidente da República organizar uma base, mas o fato de que existiria espécie de vácuo no espectro político brasileiro, no que diz respeito a uma direita que se capilarize na sociedade civil. Em sua interpretação, os políticos e movimentos que carregariam essa alcunha seriam compostos de um lado por oportunistas e de outro por pessoas com baixa capacidade organizativa, além de boicotadas pela grande mídia.

O autor, que conseguiu indicar dois seguidores para ministérios chaves (educação e relações exteriores),

entende que há uma hegemonia do pensamento de esquerda no mundo. Em sua visão, não se trataria de uma filiação consciente por partes dos indivíduos, mas de sua dominação cultural a partir de estratégia supostamente inspirada nos inscitos de Antônio Gramsci. Contra essa conquista de corações e mentes por meio da mídia, do Foro de São Paulo, das Universidades e outros aparelhos enumerados pelo ideólogo, caberia organizar uma "resistência" que se conectasse aos ideais conservadores que seriam anti hegemônicos.

Nessa guerra cultural, um dos principais soldados é o filho do presidente da República, Eduardo Bolsonaro. O deputado federal tenta pôr em prática a estratégia olavista a partir da disputa do discurso sobre temas variados, como economia, ciência, costumes, segurança e direitos humanos. Pautas que outrora a esquerda entenderia como domínios seus, ganham alternativa política de direita. A nosso ver, a página do Instagram do terceiro filho do presidente é palco privilegiado para ver essa estratégia em ação. Nela, são entrevistados ministros, deputados, senadores e assessores de governo. É também disponibilizado conteúdo produzido pelo próprio Eduardo, como breves vídeos, comunicados e discursos.

Para fins de recorte, privilegiaremos neste texto a descrição e análise de conteúdo que nos parece ao

mesmo tempo mais adequado a este boletim e mais sensível em uma conjuntura de crise econômica, política e sanitária. Como o material é extenso, nos centramos no que foi compartilhado pelo Instagram de Eduardo Bolsonaro entre março e meados de maio de 2020. Nosso argumento é que o suposto obscurantismo, que a visão da família Bolsonaro representa, não deve ser lido pela simples chave de um anti-iluminismo medieval. Ao contrário, a construção do discurso sobre a oposição entre economia e saúde e o descrédito de especialistas e autoridades científicas é feita em uma disputa discursiva na qual o rótulo de ideológico é direcionado para os inimigos. A habilidade de falar para pessoas comuns que frequentam suas redes e convencê-las de que sua visão é racional e ligada aos seus interesses é qualidade ímpar do militante Eduardo Bolsonaro.

Em março, o enquadramento do coronavírus se dá em chave com maior negação de seus efeitos. No dia 17, é compartilhado vídeo com fala do filósofo Luís Felipe Pondé em um programa de televisão. Nele, o comentarista segue na mesma linha que os representantes do poder executivo, colocando as medidas de isolamento como uma histeria desnecessária cujos efeitos econômicos seriam mais perversos que os efeitos da pandemia. Em *live* do dia 23, feita com o Secretário especial de comunicação social (SECOM), a chave é a mesma. Fabio Wajngarten, que contraiu COVID-19, afirma que não haveria motivo para desespero. Ele recomenda que se siga indicações tais quais as dadas então pela Organização Mundial da Saúde e pelo Ministério: se hidratar, usar máscara, reforçar cuidados de higiene e evitar ir ao hospital caso não tenha sintomas graves.

Eduardo pede no vídeo que as pessoas repassem o caso de Fábio para amigos e familiares, os informando que ele foi infectado e se recuperou bem. Depois, o deputado responsabiliza a imprensa por não cobrir casos como esse. Como é praxe em seu Instagram, finda a *live*, Eduardo conclui com fala sua, advogando que seria preciso manter o mínimo de normalidade de serviços públicos e privados para que não faltassem alimentos e demais questões essenciais. “A gente tem que contar com a racionalidade e não com a histeria” (9:00).

A visão das medidas de restrição ao contágio como um exagero que viria a proporcionar catástrofes econômicas é corrente nas postagens de Eduardo Bolsonaro. Em imagem compartilhada no mesmo dia, o Brasil é representado como ilha, que será engolida por uma onda, na qual se lê “coronavírus”; no entanto, atrás dela há uma maior ainda, onde está escrito “recessão”. Nos dias seguintes, ele compartilha uma séria de vídeos com pessoas comuns que estariam sofrendo com as medidas de isolamento. Em um deles, um caminhoneiro afirma com pesar que não poderá mais trabalhar; pois, com o fechamento do comércio, não terá onde comer. Em outro, posta um compilado de vídeos de pessoas humildes que estariam sofrendo os efeitos econômicos da quarentena. A montagem tem direito inclusive a trilha sonora dramática e se encerra com a imagem da onda “recessão” engolindo o Brasil. Em legenda, Eduardo apela para a sensibilidade em relação as pessoas comuns e vulneráveis economicamente: “Brasil de verdade pede socorro! Uma baiana, um cearense e dois caminhoneiros. Esse é o Brasil de verdade. A maioria do Brasil é humilde, não tem reservas ou poupança para tempos como este. Triste realidade.”

Ainda no final de março, começa a surgir nas postagens a famosa “bala de prata” do governo federal contra o coronavírus. Em postagem com fala do próprio Jair Bolsonaro, no seu aniversário em 21 de março, o presidente defende o uso da hidroxicloroquina. No dia 29, Eduardo compartilha notícia da Record de que a hidroxicloroquina quando tomada conjuntamente com azitromicina teria efeitos positivos no tratamento de COVID-19.

Entretanto, não é porque a cura surgiu que a diminuição dos efeitos da pandemia foi abandonada no discurso. O deputado posta no mesmo dia um vídeo que conta dois casos de laudos falsos de coronavírus. No segundo, o vídeo traz uma neta chorando enquanto conta a morte da avó, que teria infartado e recebido laudo falso de COVID-19. Como consequência, não pôde ser enterrada. O discurso segue com a “denúncia” de casos falsos, de falta de preocupação com a vulnerabilidade econômica das pessoas pobres e de excessos causados pela suposta histeria do isolamento.

Em vídeo de 3 de abril aparece menção rara no Instagram de Eduardo Bolsonaro: a religião. Nele, um padre mostra um fiscal com um decreto tentando fechar a Igreja durante culto com quatro pessoas e de portas fechadas. No final, o padre se exalta e chega a gritar, dizendo que é proibido rezar. Assim como as outras referências ao cristianismo na rede de Eduardo, a religião é mobilizada não como fim em si mesmo, mas como ferramenta para mostrar outro ponto. Nesse caso, para supostamente demonstrar que a administração do município em questão – cujo prefeito é do PSDB – estaria se comportando como ditador e desrespeitando a Constituição, ao não garantir liberdade de culto. Na legenda, o deputado afirma:

Fiscal interrompe culto com 5 pessoas em igreja ‘É proibido rezar?’ perguntou um padre que fazia um culto a portas fechadas com mais 4 pessoas. A todo momento autoridades rasgam a constituição para fazer o que lhes bem entendem como se fossem ditadores. Uma hora isso tem que acabar.

Atento ao debate de seus inimigos sobre a solução para o problema econômico, Eduardo trata de ridicularizá-los. Em 3 de abril, ele compartilha imagem do ex-presidente Lula “denunciando” a impressão monetária como solução para o problema fiscal. Na legenda, Eduardo afirma: “Lula não é bobo, ele sabe que imprimir dinheiro gera inflação e que neste caso os primeiros a sofrer são os mais pobres. Mas, como sempre alertamos, a intenção dele ou do PT nunca foi proteger os mais humildes e sim chegar ao poder. Ele quer é desgastar Jair Bolsonaro”.

O deputado opta por ignorar a discussão recente sobre impressão monetária, tais como a envolta pela Teoria Monetária Moderna. Economistas heterodoxos, assim como ortodoxos menos adeptos do fiscalismo, têm demonstrado que os efeitos inflacionários são inexistentes em momentos de depressão econômica.

Esse ponto é novamente explorado na *live* com o ex-ministro da educação Abraham Weintraub. Eduardo coloca o seu convidado na posição de autoridade sobre o tema, visto que ele é formado em ciências econômicas pela USP, e pede para que explique por que imprimir dinheiro não seria a solução.

Weintraub aceita a posição de perito a ele conferida e faz a seguinte explicação:

O preço, o preço das coisas é exatamente a quantidade de coisas ofertadas, que as pessoas querem comprar, e a quantidade de dinheiro na mão dessas pessoas. Imagina o seguinte: se só tivesse tomate, se as pessoas só comprassem tomate. Tem mil tomates, mil caixas de tomate na feira, cada uma delas custa mil reais e as pessoas têm um milhão de reais, todas as famílias do Brasil, então, o preço do tomate vai ser mil reais. ‘Ah, aí imprime mais dinheiro, põe dez milhões’. Vai passar a ser, se a gente não aumentar a quantidade

de caixa de tomate produzida, vai ser dez mil reais. O preço do tomate sobe, proporcionalmente. O que que tá acontecendo com o *shutdown*, tá diminuindo a quantidade de bens ofertados. Se a gente jogar mais dinheiro, o resultado vai ser um só, inflação. Não adianta você ter o dinheiro, chegar lá no supermercado e ele tá vazio. Você vai se virar e vai trazer pão pra casa, só que você vai pagar o preço que for. (28:31)

Em trecho pouco anterior a esse, Weintraub afirma o seguinte sobre o mesmo tema: “Então, não existe mágica, a época do *vudu* acabou, você vê que fizeram vudu nesse confinamento agora e a gente tá pagando...populismo, né, esse populismo barato...a gente tá pagando o preço”. O ex-ministro tenta mobilizar vocabulário supostamente técnico sobre a questão para naturalizar a sua percepção ideológica sobre o funcionamento da economia. No seu discurso, há uma antropologia filosófica utilitarista, na qual o ser humano é necessariamente guiado pela maximização de seus benefícios e de seus interesses.

Teorias que são objeto de disputa desde a economia política de David Ricardo são naturalizadas. Para Weintraub, as ciências econômicas teriam o mesmo estatuto epistemológico de qualquer ciência dura, por isso, suas leis – não por acaso, ditadas pela escola neoclássica – são inelutáveis. Daí, sua acusação de que qualquer proposta heterodoxa – tais como as tentadas em governos anteriores – estaria fora do âmbito da razão, sendo mais próxima da lógica do misticismo, ou como o ex-ministro prefere chamar: vudu. Neste recurso discursivo percebe-se que tanto Eduardo Bolsonaro quanto Abraham Weintraub não negam a ciência, mas a politizam, no sentido em que a colocam como questão de disputa ideológica na qual eles seriam os racionais e seus inimigos os enviesados que não veem a verdade efetiva das coisas.

Os efeitos a quem consome esse material são tanto o convencimento a partir de uma autoridade

reconhecida (no caso, um economista formado) quanto a abertura de um relativismo no qual, dado que supostamente os dois lados da disputa usam do mesmo recurso, – autoridade da ciência sobre esse e outros temas – ambos podem estar corretos. Nesse caso, outra estratégia entra em ação. Ao afirmar constantemente que os principais veículos da mídia seriam dominados por grupos de interesse opostos ao governo, Eduardo fecha o ciclo hermenêutico. Afinal, se os principais órgãos da mídia especializada são enviesados contra o seu pai, eles necessariamente vão orientar o que é divulgado neste sentido.

Seguindo na chave interpretativa fornecida por Olavo de Carvalho, Eduardo Bolsonaro compreende a mídia como um setor fundamental na disputa de hegemonia pela cultura. Deste modo, é constante em seu Instagram não só os ataques ao que ele chama de “extrema imprensa” esquerdista, mas também a recomendação dos canais onde o seu seguidor poderia se informar de modo mais seguro. Os principais citados são a Jovem Pan e o grupo Brasil Paralelo, que produz documentários em chave conservadora sobre o Brasil. Também, são compartilhados material da rede Record e da CNN, assim como de alguns blogs e canais de youtube de apoiadores do governo.

De vídeo compartilhado em seu Instagram em 31 de março, é possível extrair uma espécie síntese do entendimento bolsonarista sobre a questão da mídia. Nele, Jair Bolsonaro aparece junto a apoiadores e a órgãos da imprensa. O presidente começa falando que seria orientação da OMS levar em conta a vulnerabilidade econômica das pessoas. Ele é logo interrompido por apoiadores, que dizem que isso não vende notícia, um deles intervém novamente e afirma que o tempo todo a mídia

estaria jogando os ministros contra o presidente. Jair Bolsonaro então aponta para jornalistas que estavam tentando responder a provocação e diz “É ele que vai falar, não é vocês, não [sic]” (0:42). Em seguida é aplaudido pelos apoiadores. Sentindo-se acuados, os jornalistas se retiram e Jair Bolsonaro debocha de que eles estão indo embora porque vão abandonar o povo e que “a imprensa não gosta do povo”. (1:09) Os apoiadores declaram então que a mídia perdeu o monopólio da informação e que agora existiriam canais em que a verdade poderia ser dita. Para eles, a “mamata” teria acabado e, graças a internet, o cidadão comum poderia se informar sem depender da mídia oficial.

Este tipo de enquadramento da questão, como se a internet fosse um órgão de resistência da sociedade civil no acesso à informação enquanto a mídia tradicional seria apenas a representação do interesse elitista dos opositores do presidente, é persistente no Instagram de Eduardo Bolsonaro. Transmitindo esse discurso, ele consegue trazer para si e para seus convidados a posição de fonte e autoridade confiável, inclusive no que diz respeito à ciência.

Uma aparente contradição interna no discurso sobre a autoridade científica é que, embora ela sempre apareça como oposta à ideologia, por vezes ela não é distinguida tão nitidamente de experiências pessoais, como se as duas pudessem em alguns casos ter o mesmo estatuto. Caso em que isso ocorre é também na *live* com Abraham Weintraub. Para justificar os cortes do Ministério em humanidades, ele conta longamente sua experiência como estudante na China. A partir dela, ele afirma que é comum na cultura chinesa o cultivo de animais vivos em feiras. “Além disso, eles [os chineses] falavam, [sic] a nossa cultura chinesa, a gente come tudo que

o sol ilumina e algumas coisas que o sol não ilumina a gente também come” (08:55). O ambiente seria, então, propício para as mais diversas doenças se espalharem. Derivado disso, seria o fato de que o coronavírus não seria o vírus chinês, mas *um* vírus chinês. Logo, caberia aos Estados do mundo se prepararem para o futuro. No caso do Brasil, Weintraub afirma que a formação de engenheiros para produzir o material necessário e cientistas da área de saúde deveriam ser prioritários, enquanto sociólogos e filósofos seriam um gasto desnecessário. Embora diga gostar de filosofia, Weintraub acredita que esse tipo de estudo deveria ser feito com recurso próprio e não com gasto que sai do bolso do contribuinte. Se as ciências humanas e sociais podem ter papel na prevenção, tratamento e planejamento de cuidados em uma pandemia, não é assunto sequer aventado.

Na *live* com o irmão de Abraham, o assessor especial do presidente da república Arthur Weintraub, o recurso a autoridades acadêmicas e científicas atinge seu ápice. O vídeo já começa com uma exposição do currículo do convidado, que, segundo o próprio, tem “[...] todos os carimbinhos que a esquerda adora dizer ‘que bonitinho’. Então... formado na USP, mestrado na USP, doutorado na USP, pós-doutorado na Unifesp, fui pesquisador em Harvard, escrevi um monte de livro... tudo que a esquerda adora.” (07:43)

Assim como é feito com a própria ciência e com a mídia, eles disputam com a academia o monopólio por eles mesmos diagnosticado da disseminação de conhecimento e informação, constantemente classificando esses ambientes como dominado por um caldo cultural de esquerda. Apesar de jurista, Arthur diz ser um conhecedor dos modelos estatísticos aplicados à saúde, devido ao seu pós-doutorado

na área. Portanto, ele poderia afirmar que o medicamento é eficaz no tratamento. Ele chega a explicar como a combinação de hidroxicloroquina, azitromicina e zinco agiriam no organismo de forma similar a como ocorre no tratamento da malária. Em sua visão, a esquerda (incluindo-se aqui, a grande mídia e as universidades) só estaria sendo contra porque tanto Jair Bolsonaro quanto Donald Trump são a favor. Arthur compara o fechamento feito para o coronavírus com os casos de H1N1 e Zika, doenças mais prejudiciais para crianças e mulheres grávidas. Segundo ele, não houve quarentena nesses outros dois casos porque os presidentes dos EUA e do Brasil eram, respectivamente, Barack Obama e Lula. Na concepção de Arthur: “A direita é normal, nós somos normais, nós não colocamos a ideologia na frente da ciência.” (24:36)

Segundo o assessor, a questão não seria vida versus economia, mas vida versus vida. As pessoas que defendem o isolamento total seriam elitistas e privilegiadas, enquanto as pessoas comuns estariam sofrendo os efeitos de não poder trabalhar.

Permanecendo na retórica de apelo popular, emocional e de experiência pessoal, Eduardo Bolsonaro afirma:

O que os meus olhos veem é que a verdade, é que a realidade, mas eles insistem que o que os meus olhos veem não é a realidade. A realidade é o que a globo quer botar na minha cabeça. Então, assim é uma lavagem cerebral tão escancarada....e jogando ainda, sim, jogando sim, com a morte das pessoas...porque não é possível...” (38:07)

Segundo o cientista político Michael Freeden (2006), é característica comum na ideologia conservadora o apelo ao “*common sense*”. Entretanto, não no sentido que a língua portuguesa empresta ao termo, de senso comum, mas no de que as pessoas simples teriam uma percepção das coisas em sua volta que por vezes as elites desprezariam. Do mesmo modo,

Freeden ressalta que o conservadorismo seria uma ideologia com alta capacidade de mutação no tempo, visto que sua preocupação maior é a manutenção de uma ordem social percebida. Daí, seu conteúdo passa ser fluido. Dentro dessa chave que nos parece ser conciliável o apelo ao cidadão comum e a disputa pela autoridade científica feita pelo bolsonarismo, visto que, como define o sociólogo Anthony Guiddens (2003), a relação de confiança em sistemas peritos seria característica constituinte da própria modernidade.

Ainda na chave proposta por Michael Freeden (2006), o bolsonarismo teria outras características discursivas que, dessa vez, o afastaria do conservadorismo clássico e o aproximaria de outras ideologias, como o fascismo e o reacionarismo. Dentre elas, podemos enumerar: 1) a identificação de uma grande inimigo do interesse coletivo; 2) a percepção de seu próprio movimento como espécie de vanguarda “revolucionária”; e 3) a convocação para que as pessoas componham um exército civil para lutar na guerra que estaria sendo travada.

Os ataques constantes à mídia como antipopular e que (junto com os governadores dos estados, as universidades, o foro de São Paulo e órgãos internacionais) faria parte de uma conspiração de esquerda para a dominação mundial – assim como a taxaço de qualquer opositor político neste rótulo –, nos parece evidenciar o primeiro ponto. O caráter revolucionário pode ser evidenciado, por exemplo, em vídeo divulgado em 19 de abril no Instagram de Eduardo Bolsonaro, no discurso, o presidente diz que não quer negociar nada, faz críticas ao que chama de “velha política” e diz que agora é o povo no poder. Em uma *live* com o deputado estadual Dr. Serginho (Republicanos-RJ), o filho do presidente faz uma explanação de que ele representaria um

movimento que retirou a velha política e sua estrutura corrupta, gerando, por sua vez, um desequilíbrio. Logo, seria preciso uma mobilização constante da base, nas ruas e nas redes sociais. O deputado federal completa: “É certo que, nesse processo de ruptura, haverá ferimentos, haverá feridos, haverá sangue, choro. Enfim, isso daí é o normal, se fosse fácil, outras pessoas já teriam feito”. (31:10).

Finalmente, gostaríamos de enfatizar que a terceira questão – o engajamento de uma base popular que compusesse espécie de exército bolsonarista – nos parece estar conectado com as preocupações de Olavo de Carvalho que abrem nosso texto. A ideia de ter páginas muito ativas em redes sociais e de se preocupar em pautar a interpretação de tudo que aparece na conjuntura nos parece conectada a esse objetivo geral maior. Somado a isso, a linguagem acessível, o domínio do uso de redes sociais, a proximidade carismática com seus apoiadores e o didatismo de Eduardo Bolsonaro são exemplares.

Do mesmo modo, os convidados de suas *lives* mais familiarizados com a estratégia de Olavo de Carvalho tentam seduzir de maneira atraente os expectadores. Exemplo disso é a definição de direita dada pelo ex-ministro da educação:

O que é ser de direita? Que é importante o que é ser de direita. Porque, o que é que acontece, existe a discussão elitizada, que é o [Roger] Scruton, né, ou então mesmo quando a gente começa a falar de George Orwell. Mas, você não precisa ler isso daqui para saber se você é de direita ou não. Ser de direita é o seguinte: como é que você quer tá no final da sua vida? Eu quero tá... nessa mesa aqui, na minha mesa que eu comprei com o meu dinheiro, com as cadeiras que eu comprei com meu dinheiro, na minha casa, recebendo os meus filhos, com esposas e netos. [...]

E tem mais uma coisa: a culpa das pessoas que não vão ter isso não é minha. Se eu puder ajudar, eu vou ajudar, mas você ajuda de forma fraternal. [...] A segunda coisa, eu quero ter a minha família bem,

sem roubar ninguém, com o dinheiro que eu ganhei com o meu trabalho, ponto. Cê pensa igual a mim? Cê é de direita. Esquece [Roger] Scruton, George Orwell.... precisa nada disso. Cê pensa igual a gente? Tenta se engajar. (52:12)

Abraham Weintraub cita, inclusive, os dez anos de duração da revolução americana como exemplo de que a mudança se conquista com tempo e com mobilização permanente. Sua conclusão é que “A gente precisa que as tias do zap saiam como candidatas a vereador” (21:30). Em outro trecho da *live* ele chama junto com Eduardo o cidadão comum que se identifica com suas ideias para participar da política:

Então se a as pessoas não se mobilizarem, não se politizarem, se não lutarem pela liberdade, a gente tá indo sim para a servidão. As pressões são enormes. A gente sozinhos [sic], os brasileiros, o que segurou o Brasil foi o pessoal sair à rua. Se não a gente tinha...essa eleição era outra (48:56)

O que nos parece curioso não é só o fato de o Brasil estar presenciando com o bolsonarismo um movimento de direita mobilizadora que se propõe transformadora da sociedade, mas também o fato de que isso gera engajamento real. A nosso ver, uma chave possível de entendimento disso é o caráter de apelo popular da ideologia bolsonarista que, por vezes, é interpretada pela chave do populismo. Não nos cabe aqui explorar a validade ou não do conceito para classificar esse movimento; no entanto ele não nos parece suficiente. Mais do que colocar uma etiqueta na ideologia bolsonarista, nos parece necessário entender sua capacidade de comunicação com as pessoas. Como disse o psiquiatra Ítalo Massili em *live* com Eduardo Bolsonaro em 29 de abril:

Ah, o Bolsonaro, ele é bom no conteúdo e erra na forma’. Que erra na forma, cara? Sabe o que esse pessoal gosta, Eduardo? [...] Ele gosta de Dória, ele gosta de Lula. Ele gosta de ser enganado. Esse pessoalzinho é [...] a.... ‘prudência e sofisticação’. Porra, a gente quer o Bolsonaro, ele fala [...] a coisa de coração. Você vê o pronunciamento do Bolsonaro, é... o pronunciamento com os ministros

atrás. Oh, rapaz, aquilo ali é o coração falando. É o coração sincero falando.(37:10)

Não nos parece possível julgar se de fato Jair Bolsonaro fala com o coração, mas certamente ele consegue criar vínculos com as pessoas comuns, que também podem ser encontrados em outros movimentos de direita pelo globo. Do outro lado, no entanto, as mesma habilidades não parecem ser observadas.

* Doutorando em Ciência Política pelo IESP-UERJ

Referências bibliográficas:

FREEDEN, Michael. *Ideologies and political theory*. A conceptual approach. Oxford: Clarendon Press, 2006.

GIDDENS, Anthony. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

CARVALHO, Olavo de. '*Casos pequeninhos de corrupção podem acontecer em qualquer governo*', diz Olavo de Carvalho sobre caso Queiroz. Entrevista concedida à Mariana Sanches em 21 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52733746?fbclid=IwAR1knjW7DpzE2dc0DyrtHOSEE0wehx0eEDbmM8fw9hz84Urgsik9S2XrnGo>

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM TEMPOS DE CORONAVÍRUS: CONTRADIÇÕES E DESAFIOS DO BOLSONARISMO NO SISTEMA INTERNACIONAL

Pedro Txai Leal Brancher *

Na atual conjuntura histórica, Brasil e Estados Unidos enfrentam problemas similares. Ambas as nações, além de registrarem os maiores números de óbitos do mundo em função do Covid-19, são comandadas por Presidentes que utilizam a propagação de discursos de ódio nas redes sociais como estratégia de ação política contra seus adversários. Conseqüentemente, as instituições democráticas dos dois gigantes americanos se deparam com alto grau de polarização social e instabilidade. No entanto, é importante notar que, enquanto a postura internacional do Governo de Donald Trump é orientada pelo objetivo estratégico de contenção da ascensão da República Popular da China na hierarquia da economia mundial, a política externa do governo brasileiro pauta-se pela combinação entre as idiossincrasias olavistas dos agentes que orbitam a zona de influência do Presidente da República e as agendas particulares dos diferentes grupos de pressão que ocupam ministérios estratégicos. O olavismo/bolsonarismo predomina no âmbito discursivo e constitui um conjunto gelatinoso de historietas conspiratórias que mascaram o alinhamento automático e subserviente ao fundamentalismo neoconservador trumpista. Entre os grupos de pressão na arena internacional, além dos bolsonaristas, destaca-se a ala militar, representada pelo Vice-Presidente Gen. Hamilton Mourão e o agronegócio, que ocupa os Ministérios do Meio Ambiente e da Agricultura. O resultado dessa composição heterogênea no interior do aparato governa-

mental é uma política externa incoerente, desprovida de um vetor central organizador da ação coletiva; em que o interesse nacional se obscurece diante do embate de agendas particulares frequentemente contraditórias.

Com o advento da crise do Covid-19, o caos na política externa bolsonarista se agravou. Ao se negar a reconhecer a gravidade da pandemia que já resultou no óbito de mais de 20 mil brasileiros e, ao mesmo tempo, radicalizar os ataques à Organização Mundial da Saúde e as instituições democráticas do Brasil; Jair Bolsonaro conseguiu se tornar um dos líderes mais rejeitados do planeta. Por exemplo, após a demissão de Henrique Mandetta do Ministério da Saúde, o periódico científico *The Lancet* publicou editorial afirmando que: “tamanha confusão no coração da administração, é uma distração mortal no meio de uma emergência de saúde pública e também um sinal claro de que a liderança brasileira perdeu o compasso moral, se é que alguma vez já o teve”. Poucos dias depois, o Editor-Chefe de assuntos internacionais do *Financial Times*, periódico financeiro mais relevante do mundo, considerou que: “Ao encorajar seus seguidores em protestos contra as medidas de isolamento social que contrariam seus próprios ministros da Saúde, o Sr. Bolsonaro se tornou responsável pela resposta caótica que fez a pandemia ficar fora de controle”. O jornal conservador britânico *The Telegraph* publicou reportagem em

que Bolsonaro era enquadrado como "o homem que quebrou o Brasil" e transmitia a imagem de um "líder ciumento e vingativo comandando uma nação em crise". No dia 05 de junho, até mesmo Donald Trump teceu críticas a resposta do governo Bolsonaro respondeu a pandemia: "se você olhar para o Brasil, eles estão passando por dificuldades. A propósito, eles estão seguindo o exemplo da Suécia. A Suécia está passando por um momento terrível".

Os custos econômicos das políticas bolsonaristas já começaram a ser sentidos pela sociedade brasileira. Isso porque, diante da inconsistência das ações do Ministério da Saúde e da incapacidade do Ministério da Economia em combater a recessão, deterioraram-se ainda mais as expectativas dos agentes de mercado em relação à possibilidade de retomada do crescimento econômico. Segundo a avaliação de Cassiana Fernandes, economista-chefe do J.P Morgan no Brasil: "os dados de contaminação têm surpreendido negativamente" e "o governo falhou até agora em dar auxílio a pequenas e médias empresas". Além disso, de acordo com a executiva: "no curto prazo, a instabilidade política foi uma das principais motivações para a revisão no mês passado, que jogou o PIB do ano para -7%".

Assim, considera-se que, além da aposta na radicalização ideológica pelo núcleo olavista, a pandemia provocou o acirramento de contradições intrínsecas não só entre as agendas dos grupos de pressão no interior do governo, mas também em relação aos incentivos estruturais do sistema internacional contemporâneo. Abaixo, avalia-se algumas dessas inconsistências no que tange às interações entre Brasil, China e Estados Unidos durante a crise do Covid-19. Especificamente, argumenta-se que, apesar dos ruídos nas mídias sociais, as relações sino-brasileiras avançaram tanto no âmbito comercial,

quanto na dimensão estratégica, evidenciada pela permissão concedida pelo Gabinete de Segurança Institucional (GSI) para a empresa chinesa Huawei participar do leilão da rede 5G no Brasil em 2021. Por outro lado, a despeito do hasteamento da bandeira estadunidense durante o comício presidencial bolsonarista em frente ao Palácio do Planalto, os interesses de Brasília e Washington colidiram frontalmente com o rompimento do contrato de fusão entre a Boeing e a Embraer.

Limites Estratégicos do Alinhamento Automático Olavista

No dia 18 de março, poucos dias após a descoberta do primeiro caso de Covid-19 no Brasil, o deputado federal Eduardo Bolsonaro, presidente da Comissão de Defesa Relações Exteriores da Câmara e filho do presidente da República Jair Bolsonaro, publicou em sua página do Twitter a seguinte frase: "Quem assistiu Chernobyl vai entender o que ocorreu.

"Substitua a usina nuclear pelo coronavírus e a ditadura soviética pela chinesa. Mais uma vez uma ditadura preferiu esconder algo grave a expor tendo desgaste, mas que salvaria inúmeras vidas. A culpa é da China e liberdade seria a solução". No dia seguinte, o Vice-Presidente Gen. Hamilton Mourão, procurando amenizar os efeitos da declaração sob as relações bilaterais sino-brasileiras, declarou à Folha de São Paulo que: "o Eduardo Bolsonaro é um deputado. Se o sobrenome dele fosse Eduardo Bananinha não era problema nenhum. Só por causa do sobrenome. **Ele não representa o governo"**. Todavia, o estrago já estava feito, e a embaixada da China no Brasil publicou texto em sua página do Twitter insinuando que Eduardo Bolsonaro operava como uma marionete de Washington: "as suas palavras são extremamente irresponsáveis e nos **soam familiares. Não deixam de ser uma imitação dos seus queridos**

amigos. *Ao voltar de Miami, contraiu, infelizmente, vírus mental, que está infectando as amizades entre os nossos povos”.*

As acusações proferidas pelo filho do presidente e replicada nas redes sociais por outras autoridades do poder executivo - Ministro das Relações Exteriores e o Ministro da Educação -, convergem com a narrativa disseminada pelo governo Donald Trump de que o Partido Comunista Chinês (PCCc), com a benção da OMS, deveria ser considerado culpado pela pandemia, pois supostamente havia demorado para repassar informações sobre a doença e/ou fabricado o Covid-19 em laboratório. Para os olavistas, a ideia de um embate contra uma conspiração global constituída por China, OMS e a imprensa brasileira se tornou funcional para dissimular a incapacidade do governo federal em responder aos efeitos do vírus por meio da radicalização de sua base de social de extrema direita. Tal estratégia discursiva, impulsionou-se diante da queda expressiva de popularidade do governo após a saída de Sergio Moro do Ministério da Justiça, o avanço dos inquéritos no Supremo Tribunal Federal acerca de supostas interferências políticas de Jair Bolsonaro na Polícia Federal e sobre a criação do “Gabinete do Ódio”; isso é, uma estrutura organizacional voltada para propagação de notícias falsas supostamente financiada e comandada por aliados do Presidente.

É importante notar que a radicalização da caótica diplomacia bolsonarista ocorre em um contexto de crescente instabilidade nas relações entre as grandes potências do sistema internacional. No âmbito estratégico, por exemplo, o governo Trump, após abandonar o Tratado sobre Mísseis Nucleares de Média Distância no ano passado, rompeu com Tratado de Céus Abertos, instituído em 1987 e que assegurava a realização de vôos periódicos de monitora-

mento no territórios de outras nações, no último dia 21 de maio. Com isso, o desmantelamento do regime de controle de armas nucleares estabelecido durante a Guerra Fria está praticamente completo, restando apenas o *Tratado New Start*, de controle de estoques nucleares firmado, que expirará em fevereiro de 2021 caso não haja acordo entre Washington e Moscou.

Especificamente no âmbito das relações sino-estadunidenses, nota-se que o crescimento das tensões é permeado pela disputa em torno da liderança do processo de inovação tecnológica. No dia 15 de maio, o Departamento de Comércio dos EUA ampliou as sanções contra a gigante chinesa de tecnologia Huawei, líder no mercado global de 5G e comandada por um ex-engenheiro do Exército de Libertação Popular da China. Com isso, todas as empresas que utilizam hardware ou software estadunidense na produção de semicondutores estão proibidas de exportar para a Huawei e organizações afiliadas. Ademais, Washington amplificou a pressão sobre países aliados para que vetem a Huawei de licitações sobre o 5G por motivos de segurança informacional. Em resposta, Richard Yu, chefe da divisão comercial da corporação chinesa, afirmou em rede social que “a alegação de razões de segurança cibernéticas são apenas uma desculpa, o motivo central é a ameaça que a Huawei representa para a hegemonia tecnológica dos EUA”.

É forçoso ressaltar que as redes 5G são componente essencial da infraestrutura crítica que permitirá o avanço da segunda fase da digitalização dos sistemas produtivos. A tecnologia representará um aumento de 20 vezes na capacidade de processamento de dados, habilitando o funcionamento da Internet das Coisas, carros autônomos, telemedicina, indústria 4.0 e etc. O serviço de 5G já está disponível em 34

países e 378 cidades, a maior parte na Ásia, União Europeia e América do Norte. Na América Latina, apenas o Uruguai já instalou a tecnologia; Brasil, Chile, Equador, México e Peru estão em fase de licitação.

No Brasil, a disputa em torno do leilão do 5G, prevista para ocorrer no início de 2021, opõe olavistas e militares. De acordo com a Folha de São Paulo, o deputado federal Eduardo Bolsonaro e o chanceler Ernesto Araújo manifestaram-se junto a Anatel contra a participação da companhia chinesa. Todavia, no dia 27 de março, três dias após Jair Bolsonaro telefonar para Xi Jinping para se desculpar pelas ofensas proferidas pelo seu filho, o GSI, comandado pelo Gen. Augusto Heleno, publicou requisitos de segurança cibernética do leilão para os blocos de rádio frequência da rede 5G no Brasil sem apresentar restrições a nenhuma empresa. Além da Huawei, a licitação dos blocos brasileiros de radiofrequência deverá contar com a participação de Ericsson (Suécia) e Nokia (Finlândia) e será o maior realizado no mundo até então, com um valor estimado de 20 bilhões.

Desse modo, nota-se que os arroubos infantis de bolsonarista nas redes sociais não apenas colocam desnecessariamente o Brasil no centro das tensões geopolíticas em um momento de alta tensão entre as Grandes Potências nucleares; como também atrapalha negociações estratégicas acerca de questões de curto, médio e longo prazo, cruciais para a retomada do desenvolvimento econômico do país. Nesse contexto, a disfuncionalidade da política de alinhamento subserviente à Washington se intensificou durante a pandemia. No dia 24 de abril, por exemplo a empresa de aviação estadunidense Boeing rompeu unilateralmente o acordo de fusão com a Embraer firmado em julho de 2018. A negociação equivalente a US\$ 5,2 bilhões foi cancelada sob a alegação de não cumprimento de condições precedentes, justificativa que

torna nula a multa rescisória estipulada no contrato. Em resposta, a Embraer comunicou nota afirmando que: “A empresa buscará todas as medidas cabíveis contra a Boeing pelos danos sofridos como resultado do cancelamento indevido e da violação do MTA”. No dia 3 de junho, o Comitê de Assuntos Tributários do Congresso estadunidense manifestou fortes objeções a qualquer expansão dos laços econômicos entre os dois países porque: “o governo Bolsonaro demonstrou completo descaso com direitos humanos, a necessidade de proteção da Amazônia, a dignidade dos trabalhadores e um conjunto de práticas econômicas anti-competitivas”

Por outro lado, apesar do caos bolsonarista, as relações sino-brasileiras intensificaram-se durante a pandemia. No âmbito comercial, por exemplo, as exportações brasileiras para o país asiático aumentaram 10,94% nos quatro primeiros meses de 2020 em relação ao ano anterior. Ademais, a participação do mercado chinês no total exportado do Brasil aumentou de 25,31% no mês de janeiro para 37,79% em abril. No âmbito político, por sua vez, além da permissão para a Huawei participar da licitação do 5G, a diplomacia chinesa contornou a rejeição do Itamaraty e estabeleceu acordos de cooperação com entidades subnacionais, evidenciados nos casos de envio de 30 mil máscaras pelo governo municipal de Shenzhen ao município de São Paulo, a entrega de respiradores de tomografia em caráter de urgência pela empresa China MEHECO para a prefeitura do Rio de Janeiro e avanços na discussão entre o governador de Goiás e o embaixador da China sobre acordo de cooperação em pesquisa científicas.

Assim, entende-se que o resultado do leilão de 5G no Brasil será importante conjuntura para nova avaliação sobre o grau de influência das idiossincrasias do grupo olavista sobre a política externa brasileira. Em

um cenário em que haja restrições políticas a Huawei, o caos bolsonarista estará elevando os custos da inserção da sociedade brasileira na segunda fase da Era Digital e explicitamente operando no sentido contrário ao desenvolvimento nacional. Por outro lado, caso a Huawei adquira significativa parcela do espectro de radiofrequência que serão ofertadas na licitação, é plausível esperar deterioração nas relações com os EUA, principalmente no âmbito de cooperação em defesa. Ademais, estará corroborado o argumento do Vice-Presidente de que as manifestações de Eduardo Bolsonaro nas redes sociais adquirem relevância na mídia apenas em função do sobrenome do deputado.

Por fim, é importante ressaltar que constatar os altos custos envolvidos em uma política externa caracterizada por confrontação com a China, União Europeia, ONU e América do Sul não significa reivindicar a adoção de um alinhamento automático com Beijing, ou mesmo qualquer rejeição ao estabelecimento de relações construtivas com Washington. Não obstante, rastejar em troca de promessas vagas e doações de medicamentos rejeitados pela comunidade científica não parece uma atitude condizente com a histórica relevância da nação brasileira na política mundial. Até porque, em um provável cenário de vitória do candidato Democrata ou enfraquecimento do Partido Republicano no Congresso dos EUA, o Brasil se tornará um dos países mais isolados politicamente do sistema internacional. Portanto, reforça-se a necessidade do governo federal - principalmente em um contexto de pandemia e colapso econômico - adotar uma política exterior coerente, soberana, orientada pela busca dos interesses estratégicos nacionais e interessada em contribuir para a construção coletiva e pacífica de soluções para os desafios globais com os quais a humanidade se depara.

* Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ.

Bibliografia

ATIMES (01/05/2020). Huawei Draws Line in the Sand Amid US China Tensions. Disponível em: <https://asiatimes.com/2020/05/huawei-draws-line-in-the-sand-amid-us-china-tensions/?fbclid=IwAR2zHY0tYYCh3voHgYtR20D1GpROA-WOscEs6TJIs4V2zxRxz5hOdlxSSBDY>

G1 (25/04/2020). Embraer afirma que boeing rescindiu indevidamente acordo. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2020/04/25/embraer-afirma-que-boeing-rescindiu-indevidamente-acordo.ghtml>

FINANCIAL TIMES (25/05/2020) Jair Bolsonaro Populism's is leading Brazil to disaster. Disponível em: <https://www.ft.com/content/c39fadfe-9e60-11ea-b65d-489c67b0d85d>

Folha de São Paulo (19/03/2020). Mourão diz que crítica de Eduardo Bolsonaro à China não representa posição do governo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/03/mourao-diz-que-critica-de-eduardo-bolsonaro-a-china-nao-representa-posicao-do-governo.shtml>

O Globo. Aliado de Bolsonaro, Trump cita Brasil como mau exemplo no combate ao coronavírus. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/aliado-de-bolsonaro-trump-cita-brasil-como-mau-exemplo-no-combate-ao-coronavirus-24464583>

The Lancet. **Covid-19 in Brazil: 'so what?'**. Editorial: Volume 395, Issue 10235, P1461, May 09, 2020.

Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)31095-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)31095-3/fulltext)

The Telegraph (24/05/2020). Jair Bolsonaro: the man who broke Brasil. Disponível em: <https://www.telegraph.co.uk/news/2020/05/24/man-broke-brazil-coronavirus-could-bring-tropical-trump/>

Valor Econômico (10/03/2020). Embaixada da China eebate Eduardo Bolsonaro e cita preconceito. Dis-

ponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/03/19/embaixada-da-china-rebate-eduardo-bolsonaro-e-cita-preconceito.ghtml> ou as ferramentas oferecidas na página

Valor Econômico (30/05/2020). Incerteza política é determinante para queda prevista de 7% do PIB diz JP. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/30/incerteza-politica-e-determinante-para-queda-prevista-de-7percent-do-pib-diz-jp.ghtml>

A ECONOMIA POLÍTICA DAS AGÊNCIAS DE RATING E O MUNDO PÓS-PANDEMIA

Luiz Fernando de Paula*

Pedro Lange Netto Machado**

Eventos disruptivos, como a pandemia do Covid-19, tendem a fomentar expectativas em torno da ascensão de novas abordagens no plano econômico e de reconfigurações no pacto entre Estado e sociedade. Foi assim, afinal, após o cataclismo das duas guerras mundiais, quando políticas keynesianas e de bem-estar social passaram a prevalecer no mundo ocidental desenvolvido. Na periferia capitalista, estratégias nacional-desenvolvimentistas se difundiram, conferindo ao Estado um papel protagonista na gestão de suas economias nacionais.

As crises da década de 1970, no entanto, viriam a desfigurar essa ordem internacional. No último quarto do século XX, os imperativos da globalização deram origem ao capitalismo financeirizado e neoliberal que se estabeleceu. Um aspecto basilar dessa transformação foi a predominância da lógica do Estado-mínimo na esfera econômica. Entretanto, com a crise financeira global desencadeada em 2008, o diagnóstico recorrente apontava, em sintonia com o pêndulo da história, para uma reorganização das relações entre mercado e poder público, na qual parâmetros ortodoxos seriam abandonados em prol de um papel de maior ativismo das autoridades estatais.

A despeito do keynesianismo emergencial adotado em diversos países para a contenção da crise, essa projeção não se concretizou. Com efeito, ainda que

as políticas de afrouxamento monetário nas economias avançadas tenham levado a um questionamento dos cânones convencionais, em função da forte expansão de liquidez e da queda na taxa de juros sem gerar inflação, o que se observou foi a resiliência do receituário neoliberal. Este, na esteira da crise, seguiu respaldando as políticas de austeridade adotadas por governos nacionais, frequentemente com efeitos deletérios para segmentos da população de mais baixa renda.

É diante desse contexto que se deve observar como as agências de classificação de risco contribuíram sobremaneira para a sustentação da ordem econômica internacional que ameaçava colapsar. Agora, diante do caos global provocado pela pandemia do Covid-19, a atuação das agências volta a ganhar destaque, revelando-se, mais uma vez, um empecilho à superação da ortodoxia neoliberal e ao estabelecimento de um pacto social favorável ao bem-estar de populações mundo afora. Mas o que são esses atores e por que agem dessa maneira?

Embora suas origens remontem ao começo do século XX, as agências de classificação de risco, também conhecidas como agências de *rating*, ganharam proeminência no contexto de globalização financeira. No ambiente de mercados de capitais globalizados, S&P Global, Moody's e Fitch Ratings constituem um oligopólio no segmento de avaliação da credibilidade

de de instrumentos de endividamento emitidos por empresas e governos. Com essa finalidade, as agências atribuem notas de risco – conhecidas como *ratings*, que assumem a forma de conceitos – a ativos financeiros, visando a mitigar assimetrias informacionais entre emissores de dívida e seus potenciais credores, de modo a influenciar decisões de investimento.

Uma implicação dessa realidade para Estados nacionais é que a obtenção de bons *ratings* para títulos de dívida pública impacta diretamente sobre as condições de financiamento de suas economias. Tal efeito é ainda potencializado pelo atrelamento legal entre as ações de fundos de investimento diversos e as notas atribuídas pelas agências, o que pode provocar movimentos automáticos e intensos de entrada ou saída de capitais em uma economia, a depender do *rating* obtido e do título público em questão. Esse tipo de imbricação institucional acaba por justificar que às agências seja frequentemente atribuída a alcunha de *gate keepers* do acesso de Estados aos mercados de capitais: se um país é mal (bem) avaliado, menos (mais) provável é que obtenha o financiamento que deseja e piores (melhores) são as condições financeiras dos papéis que emite (maturidade, taxas pagas etc.).

Como observa a literatura acadêmica, os parâmetros utilizados por S&P Global, Moody's e Fitch para a formulação de suas notas de risco são ideologicamente informados pela ortodoxia neoliberal. Esta, por sua vez, atende diretamente aos interesses de investidores do mundo financeiro, favoráveis a um ambiente de liberdade de ação (isto é, menos suscetível a intervenções do Estado) e com políticas que garantam uma boa remuneração a suas aplicações. Deste aspecto da atuação das agências decorrem problemas nada triviais para a gestão de economias

nacionais. Devido à posição que ocupam no sistema financeiro internacional, um governo que desvirtue dos preceitos ortodoxos tem de lidar com as consequências da obtenção de notas que sinalizam ao mercado um maior risco de insolvência: fuga de capitais, desvalorização cambial, aumentos na taxa de juros e os demais efeitos deletérios daí decorrentes.

Outro problema grave reside no *modus operandi* das agências, que não se limitam a apenas emitir avaliações de risco para informar aos agentes que operam nos mercados de capitais. Não raramente, vemos seus executivos em canais de mídia fazendo críticas ou elogios públicos a governos, com base em relatórios pretensamente técnicos e supostamente respaldados por modelos sofisticados de quantificação de risco – aspectos estes frequentemente contestados. Como consequência, a partir da autoridade epistêmica de que desfrutam, as agências passam a atuar como efetivos atores políticos na esfera estatal, interferindo abertamente em escolhas e processos democráticos em favor do avanço da agenda neoliberal.

Dentre as suas principais recomendações, destacam-se a austeridade fiscal como constante imperativo de política econômica, o estímulo a uma política de crescimento com recurso à poupança externa, reformas liberalizantes e um reduzido papel para a intervenção do Estado na economia. É principalmente pela pressão exercida sobre governos para aderir a esse receituário que as agências de *rating* foram tão criticadas na esteira da crise financeira de 2008, e não apenas por seus notáveis equívocos na avaliação de risco dos ativos *subprime*. Naquele contexto, países variados, dos europeus ao Brasil, passaram a sofrer com as repercussões da crise sob a constante ameaça de piora em suas avaliações de risco caso abandonassem ou não adotassem as políticas advogadas pelas agências.

Mas o que explica a persistente pressão por medidas que frequentemente não trazem resultados concretos em termos da retomada do crescimento econômico? Cabe, neste ponto, esclarecer que as políticas supracitadas visam a, prioritariamente, resguardar os interesses financeiros dos credores do Estado. Paralelamente, para tornar tal realidade mais palatável aos agentes não-financeiros da economia, a atuação das agências inclui também a propagação da falaciosa hipótese da “contração fiscal expansionista” e dos benefícios de uma “política de crescimento com base na poupança externa” – ambas não respaldadas pela experiência de economias emergentes

É dessa maneira que as agências de classificação de risco se integraram à rede de normas, práticas e instituições da ordem econômica internacional da globalização financeira, que travou o pêndulo histórico rumo à superação da ortodoxia neoliberal e conteve o caráter disruptivo da crise de 2008. Porém, a pandemia da Covid-19, diante de suas inéditas proporções e dos flagelos socioeconômicos que nos deve legar, pode tensionar essa barreira a ponto de alçar o papel do Estado a uma nova condição. Esta, necessariamente, deve incluir a garantia de novas políticas voltadas ao bem-estar da sociedade, como sistemas de saúde universais e de qualidade, mesmo que em detrimento das políticas neoliberais tão caras aos atores do sistema internacional de finanças.

Tendo em vista esse cenário, as agências já estão à espreita, aguardando a tempestade passar para reiniciar a pressão sobre governos em prol do alinhamento às políticas ortodoxas. Com efeito, países da América Latina, a exemplo da Argentina e do próprio Brasil, já vêm sofrendo pioras em suas avaliações de risco, mesmo em meio à conjuntura caótica que por ora se impõe. A reconfiguração do pacto social em favor de um papel mais atuante do Estado no provi-

mento de políticas sociais exigirá então, ao que tudo indica, aprender a lidar da maneira adequada com esses atores.

Um necessário esclarecimento reside na identificação da verdadeira audiência das agências de *rating*, que são investidores que operam no mundo financeiro, e não governos ou seus eleitores em geral. Em outras palavras, é preciso reconhecer que as políticas propagadas por S&P, Moody's e Fitch não priorizam o desenvolvimento e prosperidade de economias nacionais nem parecem gerar as condições para tanto. Tal clareza quanto aos propósitos de suas ações viabilizaria a construção de uma interação mais saudável entre esses atores e os processos democráticos nos quais tentam interferir mediante alterações na classificação de risco ou mesmo pela via discursiva.

Outra alternativa, menos factível, seria a efetiva participação das agências na construção de uma ordem econômica global mais equilibrada entre os papéis delegados ao mercado financeiro e aos Estados nacionais. Isso aproveitaria parte da arquitetura institucional já existente no sistema financeiro, mas com a inevitável superação da ortodoxia neoliberal, de modo que as agências poderiam propagar as normas, práticas e instituições que se revelarão necessárias à reconstrução do mundo pós-pandemia – o que, paralelamente, demandaria uma reconfiguração da própria concepção de risco que as orienta e das políticas que preconizam.

A falência do neoliberalismo como via para o desenvolvimento econômico tem se revelado de formas variadas e incontestáveis. Resta, então, aprender a lidar com as instituições responsáveis por sua resiliência, buscando neutralizá-las ou possivelmente aproveitá-las em favor da mudança em direção a

concepções de políticas favoráveis a um desenvolvimento socioeconômico menos excludente. Tal é, afinal, a necessidade premente colocada pela pandemia, mas que há muitos anos já se mostrava evidente.

* Professor do Instituto de Economia da UFRJ e do IESP/UERJ, e coordenador do Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP) do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj).

** Doutorando em Ciência Política no IESP/UERJ, pesquisador associado ao GEEP e FINDE, e bolsista do CNPq.

Referências:

<https://valor.globo.com/financas/noticia/2020/03/30/agencias-de-rating-cobram-disciplina-fiscal-de-longo-prazo.ghtml>

<https://valor.globo.com/financas/noticia/2020/04/03/moodys-rebaixa-rating-da-argentina-para-ca-e-muda-perspectiva-para-negativa.ghtml>

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/sp-reduz-perspectiva-do-brasil-de-positiva-para-estavel-devido-ao-coronavirus.shtml>

