

# UM ANO DO GOVERNO BOLSONARO

## Relatório um ano do Governo Bolsonaro

<a href="#"><u>Apresentação—O primeiro ano do governo Bolsonaro .....</u></a>	<a href="#"><u>1</u></a>
<a href="#"><u>Brasil acima de tudo, mercado acima de todos .....</u></a>	<a href="#"><u>4</u></a>
<a href="#"><u>Austericídio para quem?.....</u></a>	<a href="#"><u>8</u></a>
<a href="#"><u>Previdência Social: uma reforma contra os trabalhadores .....</u></a>	<a href="#"><u>12</u></a>
<a href="#"><u>A Reforma Trabalhista 2.0 do Governo Bolsonaro .....</u></a>	<a href="#"><u>17</u></a>
<a href="#"><u>Uma breve análise do desemprego no primeiro ano de governo Bolsonaro.....</u></a>	<a href="#"><u>20</u></a>
<a href="#"><u>Os direitos sociais estão ameaçados? O sistema de bem-estar social no Brasil sob políticas neoliberais .....</u></a>	<a href="#"><u>24</u></a>
<a href="#"><u>O ideal de “livre comércio” de Paulo Guedes em contexto de desindustrialização: oportunidade ou falácia? .....</u></a>	<a href="#"><u>30</u></a>
<a href="#"><u>Liberalização, política externa e comércio: como o discurso liberal e a política externa se relacionam com o panorama do comércio exterior no primeiro ano do governo Bolsonaro .....</u></a>	<a href="#"><u>35</u></a>
<a href="#"><u>Apesar do Presidente: Neoliberalismo, Mídia e Governo Bolsonaro.....</u></a>	<a href="#"><u>40</u></a>
<a href="#"><u>Posfácio- O liquidacionismo de Guedes aprofunda a crise econômica ...</u></a>	<a href="#"><u>44</u></a>

## Apresentação

### O primeiro ano de governo Bolsonaro

Fabiano Santos\*, Luiz Fernando de Paula\*\* e

Pedro Lange Netto Machado\*\*\*

Há pouco mais de um ano no poder, o governo Bolsonaro tem promovido medidas e suscitado discussões que interseccionam os campos da economia e da política e que demandam, para sua melhor compreensão, um balanço integrado entre estas duas áreas do conhecimento. Já é tempo, portanto, de fazer um balanço crítico de mais de um ano de governo, suas iniciativas, políticas e reformas. É com este objetivo que o 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), apresenta seu primeiro Boletim GEEP, de modo a analisar assuntos relevantes desta natureza que perpassaram o período. Estruturado em dez artigos de pesquisadores de nossa equipe e de convidados especiais, o Boletim contempla temas variados que despontam como imprescindíveis à compreensão de sua dinâmica e das perspectivas do projeto de desenvolvimento socioeconômico - um neoliberalismo radical - que se impõem hoje ao país.

Com esta finalidade, este Boletim aborda questões como política econômica, austeridade fiscal, reforma da previdência, desigualdade social, desemprego, política externa, populismo, a interação do governo com a mídia e a crise econômica. Ainda que nem sempre o eminente caráter político e econômico destes assuntos seja evidente, nosso objetivo é promover a reflexão a partir destes dois eixos analíticos, buscando sempre torná-la acessível também ao público não acadêmico. Esperamos, assim, proporcionar ao leitor uma maior compreensão da atual realidade brasileira, assim como dos desafios que dela certamente derivarão.

Isso posto, no capítulo 1, intitulado “**Brasil acima de tudo, mercado acima de todos**”, Luiz Fernando Paula e Pedro Lange Netto Machado analisam as contradições entre a

agenda econômica ultraliberal do governo Bolsonaro e sua retórica nacionalista, que vem estado presente desde a campanha eleitoral de 2018. A partir do diagnóstico de que os fundamentos da política econômica capitaneada pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, não se modificaram em relação aos governos anteriores, mas sim se radicalizaram, os autores buscam explorar as origens e os propósitos do nacionalismo bolsonarista. Este, por sua vez, estaria vinculado ao campo discursivo (supostamente antiglobalista) e, em especial, à ideologia populista que despontou como estratégia para a vitória eleitoral de Bolsonaro, mas que não possui qualquer relação com o nacionalismo econômico. Nesse sentido, com o avanço da agenda neoliberal, qualquer vestígio nacionalista do governo estaria fadado a desaparecer, dada a ausência de um efetivo um projeto nacionalista no plano econômico para o país.

Fernanda Feil, por sua vez, aborda, no capítulo 2, o “**Austericídio para quem?**” representado pelas reformas do Estado propostas pelo governo Bolsonaro. Com esta finalidade, seu artigo explicita a intenção do governo em promover a austeridade fiscal como forma de estimular a economia, por meio de privatizações e da redução do papel do Estado em políticas sociais e econômicas. Tais medidas, no entanto, geram, como observa a autora, um ciclo vicioso na economia, incidindo negativamente sobre a capacidade estatal de atuar sobre as falhas do mercado para estimular a demanda agregada.

No mesmo sentido, Adalberto Cardoso, José Celso Cardoso Jr. e Tiago Oliveira analisam, no capítulo 3, “**Previdência Social: uma reforma contra os trabalhadores**”, a reforma da Previdência, seus pressupostos, objetivos e implicações. Demonstram, dessa maneira, que a

reforma visou não apenas ao ajuste dos parâmetros atuariais que regem o funcionamento da previdência brasileira para assegurar a sustentabilidade financeira do sistema, conforme sua justificativa oficial, mas visou, sobretudo, ao desmonte do pacto social inscrito na Carta Magna de 1988, por meio da substituição da seguridade social pelo seguro social e pelo assistencialismo. Nesse sentido, os autores argumentam que a pretendida reorientação no perfil de atuação do Estado brasileiro, dadas as condições de elevada heterogeneidade das estruturas socioeconômicas prevalentes no país, promoverá retrocesso econômico e social com poucos precedentes na história do país, distanciando-o ainda mais dos níveis de bem-estar encontrados nos países de capitalismo avançado.

Diretamente relacionada à questão da austeridade está também a reforma trabalhista, analisada por Pedro de Araújo Fernandes no capítulo 4 – **“A Reforma Trabalhista 2.0 do Governo Bolsonaro”**. O texto a relaciona à reforma anterior, realizada durante o governo Temer, e aponta as principais modificações desta nova reforma, que altera 86 itens da CLT e estabelece uma nova modalidade de contratação voltada para jovens, o “Contrato de Trabalho Verde e Amarelo”. Baseado na discrepância entre a narrativa adotada pelo Governo Temer e os resultados da reforma de 2017, argumenta-se que os resultados desta nova reforma devem ser muito aquém do que propugna o novo governo. Além disso, também é questionada a legitimidade e a legalidade da Medida Provisória como meio para realizar a reforma.

Nesse mesmo contexto, Luiz Antônio Lianza da Franca analisa, no capítulo 5 – **“Uma breve análise do desemprego no primeiro ano de governo Bolsonaro”**, os dados de desemprego do primeiro ano de governo Bolsonaro, onde é reconhecida uma pequena redução do número de desocupados, mas um grande aumento do número de trabalhos precarizados. Neste contexto, observa-se uma mudança no formato do trabalho, diante da expansão da modalidade de serviços de motorista particular e de entrega delivery, a partir do uso de aplica-

tivos online. Tal mudança, por sua vez, é catalisada por medidas do próprio governo, acabando por encobrir certas demandas econômicas e estigmas sociais que os desempregados carregam. Tais atividades, ademais, seguiriam configurando o que se pode chamar sociologicamente de desemprego.

No capítulo 6 – **“Os direitos sociais estão ameaçados? O sistema de bem-estar social no Brasil sob políticas neoliberais”**, Laurita Hargreaves reflete sobre as decisões políticas e econômicas que vêm impactando as políticas sociais no Brasil desde 2016. Sua análise tem com ponto de partida a elaboração da Constituição Federal de 1988, que representaria um importante passo para a conformação de um sistema de bem-estar universalista, a partir do qual oportunidades de vida seriam igualmente distribuídas para transpor as barreiras da posição de origem individual, de a favorecer a mobilidade social. Esta, no entanto, vem sendo cada vez mais ameaçada pela retomada de uma agenda socioeconômica calcada nos princípios do neoliberalismo, que tende a perpetuar e acentuar as desigualdades socioeconômicas.

Rafael Moura, por sua vez, reflete, no capítulo 7 – **“O ideal de “livre comércio” de Paulo Guedes em contexto de desindustrialização: oportunidade ou falácia?”**, acerca do quadro socioeconômico estrutural de desindustrialização que o Brasil vem passando ao longo das últimas décadas. A análise se centra no acordo de livre-comércio com a China, maior parceiro comercial do país, pré-anunciado pelo Ministro Paulo Guedes. Nesse sentido, considerações epistemológicas sobre o termo são levadas em conta no ensaio, assim como os objetivos almejados pela equipe econômica do governo.

Já Kayo Moura da Silva, no capítulo 8 – **“Liberalização, política externa e comércio: como o discurso liberal e a política externa se relacionam com o panorama do comércio exterior no primeiro ano do governo Bolsonaro”**, propõe uma análise do primeiro ano do comércio exterior brasileiro sob a presidência de Bolsonaro, apontando-o como um relevante

indicador da inserção internacional de um país. Por meio dele, pode-se analisar a integração de uma economia ao comércio global, bem como é possível ter indícios das relações exteriores do Estado. Nesse sentido, são traçadas relações entre os resultados do comércio internacional brasileiro e dois pontos de inflexão do governo: o discurso econômico liberal e os novos paradigmas de política externa. Por meio do exame do setor externo brasileiro, verifica-se se houve expansão do comércio exterior, como é esperado de um governo liberal, e averigua-se o que os dados de 2019 permitem afirmar sobre o novo discurso da política externa brasileira e os interesses comerciais do país.

Pedro Txai Leal Brancher, no capítulo 9 – **“Apesar do Presidente: Neoliberalismo, Mídia e Governo Bolsonaro”**, coteja a relação entre mídia e a retomada da agenda neoliberal que se inicia em 2015, ganhando novo ímpeto com a posse de Jair Bolsonaro em 2019. Com tal finalidade, analisa as estratégias discursivas apresentadas em editoriais dos periódicos *O Globo*, *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo*. O autor, enfim, considera que esses grupos de mídia

atuaram, inicialmente, no sentido de desconstruir a concepção desenvolvimentista do Estado brasileiro, de modo a legitimar, posteriormente, a introdução de reformas ortodoxas em sua arquitetura institucional.

Finalmente, a título de posfácio, José Luis Oreiro e Luiz Fernando de Paula analisam os efeitos da crise do Covid-19 sobre a economia brasileira e a reação do governo Bolsonaro, centrando nos pronunciamentos e medidas anunciadas em março pelo Ministro Paulo Guedes. Os autores concluem que as medidas se mostram claramente limitadas e com efeitos de curto prazo, perante a dimensão da crise agudo em curso no país; e sugerem um conjunto de medidas a serem adotadas para enfrentar a crise.

\*Professor do IESP/UERJ e coordenador do GEEP.

\*\*Professor do IE/UFRJ e do IESP/UERJ e coordenador do GEEP.

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



## Brasil acima de tudo, mercado acima de todos

Luiz Fernando de Paula\*

Pedro Lange Netto Machado\*\*

No dia 28 de outubro de 2018, Jair Bolsonaro foi eleito presidente do Brasil. Neste dia, mais de 57 milhões de brasileiros cancelaram um projeto de país que, embora ainda fosse pouco claro, travestia-se de verde e amarelo. Desde sua campanha eleitoral, as cores da bandeira nacional deram tom à retórica bolsonarista, surfando na crise política e econômica dos anos anteriores, que legaram ao país uma crise de representatividade. Nas camisetas verde e amarelas usadas pelo futuro presidente e seus correligionários, a frase "Meu partido é o Brasil" simbolizava e fomentava a indignação com o sistema partidário que estava prestes a ruir. No mesmo sentido, o principal slogan do governo eleito – "Brasil acima de tudo, Deus acima de todos" – acenava a um nacionalismo conservador e parecia responder aos anseios de parcela da população que clamava por uma mudança disruptiva nos rumos do país.

No campo discursivo imediatamente pré e pós-posse, Bolsonaro parecia firme em uma empreitada nacionalista: hostilidades à China e ao Mercosul, exaltações ao nióbio e às forças armadas. Na política externa, a promessa de uma guinada anti-globalista, comandada pelo chanceler Ernesto Araújo, sinalizava uma efetiva retração dos mercados globalizados. Ao encontro desta tendência ia também parte da composição ministerial, tomada por militares da ativa e da reserva, que remetia aos tempos desenvolvimentistas da ditadura militar. Já em outubro de seu primeiro ano na presidência, Bolsonaro declarava durante a apresentação de um novo submarino brasileiro: "Lá fora, estão cada vez mais tentando nos colocar em uma situação de coloniza-

dos. Não permitiremos isso".<sup>1</sup> A mensagem se referia a eventuais ingerências estrangeiras na Amazônia brasileira, na ocasião dos incêndios que então a devastavam.

Nada mais condizente, a princípio, com o cenário, no mundo ocidental desenvolvido, de ascensão de uma extrema direita hostil aos movimentos de globalização que vêm moldando as relações internacionais econômico-financeiras desde o último quarto do século XX. Na esteira de anos de baixo crescimento do PIB, progressiva concentração de renda e encolhimento das classes médias, a segunda década do século XXI vem assistindo à retomada de impulsos nacionalistas nos países outrora propagadores do globalismo, mas que pouco têm usufruído dos benefícios prometidos pela globalização. É neste contexto que se situam, por exemplo, a eleição de Donald Trump, nos Estados Unidos, e a opção do Reino Unido pelo Brexit, além do fortalecimento de diversos movimentos e partidos políticos de extrema direita no continente europeu – conforme ocorre na Alemanha, França, Itália e Espanha. Como observa Branko Milanovic,<sup>2</sup> tratam-se dos "perdedores" da era da globalização, que vislumbram em políticas de protecionismo comercial e na restrição a movimentos migratórios uma maneira de retomar a rota da prosperidade socioeconômica. Os ventos internacionais parecem, então, soprar favoravelmente à retomada de agendas econômicas nacionalistas, que, como definido por Bresser-Pereira,<sup>3</sup> orientam-se "para a afirmação do interesse econômico nacional em uma economia global na qual cada Estado-nação compete com os demais".

No Brasil, o panorama que se configurava até o ano eleitoral de 2018 indicava também um terreno fértil para mudanças na condução da política econômica ortodoxa que vinha sendo implementada desde 2015 e que estava em sintonia com as demandas da globalização. Reascendendo ao poder no segundo mandato de Dilma Rousseff, a agenda neoliberal fora democraticamente rejeitada nas eleições de 2014. Porém, como reação à crise que se desenhou após a gestão econômica vacilante de seu primeiro mandato, voltou a orientar os rumos do país pela via do estelionato eleitoral. Em meados de 2016, no contexto do aprofundamento das crises política e econômica, que se transmutaram em uma crise de governabilidade, o golpe parlamentar que destituiu Dilma e conduziu Michel Temer à presidência consolidou a adesão do país à agenda econômica ortodoxa e liberal.

Entretanto, a longa recessão de 2015 e 2016 e o clima de permanente crise e incerteza política – ambos potencializados pela Operação Lava-Jato – dariam origem, em 2018, a um ambiente de ampla insatisfação popular com os rumos da economia e com as instituições de representação democrática no país. Nesse contexto, segundo relatório do Latinobarómetro (2018),<sup>4</sup> para 90% dos brasileiros "se governava para uns poucos" e apenas 6% declaravam que havia no país uma boa situação econômica – mesmo percentual que aprovava o governo Temer. Quando perguntados se se governava para o bem do povo, apenas 7% responderam positivamente – em comparação com o mínimo histórico de 3% em 2016, ano do golpe parlamentar. Ao mesmo tempo, o pano de fundo incluía mais de 12 milhões de desempregados, em sua maioria jovens de até 29 anos, e medidas de austeridade que resultaram em cortes de investimentos públicos e perda de direitos sociais – a exemplo da Emenda Constitucional 95, que congela os gastos públicos em termos reais por duas décadas, e da flexibilização da legislação trabalhista.

É em meio a esse cenário que a retórica

nacionalista de Bolsonaro pareceu, ao eleitor desavisado, ecoar a tendência global de retração da globalização. Entretanto, ao longo de seu primeiro ano como presidente, as cores verde e amarela que marcaram a campanha eleitoral desbotariam gradativamente. Isso porque o governo Bolsonaro não promoveu qualquer alteração nos fundamentos da política econômica que já vinha sendo implementada nos anos que o antecederam, o que relegou eventuais espasmos nacionalistas ao plano discursivo. Pelo contrário, capitaneada pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, e pelo Presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto,<sup>5</sup> a agenda neoliberal se radicalizou, dando prosseguimento à adesão incondicional aos mercados globalizados, tanto no plano do comércio internacional quanto no da integração financeira.

Nesse sentido, reformas liberalizantes seguem sendo implementadas, em meio a anúncios de privatizações e a mais cortes de gastos públicos, com o claro objetivo de diminuir a presença do Estado na economia e com efeitos duvidosos sobre uma retomada sustentada do crescimento econômico brasileiro. Somado a isso, observa-se também o alinhamento automático do Brasil aos interesses dos Estados Unidos da América, fazendo com que o país assumira um papel subalterno nesta relação bilateral, o que já se refletiu na paradigmática permissão para a venda da Embraer, uma das poucas empresas nacionais de alta tecnologia com inserção internacional, para a empresa norte-americana Boeing. Em outras palavras, é difícil não perceber que a agenda econômica bolsonarista nada tem de nacionalista e que conflita diretamente com o que parecia ser propagado no plano da retórica.

Como explicar, então, esta eminente contradição? No plano do discurso, o governo Bolsonaro, tanto no período eleitoral quanto já depois de eleito, parecia inclinado ao nacionalismo que se espalha mundo afora. Sua agenda econômica, no entanto, não deixa dúvidas de

que qualquer vestígio nacionalista é mera ilusão: os interesses do mercado são (e serão) sempre, ao fim e ao cabo, privilegiados.

Para responder à essa pergunta, cabe compreender as origens e propósito do nacionalismo bolsonarista, que parece emanar de dois planos que se retroalimentam. Um deles, como já discutido, é o do discurso, que, diante da incompatibilidade com o que vem de fato sendo implementado, deve perder força no decorrer de anos de políticas neoliberais. A outra fonte foi gestada estrategicamente durante o período eleitoral e, tal como o discurso, deve encontrar dificuldades para permanecer legítima. Trata-se da ideologia populista instrumentalizada em favor de sua vitória eleitoral, que lhe permitiu explorar o conflito moral entre nossas elites, rotuladas como corruptas, e o povo, que teria suas vontades impedidas de se realizar por conta das ações de governantes corrompidos.<sup>6</sup>

Vejamos alguns dados que parecem respaldar o uso desta noção de populismo que vem sendo debatida na literatura acadêmica. Já em novembro de 2015, 67% dos brasileiros creditavam à corrupção a crise econômica que então se acentuava.<sup>7</sup> Em 2018, segundo o Latinobarómetro, para 16% a corrupção era, efetivamente, o maior problema brasileiro a ser combatido. Também neste ano, o Brasil apresentava sua pior nota – desde 2012, ano do julgamento do escândalo do Mensalão – no Índice de Percepção da Corrupção, figurando na posição 105 do ranking da Transparência Internacional (2018)<sup>8</sup>. Neste contexto, apenas 9% se declaravam satisfeitos com a democracia, em comparação aos 49% dos entrevistados em 2010. Sintomaticamente, os partidos políticos gozavam da confiança de apenas 6% da população, que, por outro lado, depositava maior fé nas forças armadas (58%) e no judiciário (33%). Conforme diagnosticado pelo próprio Latinobarómetro (2018), tratava-se de um ambiente favorável para que aventuras populistas, que instrumentalizam a indignação com o establishment em seu benefício.

Da alienação de nossas elites corrompidas do próprio povo, portanto, parece ter-se forjado a outra face do nacionalismo ostentado pelo governo Bolsonaro. Não à toa o descrédito aos partidos políticos permanece como estratégia bolsonarista, assim como a incorporação ao governo, como Ministro da Justiça, do ex-juiz Sérgio Moro, prócer do combate à corrupção segundo parte da opinião pública, e de diversos membros das forças armadas. Mas essa conjugação entre populismo e neoliberalismo tende a ser insustentável no médio prazo. Isto porque uma agenda que, ao fim e ao cabo, procura invariavelmente privilegiar os interesses das elites econômicas e que atenta contra direitos sociais históricos da população não deve tardar em comprometer o caráter populista do governo. Com efeito, o que se observou ao longo desse primeiro ano é sua progressiva perda de popularidade. Já em dezembro de 2019, 80% dos brasileiros, como apontado pelo Datafolha, diziam ao menos desconfiar das declarações de Bolsonaro,<sup>9</sup> que tem sua gestão reprovada por 36% dos entrevistados.<sup>10</sup>

Tudo isso parece sustentar a hipótese de que a agenda econômica neoliberal deve sobrepular e descredenciar qualquer impulso nacionalista remanescente, independentemente de sua origem. Este efeito deve ainda ser potencializado pelo comportamento titubeante de um governo que ziguezagueia entre ideologia e pragmatismo, a exemplo do que se observa no contraste entre seu alinhamento com os Estados Unidos em diversas áreas e a revisão da postura conflituosa com a China e o Mercosul – certamente por pressão de setores influentes de nossa economia. Esclarecedora nesse sentido pode ser a declaração do próprio Bolsonaro de que Paulo Guedes é seu patrão, e não o contrário.<sup>11</sup> Neste contexto, diante do aprofundamento de uma estratégia econômica que ascendeu ao poder por meio do estelionato eleitoral, lá se consolidou através de um golpe parlamentar e enfim se elegeu nas urnas sob o verniz nacionalista aqui discutido, a crescente perda de confiança no governo não deve surpreender, tampouco sua dificuldade em

recuperar o crescimento econômico. Resta saber se as cores da bandeira nacional permanecerão sendo instrumentalizadas pelos interesses do mercado ou se serão recuperadas pelos que defendem um projeto de desenvolvimento verdadeiramente nacionalista para o país.

\* Professor no IESP/UERJ e do IESP/UERJ e coordenador do GEEP.

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

#### NOTAS:

<sup>1</sup><http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-10/em-apresentacao-de-novo-submarino-bolsonaro-discursa-sobre-soberania>

<sup>2</sup>Milanovic, B. *Global Inequality: a new approach for the age of globalization*. The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.

<sup>3</sup> Bresser-Pereira, L.C. “Nacionalismo econômico e desenvolvimentismo”. *Economia e Sociedade*, 27(3): 853-874, 2018.

<sup>4</sup> O informe de 2018 está disponível em <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)>. Acessado em 13 de novembro de 2019.

<sup>5</sup> Neste caso, cabe mencionar a proposta de caminhar rumo a conversibilidade do real, de permitir num primeiro momento a abertura de conta em dólares por residentes. Algumas avalia-

ções preliminares mostram o perigo de se reduzir ainda mais o “policy space” das autoridades econômicas aprofundando ainda mais o processo de liberalização financeira (ver Prates, D., Rossi, P. e Marins, N. “Nova lei cambial, um projeto de alto risco”, *Valor*, 25/11/2019).

<sup>6</sup> Trata-se do conceito de populismo proposto por Muddem C. e Kalwasser, C.V. *Populism: A very short introduction*. Oxford University Press, 2017.

<sup>7</sup> GGN (2015). 67% dos brasileiros acreditam que corrupção causou crise econômica [online]. 2015 Disponível em <<https://jornalggn.com.br/crise/67-dos-brasileiros-acreditam-que-corrupcao-causou-crise-economica/>> e acessado em 10 de novembro de 2019

<sup>8</sup> O índice de Percepção da Corrupção, em 2018 se encontra disponível <<https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>>. Acessado em 17 de outubro de 2019.

<sup>9</sup><https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/12/80-dizem-ao-menos-desconfiar-de-declaracoes-de-bolsonaro-diz-datafolha.shtml>

<sup>10</sup><https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/12/reacao-da-economia-freia-perda-de-popularidade-de-bolsonaro-diz-datafolha.shtml?origin=folha>

<sup>11</sup><https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/guedes-e-meu-patrao-na->



## Austericídio para quem?

Fernanda Feil\*

O atual governo federal, na mesma linha de seu antecessor, vem incorrendo em uma série de programas que pretendem reformar o Estado nacional. Refletidas em propostas de austeridade fiscal, as medidas têm o objetivo de consolidar uma cultura fiscal contracionista, garantindo a “solidez” das contas públicas. Esse é o discurso do governo Bolsonaro ao justificar os projetos que foram anunciados nesse primeiro ano de seu governo.

Em 2019, foi apresentada e aprovada a reforma previdenciária, considerada a mais importante das reformas públicas. Ela altera as regras de aposentadorias e pensões, modificando a idade, alíquota e rendimentos dos beneficiários. A reforma da previdência está na pauta da agenda econômica mais conservadora desde quando a Constituição Federal de 1988 foi promulgada com seu programa de previdência universal. Argumenta-se que a previdência não cabe no orçamento fiscal.

Deixa-se de analisar, nessa ótica, pelo menos duas questões econômicas importantes. Se por um lado os gastos previdenciários são despesas que pesam no orçamento público, por outro lado as receitas dos beneficiários consistem em importante fonte de estímulo à demanda agregada, impulsionando a economia e gerando aumento do emprego, aumentando consequentemente a arrecadação. O segundo ponto importante é a relação entre sistema previdenciário equilibrado e a formalidade do mercado de trabalho. Trabalhadores empregados em setores formais pagam mais impostos previdenciários e, portanto, minimizam as pressões no déficit previdenciário. Ou seja, o crescimento econômico, que a alta demanda agregada tem a capacidade de gerar,

tende a melhorar as condições sócio econômicas de trabalho. Consequentemente, a arrecadação federal aumenta,

A necessidade de reforma previdenciária era consenso. O sistema antigo estava obsoleto e, de fato, permitia benefícios desproporcionalmente altos para determinados segmentos. Adicionalmente, a expectativa de vida da população nos dias atuais é mais alta do que aquela de 30 anos atrás. O que estava em disputa à época da votação da referida reforma, e segue em disputa atualmente, é que tais privilégios não foram endereçados e que ocorreu retirada de direitos da população de mais baixa renda <sup>1</sup>.

Avançando na pauta de austeridade fiscal, em novembro de 2019, o governo apresentou ao senado federal outras três propostas de emendas constitucionais que formam parte do pacote intitulado “Mais Brasil”. A primeira é uma medida emergencial que institui gatilhos para frear os gastos públicos em caso de crise financeira das unidades federativas. Na prática, isso significa uma espécie de regra de ouro para os estados – ou seja, uma lei que proíbe que estados e municípios se endividem para pagar despesas correntes. Nesse contexto, a norma permitiria que ocorresse queda das jornadas de trabalho e dos salários de servidores públicos.

A segunda PEC propõe alterações no mecanismo de repartição de receitas no pacto federativo. O texto prevê, entre outros pontos, descentralizar os recursos do pré-sal, além de criar de um conselho fiscal para analisar a situação das contas dos estados. As medidas propostas recomendam a desindexação do orçamento público, o que permitiria que o mínimo constitucional de

gastos sociais, como saúde e educação, não necessariamente fosse cumprido.

A terceira PEC apresenta uma ampla revisão dos fundos públicos, apoiando a desvinculação das receitas com os gastos direcionados, características da maior parte dos fundos públicos. A ideia é liberar mais de R\$ 200 bilhões, que não seriam usados pelos fundos, para o pagamento dos juros da dívida pública. Com a proposta, o governo pretende permitir a utilização de quase 250 fundos públicos infraconstitucionais— atualmente tais recursos são destinados a atividades ou projetos específicos relacionados a políticas públicas. Caso a PEC seja aprovada, tais fundos seriam extintos e seu patrimônio líquido seria repassado ao ente federativo a que esteja vinculado. Vale notar aqui que a regra não se aplica aos fundos constitucionais do governo e ainda é cinzenta em relação ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e fundos de desenvolvimento federais.

Salienta-se que a desvinculação dos fundos apenas é sugerida para que ocorra pagamento dos juros das dívidas públicas – estaduais e federal. Não há menção a pagamento de outras despesas das unidades federativas. As reformas de forma geral, e as justificativas usadas pelos seus defensores, têm em comum o entendimento que o Estado deve ser austero, gastar pouco e caber dentro de seu orçamento. No entanto, o maior gasto público, o pagamento dos juros da dívida pública, não é mencionado. As reformas contemplam a redução de gastos de todas as rubricas à exceção do pagamento de juros.

As propostas que estão sendo preparadas para serem apresentadas, em 2020, ao congresso nacional - plano de privatização de empresas estatais, plano de reforma administrativa do Estado e projeto de reforma tributária cujo principal resultado seria a substituição de uma série de impostos pelo IVA – Imposto sobre Valor Agregado – têm a mesma característica e tão pouco mencionam os gastos públicos com juros da dívida.

A pressão pelas reformas do setor público seguem fortes mesmo em meio a atual crise social, que levará o país a uma profunda recessão. A pandemia provocada pelo Covid 19 que levou o Brasil a praticamente parar sua produção e comércio em função da necessidade de reclusão social, demanda uma rápida resposta das autoridades públicas, especialmente no nível federal. Tal resposta não ocorreu. Pelo contrário, os discursos têm sido no sentido de seguir com as propostas de reformas e garantir a estabilidade fiscal no longo prazo.

O ideário austericida, tão natural nessa fala, foi socialmente construído e é ligado ao liberalismo econômico, que prega que poupar é uma virtude, gastar é um vício. O Estado deve promover o melhor ambiente para os negócios e para a livre concorrência, deixando o mercado alcançar seu equilíbrio, o que levaria a melhor alocação possível dos recursos. Nesse sentido, quanto menor a intervenção estatal, melhor. O Estado deve ser austero, gastando menos do que arrecada, mantendo o equilíbrio em suas contas de forma a garantir a sustentabilidade da dívida pública. No entanto, esse conceito traz escondido uma falácia da composição - o que vale para o indivíduo, necessariamente é verdade para o conjunto da sociedade.

De acordo com essa compreensão, poupança propicia o investimento, que por sua vez promove o lucro, o reinvestimento, e o aumento da produtividade, gerando um círculo virtuoso na economia. Poupança é a causa do aumento do capital e, portanto, do bem-estar da sociedade. O Estado gastador abala a capacidade de poupar da população, uma vez que maiores despesas são financiadas com maiores impostos, retirando renda disponível da sociedade. Dado que, sob tal perspectiva, o mercado é mais eficiente que o Estado, devemos buscar assim um Estado mínimo, austero.

Na realidade, a história não é bem essa. Uma análise menos superficial dessa causalidade mostra que as decisões entre poupar e investir

são separadas no tempo e, com isso, pode-se compreender outra função para o Estado. Excesso de poupança leva a redução do consumo, gerando queda da confiança dos agentes no crescimento econômico e na perspectiva de lucro, diminuindo o investimento. A renda disponível da sociedade depende do nível de emprego da economia e do lucro dos empresários. Ou seja, o salário é um fator de custo, mas também é um fator de demanda. A quantidade de mão-de-obra que os empresários decidem empregar é função do valor monetário esperado que será gasto em consumo e do valor esperado que será gasto na forma de novos investimentos. O emprego depende da variação da renda, que depende da variação dos gastos dos agentes. O emprego só pode aumentar se a expectativa de novos investimentos for gerar lucro.

Nesse sentido, a função do Estado é alterar as expectativas dos investidores, coordenando uma política econômica que estimule os investimentos privados e aumente a renda disponível da população por meio de investimento público e estímulo à demanda agregada, majorando a confiança na economia.

Em um sistema econômico monetário, que disponibiliza crédito, é a preferência pela liquidez dos agentes, ou seja, é o grau de “apego” a deter dinheiro vivo, que permite que os investimentos sejam realizados. Os empresários apenas investirão caso o cenário econômico esteja favorável e haja perspectiva de lucro. De uma forma simplista, não é a poupança que gera investimento, é o consumo, por meio dos salários, que garante que o investimento ocorrerá. Uma vez que o investimento seja realizado, os gastos daí derivados propiciam a poupança correspondente.

O mercado não se auto regula. Ao contrário, ele gera ineficiências que, caso não sejam endereçadas, se perpetuam aprofundando os ciclos de crises. Os axiomas básicos para a premissa do mercado auto regulador – racionalidade;

mercados perfeitamente competitivos; informação completa e simétrica; e perfeita flexibilidade de preços– são irrealistas.

É essencial a intervenção do Estado para que a atividade econômica entre em um caminho de crescimento sustentável, alcance o pleno emprego e maximize o bem-estar da sociedade. Em fato, em todos os países desenvolvidos do mundo ocorreu uma forte intervenção estatal e direcionamento do processo de crescimento.

Dessa maneira, as reformas propostas, trarão apenas lucros para o setor financeiro, que seguirá se beneficiando de pagamentos de juros da dívida pública a altas taxas<sup>2</sup> e risco próximo a zero. A queda dos gastos públicos primários<sup>3</sup> gerará recuo do consumo e dos investimentos, diminuindo a renda disponível dos trabalhadores.

O Brasil registrou superávits primários por 12 anos, entre 2001 e 2013. Após esse período, passou a registrar déficit primários. Há duas correntes antagônicas sobre o papel da política fiscal em relação ao que ocorreu no período. A primeira delas, adepta da tese da “gastança”, defende que o descontrole fiscal foi essencial para explicar a desaceleração econômica e a sequente recessão. Ocorreu, sob essa perspectiva, um aumento excessivo dos gastos, levando a alta da dívida pública e à crise fiscal, da qual decorreria a crise econômica. Esses são os defensores das reformas em curso.

Contrariamente, uma segunda corrente argumenta que o arroxo fiscal reduziu os gastos, especialmente dos investimentos públicos (de maior efeito multiplicador sobre a renda do que os gastos correntes), retirando um impulso fundamental ao crescimento econômico puxado pela demanda que havia sido implantado ainda no governo Lula, aprofundando a recessão que ocorreu a partir do final de 2014. A crise fiscal é consequência da crise econômica, cuja raiz está na guinada ortodoxa da política fiscal.



A partir de 2011, a política fiscal foi marcada por desonerações empresariais, que representaram queda na capacidade arrecadatória do Estado. Tais políticas refletiram em considerável mudança no foco fiscal que passou a incentivar a oferta agregada (por meio das desonerações) em detrimento das políticas de incentivo a demanda agregada. O governo deixou de arrecadar, diminuindo sua capacidade de realizar políticas públicas voltadas para o aumento da demanda.

O arroxio fiscal coincide como período de queda das taxas de crescimento da atividade econômica. Ocorreu então redução da arrecadação pública e aumento do déficit fiscal primário. Os cortes das despesas públicas veem se aprofundando por conta da aprovação do teto dos gastos ao final de 2016. O Brasil ainda não recuperou sua capacidade de investimento – nem pública nem privada. Como então esperar retomada do investimento? De onde virá o impulso necessário para que os agentes retomem seus investimentos? Em que medida a política implementada por Paulo Guedes enfrenta essas questões? E, enquanto isso, quem paga o preço da austeridade?

\*Economista, doutoranda em Economia da Universidade Federal Fluminense - UFF, bolsista da Faperj 10, pesquisadora do GEEP e do Grupo de Financeirização e Desenvolvimento—Finde.

#### NOTAS:

<sup>1</sup> Nesse mesmo sentido, as tentativas de redução de direitos sociais por parte das reformas propostas são evidentes. A recente reforma trabalhista, aprovada no governo de Michel Temer, em 2017, mudou as leis referentes as relações de trabalho, alterando definições sobre jornada de trabalho, férias, remuneração, jornada intermitente, parcial, terceirização e relação com o sindicato. As mudanças foram todas no sentido de diminuição dos deveres dos empregadores e direitos dos empregados, priorizando as negociações individuais em detrimento das coletivas. Acontece que a reforma estimula a informalidade no mercado de trabalho, uma vez que as regras de contratação estão mais flexíveis. Essa mudança altera drasticamente o regime previdenciário, diminuindo a capacidade arrecadatória do Estado, pressionando o déficit.

<sup>2</sup> As taxas de juros pagas pelo serviço da dívida pública no Brasil, ainda que em declínio considerável nos últimos anos, em função especialmente da queda da taxa Selic, estão entre as mais altas do mundo.

<sup>3</sup> Gastos primários são aqueles que excluem as despesas da dívida pública.



## Previdência Social: uma reforma contra os trabalhadores<sup>1</sup>

Adalberto Cardoso,\* José Celso Cardoso Jr.\*\*  
e Tiago Oliveira\*\*\*

As medidas tomadas até aqui pelo governo Bolsonaro, assim como algumas em elaboração ou tramitação legislativa, denotam notável simplismo no trato de assuntos tão complexos como o crescimento econômico, as finanças públicas, o mercado de trabalho e as políticas sociais de um modo geral. Na base dessas medidas encontram-se interpretações falaciosas do ponto de vista histórico, que ignoram os fundamentos da sociabilidade capitalista ocidental, as motivações comportamentais dos agentes econômicos e demais atores sociais, e a natureza e funcionamento das instituições do Estado de um modo geral.

Neste ensaio, analisaremos a reforma da Previdência Social de 2019, seus pressupostos, seus objetivos e suas implicações. Mostraremos que a reforma visou não apenas ao ajuste dos parâmetros atuariais que regem o funcionamento da previdência brasileira, para assegurar a sustentabilidade financeira do sistema, sua justificativa oficial; mas visou, sobretudo, e particularmente em seu texto original, ao desmonte do pacto social inscrito na Carta Magna de 1988, por meio da substituição da seguridade social pelo seguro social e pelo assistencialismo. A pretendida reorientação no perfil de atuação do Estado brasileiro, dadas as condições de elevada heterogeneidade das estruturas socioeconômicas prevalentes no país, promoverá retrocesso econômico e social com poucos precedentes na história do país, distanciando-o ainda mais dos níveis de bem-estar encontrados nos países de capitalismo avançado.

### PRIVATIZAÇÃO E DESPROTEÇÃO SOCIAL: A ESSÊNCIA DA PREVIDÊNCIA BOLSONARISTA

A reforma bolsonarista da Previdência Social brasileira (Emenda Constitucional No. 103, de 12/11/2019) é injusta socialmente e débil do ponto de vista econômico. Sua razão de fundo é, essencialmente, de ordem contábil-financeira. Senão, vejamos.

### RAZÃO DE FACE E RAZÃO DE FUNDO DA REFORMA

Embora os argumentos oficiais a justificar a reforma afirmassem que a mesma era imprescindível para (i) garantir equilíbrio atuarial e sustentabilidade financeira a longo prazo ao sistema previdenciário público e (ii) eliminar ou restringir direitos supostamente muito frouxos ou generosos do modelo brasileiro em termos comparativos internacionais, ressignificados no discurso oficial como “privilégios”, o fato é que:

A reforma estabeleceu em 65 anos a idade mínima de aposentadoria para os homens, e pelo menos 20 anos de contribuição<sup>2</sup>; e 62 anos para as mulheres e 15 anos de contribuição. Segundo o IBGE, em 2017, de cada 100 brasileiros que atingiram 15 anos, 86 chegaram aos 60 (IBGE, 2018: 11). A publicação não informa quantos chegaram aos 65 anos, mas a taxa certamente foi menor do que 86%. Ainda assim, se um homem brasileiro chegou aos 65, sua esperança de vida foi de 16,9 anos, contra 20,1 anos das mulheres. Ou seja, eles chegariam, em média, à idade de 81,9 anos e elas, a 85,1. Mas a média esconde o fato de que apenas 52% dos



homens de 65 anos chegariam aos 80, contra 66% delas (idem: 17). A idade mínima instituída pela previdência bolsonarista reduziu substancialmente o tempo de gozo do benefício da aposentadoria, por aqueles que eventualmente consigam cumprir o outro principal critério, o tempo de contribuição.

Encontra-se aqui o principal obstáculo ao acesso ao benefício pelas novas gerações. Até a reforma um homem com 60 anos podia requerer sua aposentadoria (parcial) depois de 15 anos de contribuição. Pelas novas regras, o tempo mínimo passará para 20 anos para aqueles que ingressaram no sistema após a promulgação da reforma, dando acesso a 60% da média aritmética dos salários de contribuição, contados a partir de 1994 (ou do início do período de contribuição). Cada ano a mais de contribuição acrescenta 2 pontos percentuais a essa proporção, de modo que só terá direito a 100% da média o trabalhador que contribuir por 40 anos (35 no caso das mulheres). Uma pessoa de 65 anos, pois, precisará ter começado a trabalhar aos 25 e contribuído ininterruptamente até atingir a idade mínima para se aposentar, se quiser ter o benefício integral<sup>3</sup>. A probabilidade de que isso ocorra, em qualquer idade, é muito baixa.

Isso porque, segundo a PNAD Contínua, em 2019 67% dos trabalhadores ocupados formalmente estavam no emprego há 5 anos ou menos. São muito altas as taxas de rotatividade no emprego registrado, que é hoje a fonte principal de financiamento da previdência social. E já foi demonstrado que a probabilidade de retorno a uma ocupação formal, uma vez perdido o emprego, cai exponencialmente com a idade, e torna-se praticamente nula a partir dos 45 anos (Cardoso, 2000). Isto é, um trabalhador formal que perca seu emprego aos 45 anos, terá que encontrar outros meios de vida que não o assalariamento registrado, e também outras formas de contribuição até atingir a idade mínima de 65 anos. Dificilmente o conseguirá. Além disso, cerca de metade dos ocupados ou não tem carteira assinada, ou trabalha por conta própria. Em 2017, apenas 13% dos primeiros

contribuíam para a previdência, e nada além de 32% dos últimos. Dificilmente essas pessoas conseguirão contribuir por tempo suficiente para ter acesso ao menos a 60% da média de suas contribuições. Na velhice, dependerão do apoio das famílias ou da assistência social, muito particularmente o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que, felizmente, o Congresso impediu que fosse reformado. A proposta original de reforma ampliava para 70 anos a idade mínima de acesso ao BPC, no valor de um salário mínimo. Idosos com idade entre 60 e 69 anos e que comprovassem situação de miserabilidade teriam direito a R\$ 400.

É dessa maneira que se pretendeu garantir a sustentabilidade financeira do sistema a longo prazo. Mesmo que a “razão de dependência humana” (quantidade de beneficiários sobre quantidade de contribuintes) aumente, a “razão de dependência financeira” (valor gasto com benefícios previdenciários sobre valor arrecadado da população em idade ativa) diminuirá necessariamente, em magnitude suficiente para compensar o acréscimo da primeira, com isso garantindo o equilíbrio atuarial do sistema.

Daí podermos afirmar que a razão de fundo da reforma foi apenas de ordem contábil-financeira (nem sequer econômica!), cujas consequências econômicas e sociais esperadas são facilmente antecipáveis.

#### **BASES CONCEITUAIS EQUIVOCADAS**

Não bastassem a desumanidade e a perversidade da reforma, por atingir fundamentalmente os situados nos estratos mais baixos da pirâmide salarial, há vários equívocos em sua base conceitual.

Primeiro, a reforma partiu de concepção anacrônica do mercado de trabalho como base principal para o financiamento da previdência. Ora, não se pode ignorar em discussões dessa natureza que a concepção de proteção social previdenciária tal como a conhecemos hoje surgiu em países que conseguiram universalizar o assalariamento e montar uma estrutura produtiva com grau de ho-

mogeneidade sem paralelo em países subdesenvolvidos como o Brasil, cujo mercado de trabalho carrega consigo, como herança de sua formação sócio-histórica, desemprego estrutural e informalidade persistentes, baixos salários e elevada desigualdade de renda, além de instabilidade e elevada rotatividade no emprego.

Além das informações já adiantadas sobre a estrutural insegurança de nosso mercado de trabalho, de acordo com a PNAD Contínua, em 2019, somando-se os trabalhadores e trabalhadoras desocupados/as (12,6 milhões de pessoas), os/as subocupados/as por insuficiência de horas trabalhadas (7,0 milhões), e a força de trabalho potencial, incluindo desalentados(as) (8 milhões), são algo como 27,6 milhões de pessoas em idade ativa com seus potenciais produtivos desperdiçados, total ou parcialmente, e que se encontram fora do mecanismo contributivo que sustenta a previdência social. Dentre os ocupados, aproximadamente metade se inseria no mercado de trabalho de maneira precária, sem acesso, ou com acesso bastante restrito, aos direitos sociais e trabalhistas presentes no arcabouço jurídico brasileiro.

Ademais, o mundo do trabalho está em modificação estrutural, razão pela qual não faz mais sentido ancorar o principal do financiamento da seguridade social na categoria salário e muito menos na capacidade remuneratória e contributiva das pessoas. De um lado, o assalariamento sofrerá fortes impactos diante do avanço da economia de compartilhamento e da Uberização das relações de trabalho, que alçará o trabalho por “conta própria” ou “independente” a patamares antes inimagináveis. De outro lado, as estimativas são grandiosas quanto à capacidade dos avanços tecnológicos mais recentes ceifarem o trabalho humano das atividades produtivas, e não somente as do ramo industrial. A consultoria McKinsey Global Institute, em estudo recente, estimou que até 2030 entre 400 e 800 milhões de pessoas perderão seus empregos diante do avanço da robótica e da inteligência artificial. Ou seja,

o financiamento ideal e promissor da seguridade e da previdência deveria gradualmente se deslocar da massa salarial para outras fontes mais amplas (tais como aquelas já previstas desde o natimorto Orçamento da Seguridade Social presente na Constituição Federal de 1988).

Em consequência, num país desigual e heterogêneo como o Brasil, não faz sentido supor ou querer que os orçamentos da seguridade social e da previdência sejam equilibrados ou superavitários em termos contábeis. A lógica do autofinanciamento da seguridade e da previdência talvez ainda valha para países que conseguiram universalizar o assalariamento formal atuarialmente contributivo, mas em países como o Brasil a previdência pode e deve ser financiada com tributos para além da folha salarial.

Em segundo lugar, o argumento contábil que sustentou a reforma (poupar algumas centenas de bilhões de reais) não levou em conta o dado singelo de que o gasto social e previdenciário tem multiplicador maior do que 1 sobre a arrecadação governamental e o crescimento econômico. Isto é, cada R\$1,00 pago pelo governo em benefícios assistenciais e previdenciários, na medida em que constitui parte importante ou principal da renda das famílias que o recebem, produz efeitos positivos diretos na economia, proporcionalmente maiores que o gasto original realizado, tanto aquecendo o mercado por meio do consumo das famílias (e cuja contraparte é o faturamento e o lucro das empresas), como retornando ao caixa governamental na forma de tributos pagos diretamente sobre a renda de cada um e sobre a circulação de bens e serviços movimentados com aqueles recursos.

O terceiro equívoco da reforma foi não levar em conta o fato de que, em razão do caráter regressivo da estrutura tributária, no Brasil de hoje são os trabalhadores (e os pobres mais que os ricos) que de fato financiam a maior parte dos seus próprios benefícios, pelos impostos pagos sobre suas respectivas rendas e sobre o consu-

mo. Por isso, não há como mitigar a desigualdade estrutural brasileira se não por meio do uso do fundo público com perfil redistributivo pelo lado do gasto e progressivo pelo lado da arrecadação.

Por fim, os analistas e agentes públicos que defenderam com intransigência a reforma precisaram entender que, ao menos no Brasil, o gasto previdenciário não desloca o investimento discricionário. Logo, não é contrário ao crescimento econômico. Mais ainda, se o gasto social no Brasil é componente estrutural positivo do crescimento econômico (e com multiplicador maior que 1), ocorre o inverso no caso do gasto financeiro com pagamento de juros sobre a dívida pública, este sim o principal componente do gasto público a jogar contra o crescimento econômico, contra a sustentabilidade fiscal e contra o financiamento adequado da seguridade social brasileira.

### UM SONHO RUIM

A nova Previdência projeta futuro sombrio. Dados os critérios restritivos de acesso e usufruto dos direitos previdenciários, é provável que haja, no curto prazo e como de fato está havendo, nova onda de antecipação de aposentadorias por parte de pessoas já elegíveis ou perto de o serem, repetindo o que ocorreu por ocasião das reformas de 1998 e 2003.

No médio e no longo prazos, é muito provável a exclusão de parcela majoritária da população em idade ativa do regime público de previdência, via informalização e precarização dos contratos de trabalho, alimentadas pela reforma trabalhista instituída em 2017 e que vem sendo aprofundada pelo governo Bolsonaro. As alternativas seriam a migração para modelos privados de aposentadorias e pensões (hipótese otimista, dados os critérios igualmente restritivos, além de caros e arriscados, dos fundos de pensão hoje existentes), ou para opções de natureza pessoal ou familiar de autoproteção social, especialmente problemáticas em países majoritariamente desiguais, heterogêneos e pobres como o Brasil.

Os critérios de acesso e gozo de direitos previ-

denciários podem se tornar ainda mais restritivos no futuro, uma vez que a reforma da previdência aprovada no ano passado desconstitucionalizou regras previdenciárias importantes. Novas mudanças poderão agora ser adotadas, como as relativas ao tempo mínimo de contribuição e ao cálculo do valor das aposentadorias, sem as exigências regimentais requeridas por alterações constitucionais, mais difíceis de serem viabilizadas politicamente. O futuro dos idosos estará sujeito aos ventos incertos da política de ocasião.

Por fim, há que se reconhecer que a reforma aprovada pelo Senado mostrou-se substancialmente distinta do texto original encaminhado pelo governo Bolsonaro. Sem dúvida, a retirada de pontos como a criação de regime de capitalização, a ampliação irrestrita do tempo mínimo de contribuição, as limitações severas impostas à aposentadoria rural e ao Benefício de Prestação Continuada, a desvinculação do valor do piso das pensões do salário mínimo, e o aumento automático da idade mínima para aposentadoria, mitigaram os custos sociais da reforma. Entretanto, não se pode perder de vista que o rebaixamento do valor das aposentadorias e pensões será bastante substantivo, e que, acompanhado pelo aumento da idade mínima e do tempo de contribuição para os homens, condenará parcela expressiva dos brasileiros à condição de idosos miseráveis. E pontos como o regime de capitalização e a desvinculação do piso das aposentadorias do salário mínimo seguem na pauta do governo, à espera de ventos mais favoráveis no Congresso Nacional.

### BIBLIOGRAFIA

Cardoso, Adalberto. *Trabalhar, verbo transitivo. Destinos profissionais dos deserdados da indústria automobilística*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

IBGE (2018), *Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2017*. Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101628.pdf> (acessado em abril de 2019).

A contribuição mínima de 20 anos será reque-



rida apenas dos trabalhadores que ingressaram no sistema após a promulgação da reforma. Para os demais, a exigência continua a ser de 15 anos de contribuição.

Informações retiradas de <http://www.previdencia.gov.br/2019/11/confira-as-novas-regras-do-sistema-previdenciario-brasileiro/> (consultado em 17/02/2020).

\*Adalberto Cardoso, Doutor em Sociologia pela USP e professor do IESP-UERJ;

\*\*José Celso Cardoso Jr. Doutor em Economia pelo IE/Unicamp e Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA;

\*\*\*Tiago Oliveira, Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp e pesquisador de pós-doutorado no Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra.

#### NOTAS:

<sup>1</sup>Esta é uma versão resumida e atualizada de documento apresentado no X Congreso Internacional em Gobierno, Administración y Políticas Públicas, realizado em Madri, na Espanha, e que resultou do apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia portuguesa, ao abrigo do Projeto Estratégico (UID/SOC/50012/2019).

<sup>2</sup>A contribuição mínima de 20 anos será requerida apenas dos trabalhadores que ingressaram no sistema após a promulgação da reforma. Para os demais, a exigência continua a ser de 15 anos de contribuição.

<sup>3</sup>Informações retiradas de <http://www.previdencia.gov.br/2019/11/confira-as-novas-regras-do-sistema-previdenciario-brasileiro/> (consultado em 17/02/2020).



## A Reforma Trabalhista 2.0 do Governo Bolsonaro

Pedro de Araújo Fernandes \*

No dia 11 de novembro de 2017, durante o governo do presidente Michel Temer, entrou em vigor uma reforma que alterou radicalmente as relações trabalhistas no país. A reforma foi uma das principais medidas de um governo que, sem legitimidade democrática e consulta popular, produziu uma flexão neoliberal e que aproveitou a janela de oportunidades ímpar aberta pela crise política para eliminar ou enfraquecer direitos trabalhistas que se mantinham incólumes desde a Era Vargas. Entre as muitas mudanças produzidas pela reforma trabalhista de Temer estão o fim da contribuição sindical obrigatória, a prevalência de acordos coletivos negociados sobre o legislado, a possibilidade de negociar - dentro de alguns limites - o banco de horas e as férias, a previsão de trabalho intermitente, a obrigatoriedade de pagar os honorários e custas judiciais caso percam a ação.

Em suma, os trabalhadores perderam muitos direitos, bem como parte da capacidade de demandá-los na Justiça. À época o governo sustentava a reforma com a narrativa de que, a despeito das perdas de direitos, ela geraria empregos e iria impulsionar o crescimento econômico. O então ministro da economia Henrique Meirelles chegou a afirmar que ela geraria mais de 6 milhões de empregos e que empoderaria o trabalhador.<sup>1</sup> No entanto, o nível de desemprego manteve-se praticamente o mesmo, e o crescimento do PIB foi de apenas 1,1% em 2018, número que deve se repetir em 2019. A previsão do economista Luiz Gonzaga Belluzzo feita em 2017, de que a “Reforma Trabalhista nos levaria ao fundo do poço”, parecia estar correta não fosse o fato de que o poço se tornou ainda mais fundo no governo Bolsonaro.

Exatamente dois anos depois disso, o presidente Jair Bolsonaro editou uma medida provisó-

ria que amplia e aprofunda a reforma de 2017. A medida provisória 905/2019, editada em 11 de novembro de 2019, altera 86 itens da CLT e estabelece uma nova modalidade de contratação voltada para jovens, o “Contrato de Trabalho Verde e Amarelo”. Esta nova reforma elimina ou enfraquece muitos dos direitos trabalhistas que sobreviveram à reforma de 2017.

A narrativa do governo atual, parecida com a do governo Temer, é a de que a medida estimulará a criação de empregos, em especial para os mais jovens, que constituem a parcela da população mais atingida pelo alto nível de desemprego no país. A reforma, de acordo com o governo, irá baratear o custo de contratação das empresas que contratarem por meio do “Contrato de Trabalho Verde e Amarelo”. O resultado previsto é a criação de cerca de 1,8 milhões de novos empregos.<sup>2</sup>

Esta modalidade de contratação, prevista para durar por todo o ano de 2020, poderá ser escolhida caso o contratado tenha entre 18 e 29 anos, ganhar menos que 1,5 salários mínimos, e estiver ingressando no primeiro emprego. Os contratos nesta modalidade não podem ter duração superior a 24 meses e não podem representar mais que 20% do total de trabalhadores da empresa

Esta nova modalidade de contrato oferece uma série de vantagens ao contratante. As principais mudanças nesta nova modalidade são as seguintes:

- A multa paga pelo empregador em caso de demissão sem justa causa é reduzida de 40% do FGTS para 20%, apesar deste valor constar no art. 10, I, do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias que vincula a sua modificação à promulgação de lei complementar.

- A contribuição mensal devida para o FGTS pelo empregador passa de 8% para 2%.
- A contratação pode se dar abaixo do piso salarial definido em norma coletiva.
- Permissão de salários diferentes para profissionais que exercem a mesma função.
- Diminuição do adicional de periculosidade de 30% para até 5%, se o empregador tiver um seguro que cubra este valor.
- Possibilidade de parcelamento das férias e décimo terceiro em doze vezes, de modo que ele pode passar a ser visto como uma parte do salário.

Além das modificações específicas para o “Contrato de Trabalho Verde e Amarelo”, a MP 905 modifica pontos importantes dos demais contratos trabalhistas. Entre as muitas modificações destacam-se:

- Flexibilização da Participação nos Lucros e Resultados (PLR), um direito garantido aos trabalhadores na Constituição (art. 7º, XI) e retirada da obrigatoriedade da participação do sindicato na negociação do PLR.
- Eliminação da incidência de contribuição previdenciária e dos demais tributos da folha de pagamento sobre o fornecimento de alimentos aos empregados.
- Alteração do art. 68 da CLT e autorização do trabalho aos domingos feriados, sem necessidade de permissão prévia da autoridade competente. Assim o descanso semanal pode ser feito em qualquer dia da semana.
- Restrição do auxílio-acidente, com desconsideração dos acidentes ocorridos no percurso residência-trabalho, e diminuição do valor do auxílio, que passa a corresponder a 50% do valor da aposentadoria por invalidez que o segurado teria direito.
- Fim do registro profissional de 13 profissões.
- Aumento da jornada de trabalho do setor ban-

cário, de 6 horas para 8 horas.

- Retirada da obrigatoriedade de inspeção e aprovação prévias das instalações de trabalho pela autoridade em matéria de segurança e medicina do trabalho.

Para custear a redução nos encargos trabalhistas produzida pelas mudanças, a Medida Provisória 905 estabelece um mecanismo particularmente perverso: a taxação do seguro-desemprego. O trabalhador que receber este benefício deverá contribuir entre 7% e 11,5% do valor dele para a Previdência Social.

A tendência, com base nos próprios resultados da reforma de 2017, é que a MP 905 não crie os empregos prometidos pelo governo e que não impulse o crescimento. Ao contrário, a medida deverá precarizar ainda mais as relações trabalhistas e diminuir a renda, o que pode gerar reflexos negativos no próprio desempenho econômico e enfraquecer ainda mais o nosso tecido social, já muito desgastado. A medida estimula um conflito geracional com base na superexploração dos mais jovens, em detrimento dos interesses dos trabalhadores como um todo, e aumenta a carga sobre aqueles que já estão em situação vulnerável, como os desempregados. A aposta no aquecimento do mercado de trabalho e no impulso da economia por meio da marginalização socioeconômica daqueles que se encontram em uma posição mais frágil, além de ser perversa, não deve produzir os resultados prometidos.

De acordo com nota técnica do Departamento Intersindical De Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEES) a reforma “não deve criar vagas na quantidade e qualidade necessárias e, ao contrário, pode promover a rotatividade, com o custo adicional de reduzir direitos e ter efeitos negativos para a saúde e segurança dos trabalhadores e trabalhadoras.”<sup>3</sup> Além disso ela pode esbarrar em limites democráticos. O instrumento autoritário adotado pelo governo para forçar a passagem da reforma – medida provisória – é revelador da sua natureza. Ela é impopular e sofre significativa resistência no próprio



Congresso. Afinal, medida provisória é um ato unilateral do presidente com força de lei imediata<sup>4</sup>, que apenas será discutida e votada pelo Congresso posteriormente em até 120 dias, com trancamento de pauta após 45 dias. Tradicionalmente este instrumento funciona como uma espécie de pressão ou chantagem do Executivo sobre o Legislativo.

Ainda, esse ato unilateral do Executivo de enfraquecimento dos direitos trabalhistas, sem que tenha passado pelo crivo do Legislativo, pode ser considerado inconstitucional pelo STF. Uma ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade - foi ajuizada na Corte questionando a urgência e relevância da medida, requisitos constitucionais para a edição de Medida provisória, e, também, arguindo a modificação de matérias que só poderiam ser modificadas por Lei Complementar, que não podem ser tema de medida provisória conforme determina o art. 62, §1º, III, da Constituição Federal.

Assim, pela via do Judiciário ou do Legislativo, essa reforma pode ainda ser revertida. Apesar disso é preocupante saber que há dois anos a reforma foi levada a cabo por um governo que não foi escolhido nas urnas e que, portanto, não possuía legitimidade democrática para aprovar suas reformas impopulares. O tema da legitimidade democrática funcionava como um entrave político, ou pelo menos como um instrumento de luta contra a continuidade das reformas ultra liberalizantes. Agora, apesar da provável imo-

pularidade da reforma trabalhista atual, o governo foi escolhido nas urnas, o que dificulta a resistência às reformas e o que indica que a existência de tais reformas não pode ser atribuída somente à existência de uma janela de oportunidade aberta pelo caos político que circundava o impeachment do governo Dilma Rousseff.

\*Doutorando em Ciência Política no IESP-UERJ e pesquisador do Geep.

#### NOTAS:

<sup>1</sup> Disponível em < <https://valor.globo.com/politica/noticia/2017/10/30/reforma-trabalhista-vai-gerar-6-milhoes-de-empregos-diz-meirelles.ghtml> >

<sup>2</sup>Disponível em < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-11/governo-tem-expectativa-de-gerar-18-milhao-de-empregos-com-programa>>

<sup>3</sup> Nota Técnica 215 do DIEESE. Pág. 2. Disponível em < <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec215MP905.pdf>>

<sup>4</sup> A própria MP 905 prevê datas diferentes para alguns dispositivos. Assim, enquanto alguns temas tem efeito imediato, outros começam a produzir efeitos em data posterior à da edição, como o da contribuição previdenciária sobre o Seguro-Desemprego, que tem início no quarto mês subsequente ao de publicação.



## Uma breve análise do desemprego no primeiro ano de governo Bolsonaro

Luiz Antônio Lianza da Franca \*

O desemprego apresenta-se como uma variável econômica com notável apelo à imprensa e à população, entretanto ambas interpretam o tema comumente como o simples ato de estar ou não trabalhando. O desemprego, em verdade, figura aspectos múltiplos da vida de um indivíduo, desde a sua saúde mental até a forma como esse se coloca na sociedade. Geralmente, quando se fala em desemprego, fala-se em desocupação, que são aqueles que procuram um emprego e não o tem no momento da entrevista.

Ao expandir o escopo do que é o desemprego para um indivíduo, percebe-se que se trata de um fenômeno mais complexo, pois quem é marcado socialmente como desempregado pode estar facilmente enquadrado em outras estatísticas, sem estar representado nos dados típicos, como a desocupação, o qual pode gerar a sensação de melhora na empregabilidade. Dessa forma, analisa-se, neste relatório, o desemprego no primeiro ano do governo Bolsonaro de forma a tentar dar conta melhor das nuances do tema.

### DADOS

Inicialmente, observa-se uma tendência de aumento das pessoas ocupadas desde 2017. Sendo o início do ano marcado por uma queda, mas com um aumento em relação ao ano anterior. Esse movimento é explicado pelas contratações temporárias de fim de ano pelo comércio e o fim dessas contratações no início do ano posterior. Esse aumento das ocupações não deve ser a única variável analisada.

Há uma tendência de queda das pessoas ocupadas no setor privado com a carteira de tra-

balho desde o fim de 2014, entretanto o ano de 2019 apresenta um aparente<sup>1</sup> crescimento, ainda que suave. Uma das principais medidas que pode ter afetado essa tendência é a reforma trabalhista feita durante o governo Temer. Conjuntamente, a medida provisória 881/2019, posteriormente transformada na lei 13.874/19<sup>2</sup>, pode ser responsável por parte desse aumento.

As pessoas ocupadas no setor privado sem carteira de trabalho, por outro lado, estão em tendência de ascensão desde meados de 2015. Da mesma forma, pessoas ocupadas por conta própria estão em uma tendência de aumento desde 2012. Entre 2014 e 2017 houve um aumento das pessoas desocupadas, posteriormente, incluindo 2019, mantendo-se a alta taxa. A taxa de pessoas fora da força de trabalho aumenta desde 2012, mas está sendo mantida em 2019. Aqueles empregados no setor público tem sua quantidade média sem forte tendência de aumento ou redução. O dado que talvez seja mais relevante é o aumento vigoroso da taxa composta de subutilização, que se trata de uma taxa de pessoas empregadas, mas que não cumprem um número necessário de horas de trabalho para a sobrevivência, portanto tendem a estar mal empregadas ou em subempregos. O ano de 2019 trouxe o alarmante número de 25% da força de trabalho brasileira em subutilização<sup>3</sup>.

### ANÁLISE GERAL

Tradicionalmente, o Brasil é marcado por duas fortes tendências no mercado de trabalho, de um lado, é visto uma grande variação entre ocupado e desocupado, que configura o desemprego intermitente<sup>4</sup>; de outro, é percebido uma



alta variação entre desemprego e inatividade. Esse último fato é importante, pois representa um grupo de pessoas que busca emprego e deixa de buscar por certos momentos. Essa relação, no Brasil, aponta para uma propensão de pessoas que estão dentro de uma lógica de desemprego tão intensa que não aguentam seguir procurando e desistem de procurar emprego por um tempo.

O aumento das taxas de desocupação, de trabalhos no setor privado sem carteira assinada, de pessoas ocupadas por conta própria, de subutilização e de pessoas fora da força de trabalho podem apontar para a tendência de um aumento dos empregos informais e precarizados. Entretanto, desde 2014 há uma importante mudança no mercado de trabalho brasileiro, que são os empregos que operam por aplicativos, como motorista de Uber ou entregador de Ifood. Essas ocupações tem um funcionamento um tanto diferente, pois há pouquíssimas barreiras de entrada e terminam absorvendo quem estaria em desocupação ou desalento<sup>5</sup>. Ainda assim, houve somente uma suave queda no último trimestre de 2019 quando comparado com o mesmo período em anos anteriores.

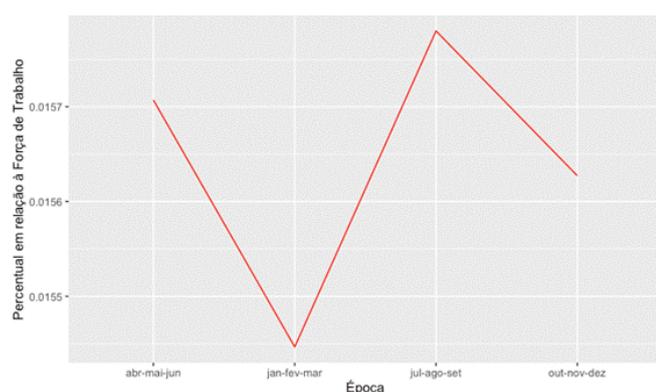
A demora para que acontecesse uma queda pode ser considerada pela redução dos postos de trabalho ser tão grande que, mesmo a população dos aplicativos e a flexibilização da CLT não deram conta de absorver todo o contingente de reserva criado. Ainda mais, é possível categorizar as formas de trabalho com aplicativos como uma forma de desemprego, levando em consideração os aspectos psicológicos e sociais criados na estrutura dessas ocupações. Tal classificação pode ser importante para demonstrar a situação crítica gerada pelos empregos de aplicativo, somado ao aumento da informalidade e que são sub-representados nos dados de desocupação. O autor francês Didier Demazière apresenta este conceito, capaz de dar conta da vivência do desemprego nessas situações.

O desemprego inverso (DEMAZIÈRE, 2006) onde o indivíduo tem uma ocupação, mas busca se recolocar no mercado. Esse indivíduo vê a ocupação que está como algo momentâneo, dificultando o seu processo de socialização profissional dentro da categoria. Geralmente, também, são empregos muito precarizados que não estão no horizonte profissional de quem o ocupa e oneram o indivíduo socialmente e psicologicamente. Podemos admitir que parte dos dados de pessoas ocupadas por conta própria são esses.

Há um forte indício de um aumento dessa situação profissional com a popularização de aplicativos como o Uber e o Ifood no aumento de subutilização, empregos precários e, em especial, pessoas ocupadas por conta própria que trabalham em veículos, há, decerto, parte desses que são taxistas, mas o alto número representa a popularização desses aplicativos. A seguir temos no gráfico 1 os dados durante o ano de 2019 de pessoas ocupadas por conta própria e que trabalham com veículo em relação à força de trabalho no Brasil. É possível perceber que a grande variação no ano demonstra um mercado com poucas barreiras de entrada, que não é o caso de taxi, que precisa de licença especial para atuar) e a tendência de aumento com o fim do ano.

Muitos desses profissionais, mesmo que não ativamente procurem, esperam poder procurar, o que poderia demarcar uma situação de descrença próxima ao do indivíduo que desiste de procurar emprego e torna-se para fora da força de trabalho. Dessa forma, considerando-se o desemprego inverso, é possível admitir que os dados reais de desemprego do país são muito maiores, ao menos em termos de relevância social e psicológica. Ainda que não seja considerado desemprego, é tranquilamente qualificável como um emprego altamente precarizado e mais problemático do que os dados podem demonstrar.

Gráfico 1



## MERCADO DE INTERMEDIÇÃO DE EMPREGOS

Antes de um breve comentário sobre uma nova ferramenta para o SINE (Sistema Nacional de Emprego), é preciso entender que o mercado de intermediações de empregos é a forma como as pessoas conseguem chegar aos empregos. Geralmente, consegue-se emprego por relações dentro da própria rede de conhecidos e através de agências de emprego privadas ou públicas. No Brasil, a agência de emprego pública é regida pelo SINE<sup>6</sup>. São Paulo, por exemplo, demonstrou no início do século XXI uma tendência a empregos serem encontrados pela relação dentro da própria rede (GUIMARÃES, 2006), diferentemente de Paris ou Tokyo, que tinham agências públicas e privadas mais fortes.

Ao que compete o governo federal, as agências públicas têm como principal dificuldade atrair os empregadores, enquanto as privadas têm como desafio atrair indivíduos buscando emprego. O Ministério da Economia realizou uma importante medida no SINE, criando o SINE Aberto<sup>7</sup>. Projeto em que os dados de ofertantes de emprego e indivíduos que buscam emprego ficam abertos para análise. Dessa forma, esperase o agenciamento de empresas após ver oferta de mão de obra nos serviços em que eles oferecem empregos.

Analisar os resultados dessa mudança de política ainda é impossível, entretanto, ao olhar os dados expostos, é possível perceber que a maior parte dos trabalhadores que buscam o SINE Aberto e dos ofertantes de vagas são pessoas

buscando colocação de baixa formação e baixo salário. Relegando um sistema de aproximação de emprego àqueles que, inicialmente, já possuem uma rede de relações em classes mais baixas. Dessa maneira, pessoas que realizem formações que lhes dão qualificação para empregos melhores colocadas, não conseguem, ainda, se recolocar através da agência pública e transpor a dificuldade criada pela falta de relações, que indivíduos de classes sociais mais altas já possuem.

## CONCLUSÃO

Dessa forma, o primeiro ano do governo Bolsonaro é marcado por uma suave redução da taxa de desocupação em relação aos trimestres anteriores, mas com um aumento de outras formas de desemprego, o desemprego inverso, que está vinculado a empregos precários ou informais e com estruturas de trabalho muito flexíveis, como o Uber ou o iFood. Por outro lado, há um suave aumento de empregados com a CLT, que advém de uma reforma que reduz enormemente a capacidade de proteção da legislação. Outro ponto importante é que as mudanças no SINE não parecem surtir um efeito dentro da possibilidade de transpor as relações de classe nas redes individuais em busca por trabalhos. O projeto, ainda assim, não apresenta esse objetivo, mas o de reduzir a dificuldade de encontrar ofertantes de emprego, o que ainda não é analisável, dada a novidade da medida.

## BIBLIOGRAFIA

DEMAZIÈRE, Didier. Sociologie des chômeurs. Paris: Éditions La Découverte, segunda edição, 2006.

GUIMARÃES, Nadya. Transições ocupacionais e representações sobre a procura de trabalho. Comparando mercados de trabalho sob distintos regimes de welfare: São Paulo, Paris y Tóquio. Revista Galega de Economía, v.14, n.1-2, 2005, p.1 a 25.

\_\_\_\_\_. Empresariando o trabalho: os agentes econômicos da intermediação de empre-

gos, esses ilustres desconhecidos. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 51, n.2, 2008, p.275 a 311.

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

#### NOTAS:

<sup>1</sup>Fala-se em aparente pois os dados demonstram uma mudança na tendência, mas que só podem ser confirmada nos próximos anos.

<sup>2</sup>A Lei da Liberdade Econômica funciona como uma espécie de pequena reforma trabalhista visando desburocratizar e incentivar o empreendedorismo no país, mas que terminou afetando pontos centrais na vida do trabalhador, como a obrigatoriedade de registro de jornada de trabalho somente em empresas com mais de 20 funci-

onários ou registro de jornada por exceção mediante acordo escrito e outros pontos que enfraquecem as garantias da CLT.

<sup>3</sup>Todos os dados retirados da PNAD Contínua.

<sup>4</sup>Desemprego intermitente é típico aos trabalhos precários, que podem ter duração curta ou um alto grau de circulação de trabalhadores. Assim, o indivíduo passa por épocas de desemprego e épocas de emprego, que o leva uma alta instabilidade financeira.

<sup>5</sup>Desalento é o dado de pessoas que desistiram de procurar emprego por falta de esperança de encontrar.

<sup>6</sup>Mais em <https://sine.net.br/>

<sup>7</sup>Mais em <http://sineaberto.economia.gov.br/>



## Os direitos sociais estão ameaçados? O sistema de bem-estar social no Brasil sob políticas neoliberais

Laurita Hargreaves \*

Um Estado orientado para a promoção da igualdade dos cidadãos através de programas sociais desvincularia o exercício da cidadania do sistema de estratificação social (Santos, 1987). Em uma sociedade mais igualitária, a ocupação e a renda dos indivíduos não teriam forte relação com o acesso a bens e serviços. Todos seriam igualmente considerados no que tange aos recursos necessários para realizar seus fins. Segundo Esping-Andersen (1991), esse modelo de sociedade se configuraria pelo baixo nível de estratificação social e elevado grau de desmercadorização, como no caso dos países escandinavos. Este conceito estaria atrelado ao processo reverso à tendência de globalização dos mercados nas relações econômicas e sociais, isto é, mercadorização dos direitos sociais. Segundo Esping-Andersen (1991), as políticas sociais universalistas buscariam desvincular o exercício da cidadania às condições socioeconômicas da família de origem dos indivíduos. Os parâmetros estabelecidos por Esping-Andersen, tais como: “a natureza da mobilização de classe (principalmente da classe trabalhadora); as estruturas de coalização política de classe; e o legado histórico da institucionalização do regime” (Esping-Andersen, 1991, p.111) resultariam em diferentes modelos de bem-estar social.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 impulsionaria a instauração de um sistema de bem-estar social mais universalista, à medida que a política social estaria orientada para a efetiva garantia dos direitos sociais a todos os cidadãos. Esse marco institucional teria modificado o imaginário coletivo de que as políticas sociais universalistas seriam apenas

um instrumento pertencente aos países em estágios mais avançados de desenvolvimento. Apesar da crescente força política e ideológica do neoliberalismo nos anos 1990 no Brasil, o sistema de bem-estar social se mostrava uma alternativa extremamente importante para a consolidação da democracia.

Nesse contexto, se por um lado emergia o paradoxo entre a expansão dos direitos sociais e o conseqüente alargamento da cidadania, por outro lado, a defesa ortodoxa do Estado mínimo se tornava mais robusta. Ao mesmo tempo que o sistema de bem-estar se aproximava da classificação de Esping-Andersen (1991) para a social-democracia, através de políticas universalistas na saúde e educação, também apontava para o modelo liberal por meio da seletividade dos benefícios sociais (Vasquez, 2004). Neste, o sistema se caracterizaria principalmente pelo baixo grau de desmercadorização e elevada estratificação social.

Conforme Esping-Andersen (1991) ressaltara, o Estado deveria ser cauteloso na implementação da política social, a fim de evitar o provável dualismo das medidas assistencialistas: os cidadãos mais desfavorecidos contariam com os recursos estatais, enquanto os grupos de classe média e alta se apoiaram nos serviços prestados pelo setor privado. No caso brasileiro, vale ressaltar o Sistema Único de Saúde (SUS) como uma política pública que incorrera nesse efeito dual.

A partir da exposição acerca da importância das políticas sociais para a promoção de uma sociedade mais justa, busca-se analisar em

que medida as decisões políticas e econômicas nos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-presente) repercutiram no âmbito da esfera social; suas consequências para o sistema de bem-estar social universalista e reflexos nos indicadores socioeconômicos.

As desigualdades adotariam um caráter multifacetado que atravessaria as diversas dimensões que compõem a vida do sujeito. Elementos como participação política, acesso aos meios de comunicação, assimetrias nas relações de poder, privação dos direitos básicos e do bem-estar seriam relevantes para compreender as chances de vida (realizações) dos indivíduos para alcançar seus objetivos.

Nas análises sobre desigualdade e justiça social, as políticas públicas não se restringiriam apenas à identificação dos mecanismos que corroboram para a da persistência da desigual distribuição dos recursos; aquelas exerceriam a função social de corrigir e transpor as barreiras estabelecidas pelas falhas de mercado. Para os estudos de estratificação e mobilidade social, importaria a magnitude da desigualdade e “...a amplitude das distâncias nas oportunidades de alcançar posições na estrutura social” (Scalon & Salata, 2016, p.184).

#### **A TEMÁTICA DAS DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICOS NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO**

De acordo com o recente relatório publicado pela CEPAL em 2019, a América Latina apresentou entre 2002 e 2019 variações significativas na taxa de pobreza. Com base na série histórica, essa taxa era de 45.4% em 2002 e teria alcançando o menor patamar da série em 2014, com 27.8%. Contudo, a partir de 2015 ocorreria uma inflexão nessa tendência. Em 2018, quase 30.1% da população na região da América Latina encontrava-se abaixo da linha de pobreza. Segundo o relatório da CEPAL, a pobreza não atingiria os países uniformemente. Entre 2015 e 2018, a retomada do fenômeno poderia ser explicada pelo aumento da pobreza

no Brasil e na Venezuela. No caso brasileiro, a parcela da população abaixo da linha de pobreza aumentou consideravelmente a partir de 2014, passando de 16.5% neste ano para 20.3% em 2017 (ver gráfico 1).

#### **GRÁFICO—POPULAÇÃO ABAIXO DA LINHA DA POBREZA**



Elaboração própria a partir dos dados disponíveis pela CEPAL

Para de Paula & Oreiro (2019), as medidas de política econômica nos governos Temer e Bolsonaro representariam a tentativa de implantação de uma agenda de cunho ortodoxo-liberal voltada para um novo modelo de desenvolvimento. Este se basearia em “reformas liberalizantes”, com destaque para as reformas no sistema de seguridade social; privatizações de setores estratégicos da economia brasileira; política fiscal contracionista e política monetária conservadora. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal instrumento do governo para alavancar projetos de grande porte para o desenvolvimento socioeconômico, passaria por uma queda substancial na oferta de crédito a partir de 2016.

Durante o governo Temer foi estabelecido o congelamento dos gastos sociais por 20 anos. Por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241 de 2016, aprovada em dezembro do mesmo ano e transformando-se em Emenda Constitucional nº 95, a equipe econômica do governo de Michel Temer buscava ajustar o desequilíbrio fiscal das contas públicas. A proposta de um teto de gastos estaria assentada na rigidez do gasto público com “...folha de previ-

dência e assistência social, ou pagamento a pessoas, que representa 70% dos dispêndios e nos quais se incluem o pessoal ativo, inativo e pensionistas, beneficiários do INSS, abonos e seguro desemprego, beneficiários da LOAS, e do Bolsa Família” (Câmara dos Deputados, 2016).

Medidas de redução da atuação do Estado na economia e desmonte do sistema de proteção social universal, assegurado a todos os cidadãos pela Constituição de 1988, colocariam em xeque o modelo de bem-estar social brasileiro. As dificuldades para cumprir a meta estabelecida no teto de gastos obrigariam o governo a realizar cortes nos gastos discricionários, o que resultaria em uma contração fiscal em um período de baixa atividade econômica. Segundo Gentil (2016), essas medidas de austeridade fiscal retirariam a autonomia do Estado para realizar políticas anticíclicas, isto é, estimular a demanda agregada em um período de recessão econômica, uma vez que o gasto público estaria congelado por 20 anos.

Em relação à questão fiscal, constata-se que houve um aumento do gasto com aposentadorias e pensões, benefícios para deficientes e idosos, pagamento de parcelas extras do seguro-desemprego e maior abrangência da cobertura do benefício de prestação continuada e reajuste de seu valor e outras medidas assistencialistas de transferência de renda para combater a pobreza, como o bolsa família. Efeitos dos ganhos sociais desde a década de 1990, tais como modificações na estrutura demográfica, formalização dos empregos, maior abrangência dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988 e políticas de valorização do salário mínimo corroborariam para o aumento do gasto público. Atualmente, essas despesas consomem metade do orçamento da União. No entanto, uma parcela maior da população passou a receber serviços de saúde e educação por parte do Estado. O acesso a esses serviços básicos teria efeitos positivos sobre os indicadores socioeconômicos, com significativa queda da taxa de

mortalidade infantil e aumento da expectativa de vida ao nascer. Isso teria implicações na composição da pirâmide demográfica, uma vez que a população estaria vivendo por mais tempo e demandaria mais recursos do sistema de Seguridade Social.

Além disso, observa-se que esses gastos com seguridade social seriam responsáveis pela redução da desigualdade de renda, mensurada pelo índice de gini e uma significativa melhora nos indicadores de pobreza.

O índice de gini aparece como um indicador relevante para avaliar o impacto das políticas públicas sobre a distribuição da riqueza. Este índice busca mensurar o grau de concentração da renda, apontando para as diferenças de renda nas extremidades da estrutura social. Essa escala varia de zero a um, em que o primeiro representaria uma situação de igualdade distributiva e o segundo, a concentração máxima dos recursos nas mãos dos mais ricos.

No Brasil, observou-se uma redução consecutiva entre 2001 e 2015 do índice gini, o qual atingira o valor de 0.511 neste ano. Contudo, a partir de 2016 constatou-se uma reversão nessa tendência, a qual alcançaria o valor de 0.54 em 2018. Segundo o relatório da CEPAL demonstrou, no período de 2014 a 2018, o índice de gini na América Latina ficara em torno de uma média de 0.465. Países como Argentina, El Salvador e Uruguai apresentaram valores inferiores a 0.40, enquanto Brasil e Colômbia superaram 0.52. De acordo com a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL),

Entre 2014 y 2018, cuatro países redujeron sus niveles de desigualdad de manera significativa según el índice de Gini. En Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y el Paraguay se observaron caídas acumuladas del 7% o más, mientras que en Colombia se alcanzó un 2%. Por su parte, el Brasil fue el único país en que se registró un aumento del índice de Gini superior al 3% (CEPAL, 2019, p. 42).

De acordo com Barbosa (2019), os indicadores de desigualdade refletiriam principalmente as extremidades da distribuição. Em sua

análise, para o ano de 2014, aqueles que representavam os 50% mais pobres recebiam em torno de 5.7% de toda a renda nacional. Contudo, no início de 2019, esse grupo passa a se apropriar de apenas 3.5%. Essa queda representaria, em termos relativos, uma perda aproximadamente de 40%. As pessoas que ocupavam o estrato superior da distribuição, por exemplo, os 10% mais ricos apropriavam 49% da renda total do trabalho em 2014. Em 2019, essa parcela aumentou para 52%. Segundo Barbosa (2019), “[i]sso significa que o topo da distribuição chega ao pós-crise não apenas recuperando suas perdas, mas também obtendo ganhos” (Barbosa, R. J. 2019, p.6).

As medidas adotadas pelos governos Temer e Bolsonaro, ambos entendidos aqui como a continuação de uma política econômica de cunho ortodoxo, de congelamento dos gastos para o sistema de seguridade social, manutenção da desvinculação das receitas da União, menor atuação do Estado na economia, particularmente no que tange às políticas sociais para redução da desigualdade entre o topo e a base dos estratos sociais, estariam indo na contramão dos direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988 e construção de um regime de bem-estar social universalista. Além disso, as medidas adotadas pelas equipes econômicas de ambos os governos retomariam o processo de mercadorização dos direitos sociais descrito por Esping-Andersen. Até a Constituição Federal de 1988, as políticas sociais apresentavam um caráter seletivo na concessão de determinados serviços. Os direitos sociais e exercício de cidadania eram baseados na contribuição pretérita do trabalhador. Vistos como instrumentos de discriminação na distribuição dos benefícios sociais, a CF de 1988 representou um divisor de águas na possível construção de um sistema de bem-estar social universalista.

Entretanto, o baixo investimento estatal em saúde e educação, por exemplo, acarretariam em uma deterioração dos serviços públicos.

Frente a essas condições, as pessoas com renda mais elevada buscariam esses serviços no mercado privado, enquanto aquelas que ocupariam o estrato inferior da distribuição social ficariam relegadas às piores condições. Sendo assim, essas decisões políticas, no âmbito da esfera social, corroborariam para a construção de uma sociedade com elevada estratificação. Nesse sentido, as decisões de política econômica no governo Temer estariam voltadas para uma agenda neoliberal semelhante aos governos de Fernando Henrique Cardoso nos anos 1990 (Souza, M. B., & Hoff, T. S. R., 2019).

Em 2016, o Congresso votou pela renovação da desvinculação das receitas da União (DRU) e pelo aumento de 20% para 30% da alíquota que poderá ser desvinculada. Sendo assim, grande parte das receitas do sistema de Seguridade Social poderia ser desviada para outros gastos considerados pelo governo como prioritários. Outra proposta importante frente às políticas sociais foi a PEC 287/2016, que propunha o aumento do tempo mínimo de contribuição para aposentadoria de 15 para 25 anos. Essa proposta passou por uma nova avaliação, através da Comissão Especial em maio de 2017, que aprovou o texto-base para reforma da previdência. Foi estabelecido que a aposentadoria por idade seria 65 anos para os homens e 62 anos para as mulheres, ambos com pelo menos 25 anos de contribuição para receber uma aposentadoria correspondente a 70% do valor dos salários auferidos pelo trabalhador. Para um valor de 100%, este deveria contribuir 40 anos para o sistema previdenciário.

Vale destacar ainda que, ao final de 2016, foi aprovada a reforma trabalhista, que flexibilizava as relações de trabalho. O trabalhador, parte mais vulnerável na organização de poder entre patrão e empregado, iria dispor de menos recursos para negociar seus direitos e benefícios garantidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Com a reforma, foram estabelecidos que a contribuição ao sindicato seria opci-

onal; aumento da jornada de trabalho, modificações na modalidade de contratação, férias e demissão. Segundo de Paula & Oreiro (2019),

Embora seja difícil estimar os efeitos da reforma trabalhista no contexto de uma economia estagnada, é provável resultar em uma maior precarização das relações de trabalho, com troca de trabalho formal por trabalho temporário ou terceirizado. A flexibilidade trabalhista resultará provavelmente em aumento da alta rotatividade do trabalho, diminuindo o poder de barganha dos trabalhadores (de Paula & Oreiro, 2019, p.25).

Segundo artigo de Kerstenetzky (2019) publicado na Plataforma Política Social, as modificações propostas por Paulo Guedes, ministro da Economia do governo Bolsonaro, acarretariam na desfiguração e desmonte da política social. Dentre as primeiras iniciativas do governo, vale destacar a eliminação dos ministérios do trabalho e desenvolvimento social. Considerado ultraliberal na economia, Guedes defende uma economia livre de mercado, pautada em privatizações, forte redução da intervenção estatal na economia, desregulamentação do trabalho e um modelo de reforma do sistema previdenciário que reduziria consideravelmente os ganhos sociais desde a CF de 1988. Sob uma perspectiva de equacionar e equilibrar as contas públicas, o ministro Paulo Guedes teria proposto novas regras que afetam diretamente as políticas sociais, na medida que reduz o gasto com educação, saúde, políticas assistencialistas de habitação e transferência de renda. Diante dessas decisões, as perspectivas de consolidação e melhoramentos do sistema de bem-estar social universalista se tornariam cada vez mais distantes.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no relatório da CEPAL, em um cenário de baixo crescimento econômico, transformações no mercado de trabalho, envelhecimento populacional, crise climática, faz-se ne-

cessário a intervenção do Estado na economia. Por meio de políticas públicas, este buscaria construir um estado de bem-estar social que garantisse a proteção universal dos direitos sociais e amplificasse o acesso aos serviços, como saúde e educação, essenciais para o desenvolvimento socioeconômico. Decisões de governo contrárias à construção de um sistema mais justo acarretariam em grandes prejuízos sociais, especialmente para os que se encontram em uma situação socioeconômica desfavorável. Conforme apresentado, a partir de 2016 observou-se uma inflexão na orientação da política econômica com transbordamentos para a esfera social. Com efeito, as taxas de pobreza e indicadores que medem a desigualdade apresentaram um aumento substancial desde 2016. As medidas adotadas pelos governos, ao negligenciarem a função da política social para a economia, impossibilitariam a manutenção de um desenvolvimento sustentável.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BARBOSA, R. J. ESTAGNAÇÃO DESIGUAL: DESEMPREGO, DESALENTO, INFORMALIDADE E A DISTRIBUIÇÃO DA RENDA DO TRABALHO NO PERÍODO RECENTE (2012-2019). In.: Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, IPEA, no67, 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 16 dez. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241, 2016. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1495741](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1495741)>.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287, 2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/>>

proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). Panorama Social de América Latina 2019. Disponível em: < <https://www.cepal.org/pt-br/node/50522>>. Acessado em: 16 de dezembro de 2019.

De PAULA, Luiz Fernando; OREIRO, José Luís. A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: uma avaliação preliminar, 2019.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. Revista Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

GENTIL, D.L. Uma Introdução à Macroeconomia da Política Fiscal, 2016.

KERSTENETZKY, C. L. Sem coração nem cabeça: a política social negativa de Paulo Guedes. Plataforma Social, 2019. Acessado em 19 de dezembro de 2019. Disponível em: < <https://plataformapoliticasocial.com.br/sem-coracao-nem-cabeca-a-politica-social-negativa-de-paulo-guedes/>>.

SANTOS, Wanderley Guilherme. Cidadania e Justiça – a política social na ordem brasileira. 2. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Campus,

1987.

SCALON, Maria Celi & SALATA, André. Desigualdades, estratificação e justiça social. Civitas, Porto Alegre, v.16, n.2, p.179-188, 2016.

Souza, M. B., & Hoff, T. S. R. (2019). Governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências para a habitação popular. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, e20180023. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180023>.

VAZQUEZ, D. A.; MONFREDINI, M. I.; HÖFLING, D. M.; CAJUEIRO, J. P. M. Política econômica e política social no Brasil nos anos 1990: possibilidades, limites e condicionantes. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 13, n. 2, p. 147-167, dez. 2004.

\*Pesquisadora do Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e do Laboratório de Estudos Eleitorais, de Comunicação Política e Opinião Pública (DOXA). Mestranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ). Economista formada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).



## O ideal de “livre comércio” de Paulo Guedes em contexto de desindustrialização: oportunidade ou falácia?

Rafael Moura \*

Na quarta-feira do dia 13 de novembro de 2019, logo após o presidente Jair Bolsonaro e alguns de seus quadros governamentais se reunirem com o atual mandatário chinês, Xi Jinping, o ministro da economia Paulo Guedes tornou público à imprensa – sem maior detalhamento concreto – que Brasil e China estariam negociando a formação de uma área de “livre comércio”, de modo a facilitar a integração de nosso país nas cadeias de valor globais (O GLOBO, 2019a; 2019b).

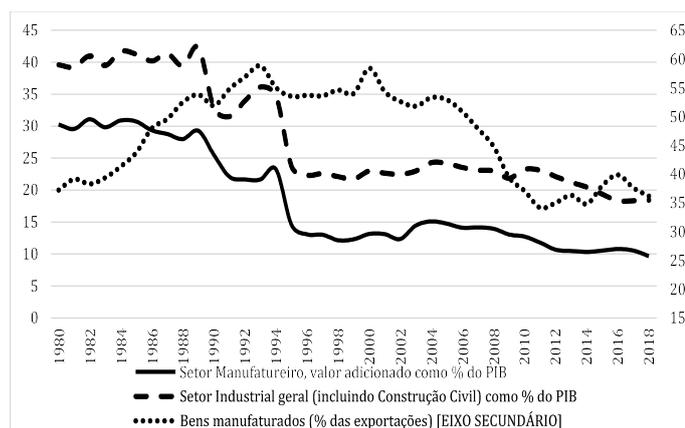
A declaração vem num momento onde, ainda que saindo de um quadro de recessão para um de baixo crescimento<sup>1</sup>, o Brasil segue amargando um processo agudo de desindustrialização. Conforme sistematizado por Oreiro e Feijó (2010), a desindustrialização foi percebida por Rowthorn e Ramaswamy (1999) enquanto tendência de redução do emprego industrial sobre a composição total do emprego em determinado país ou região. Posteriormente, Tregenna (2009) alargou tal noção atentando que, além do emprego industrial, o valor adicionado e a proporção do setor manufatureiro sobre o PIB também seriam indicadores importantes para mapear a ocorrência ou não de tal fenômeno. Rodrik (2015), por sua vez, afirma que desindustrialização pode se dar – como visto em boa parte dos países ricos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – em função: da complexificação das próprias economias capitalistas e seus regimes produtivos, com maior relevância para seus setores de serviços; pelo avanço tecnológico desalojando estruturalmente mão de obra; ou pela globalização descentralizando bases fabris para outras nações com custos mais baixos (cambiais, salariais ou de escala, por exemplo).

Portanto, após tais perspectivas iniciais, a próxima seção sintetiza algumas das principais tendências de tal processo no nosso país em específico; para depois (nas partes seguintes do ensaio) discutir como a ideia do acordo com a China e os objetivos anunciados do ministro Guedes se relacionam com tal relevante e grave transformação.

### A DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO CASO DO BRASIL

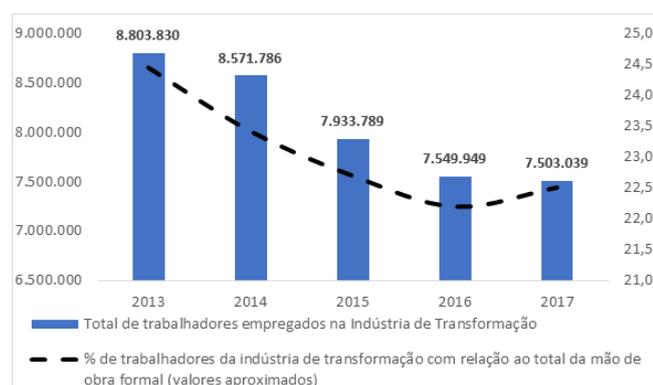
No caso brasileiro em particular, o que temos é o que se convencionou chamar de “desindustrialização prematura”: quando o setor industrial encolhe antes que o país em questão possa lograr os níveis de renda e produtividade dos desenvolvidos (RODRIK, 2015: p.3). Os dados em tal sentido são desoladores: a contribuição do setor manufatureiro para o valor agregado do PIB, depois de atingir 31,1% em 1982 ao final da ditadura militar, vem caindo desde então até atingir o pífio índice de 9,7% em 2019 (WORLD BANK, 2019). Nesse período, com o país passando pelo desmonte do antigo ciclo nacional-desenvolvimentista substitutivo de importações e adentrando nos anos 1990 numa trajetória neoliberal, também é notada uma diminuição considerável da participação do setor secundário na economia e dos trabalhadores da indústria de transformação no total de trabalhadores formais empregados, com especial intensidade em anos recentes. Para coroar tal cenário, os bens manufaturados caíram ante o total das exportações nacionais, deflagrando movimento claro de reprimarização de nossa pauta.<sup>2</sup> Todos esses indicadores são mostrados graficamente nas figuras 1 e 2 abaixo:

**Figura 1 - Indicadores selecionados sobre a desindustrialização brasileira**



Fonte: WORLD BANK, 2019.

**Figura 2 - Proporção de trabalhadores na Indústria de Transformação em relação ao total de trabalhadores com carteira assinada (%)**



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE, 2019.

Visto isso, friso que o objetivo deste ensaio não é esmiuçar as causas de nossa desindustrialização. Tal fenômeno já vem sendo trabalhado por autores competentes, que identificam uma gama de causas tais como: abertura comercial e financeira, fim de barreiras protecionistas, política macroeconômica disfuncional, arcabouço institucional, câmbio apreciado prejudicando competitividade externa, entre outros (OREIRO e FEIJÓ, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2014; MORCEIRO e GUILHOTO, 2019). O que proponho na verdade é discorrer em linhas gerais sobre a iniciativa propalada por Guedes no cenário econômico atual. Diante de tal quadro tenebroso, que significaria exatamente uma área de “livre comércio”? O que tal termo quer dizer, não no que tange ao discurso dos atores políticos do governo, mas

sim na realidade concreta das relações entre Estados nacionais? Tal acordo de fato auxiliaria o Brasil em tal integração dita pelo ministro Guedes? Essas perguntas serão respondidas através de duas brevíssimas reflexões realizadas na seção abaixo: uma sobre tal ideia (de “comércio livre”) e outra sobre cadeias globais.

### “LIVRE COMÉRCIO” E CADEIAS DE VALOR GLOBAIS: DO QUE SE TRATA AFINAL?

Primeiramente, a ideia de “livre comércio”, assim como a de “livre mercado”, é extremamente problemática. Isto se dá, conforme Chang (2001), por duas grandes razões: 1ª) uma mesma ação estatal pode ser considerada intervencionista/discricionária em uma determinada sociedade ou tempo histórico, mas não em outros (exemplo: com relação à proteção ao meio ambiente; trabalho infantil; legislação trabalhista; etc). 2ª) Todo comércio ou mercado é circunscrito por instituições, relações monetárias e contratos que são determinados e regidos, em última instância, pelos Estados nacionais e suas autoridades políticas. Dessa forma, a concepção de um comércio completamente “livre” é vaga, correspondendo a uma idealização estilizada da economia neoclássica de um mercado com concorrência perfeita, informações simétricas entre os agentes e tributos ou barreiras protecionistas escassos ou inexistentes; e onde a ausência dessas condições indicaria “falhas de mercado” decorrentes, quase sempre, da ineficácia ou excesso da regulação e interferência estatal (SHAPIRO e TAYLOR, 1990; CHANG, 2001).

Se é sobre esta última acepção que Guedes quis se referir (ausência de barreiras protecionistas e regulatórias), o problema agora é de ordem prática: conforme os registros históricos feitos por Chang (2004) e Reinert (2016), não há experiência exitosa de desenvolvimento ou catching-up pela via do laissez faire e ausente de política industrial com larga mobilização, por parte do Estado, de mecanismos de proteção e inovação tecnológica para o setor manufatureiro.<sup>3</sup> Não bastando isto, b) seria uma relação eco-

nômica entre dois países com perfis produtivos altamente assimétricos: a China é nossa principal parceira comercial, com o Brasil tendo na potência asiática seu principal destino de exportações e particularmente exportações de commodities.<sup>4</sup> Ao mesmo tempo, o grosso das importações brasileiras é de maquinários e bens manufaturados.<sup>5</sup> Isto evidencia o caráter primário regressivo de nossa pauta, denotando que o país pouco teria a ganhar fomentando o “livre comércio” com os chineses ou abdicando deliberadamente – por puro credo no dogma liberal de que os frutos da globalização são iguais para todos – de mecanismos de proteção de suas próprias indústrias enquanto a China hegemoniza cada vez mais setores e mercados com suas firmas domésticas.

Cadeias globais de valor, em seu turno, constituem a dinâmica de integração produtiva da economia internacional capitalista contemporânea, envolvendo complexas alianças, parcerias e cooperações que podem envolver tanto uma lógica mais de curto prazo de mercado – orientada para o lucro (profit-oriented) – quanto estratégias políticas tangentes à transferência tecnológica entre países. Trata-se, em síntese, da combinação de diferentes processos, fornecedores e nações compondo uma única linha de produto final; o que, por sua vez, compreende um sistema complexo onde, em cada etapa intermediária específica da confecção do bem, é agregado valor em termos de lucro, remuneração ao trabalho e tecnologias em alguma medida (NOGUEIRA, 2012).

É válido frisar, contudo, que a participação de um país ou de atores produtivos específicos (ex: empresas) em tais cadeias não necessariamente reflete um acréscimo de valor substantivo, podendo constituir por exemplo o aproveitamento de uma melhor estrutura de custos refletida em salários mais baixos ou menos direitos trabalhistas mas sem transmutação em bem estar social e econômico para a população em geral.<sup>6</sup> Como bem sumariza Reinert:

“Como as cadeias internacionais de valor são segmentadas pelo processo de terceirização, as nações mais avançadas se especializam em bens intensivos em capital e inovação, em que escala e rendimentos crescentes são elementos-chave. Os países menos avançados se especializam em bens de baixa tecnologia, do tipo das maquiladoras, desprovidos de efeitos de escala nessa fase da montagem. Um efeito frequente disso é que, em termos da produção da riqueza nacional, o livre-comércio destrói mais do que contribui. A título de exemplo, os salários reais mexicanos caíram drasticamente, conforme o tratado do Nafta dizimava as indústrias tradicionais ‘integradas’ e aumentava as atividades de simples montagem [maquiladoras]. As indústrias portadoras de rendimentos crescentes morreram para dar à luz atividades de retorno constante, reprimarizando o sistema produtivo nacional. Vivenciamos casos de ‘destruição destruidora’, uma destruição em que não há lugar para atividades regenerativas” (2016: p.246).

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim sendo, não bastaria uma simples integração produtiva em tal cadeia – cuja forma institucional e também desenho de políticas precisam ser mais bem elucidados pelo ministro Guedes – mas sim uma estratégia nacional de desenvolvimento com defesa enfática da indústria para o Brasil. Somente assim atingiremos melhores posições na mesma e fomentaríamos empresas domésticas fortes gerando valor agregado em seus produtos, bens e serviços exportados, sofisticando também a estrutura de empregos. Tal saída, infelizmente, parece distante em um horizonte permeado pelo arrocho fiscal, precarização de direitos trabalhistas, e enxugamento da política social em nome da austeridade e primazia institucional alocativa do “mercado”; elementos esses compondo a ideologia e agenda programática governamental dominante de orientação econômica liberal defendendo abertamente o desmonte do Estado.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRAMOVITZ, Moses. “Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind”. *The Journal of Economic History*, Vol. 46, No. 2, 1986. pp. 385-406.

BRESSER PEREIRA, Luiz-Carlos. *A construção política do Brasil: Sociedade, Economia e Estado desde a Independência*. São Paulo: Editora 34, 2014.

CALDERÓN, Alvaro et al. “Mexico’s Incorporation into the New Industrial Order: Foreign Investment as a Source of International Competitiveness”. *Revista Desarrollo Productivo*, Vol. 21, 1995. pp. 1-43.

CHANG, Ha-Joon. “Breaking the Mould: An Institutional Political Economy Alternative to the Neoliberal Theory of the Market and the State”. *UNRISD Programme on Social Policy and Development*, No. 6, 2001. pp.1-27.

\_\_\_\_\_. *Chutando a Escada: A estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004.

HAUSMANN, Ricardo; HIDALGO, César. *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. Disponível em: < <http://atlas.cid.harvard.edu/> >. Acesso em 16 de dezembro de 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Industrial Anual – Empresa – PIA-Empresa*. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9042-pesquisa-industrial-anual.html?=&t=series-historicas> > Acesso em 16 de dezembro de 2019.

MORCEIRO, Paulo; GUILHOTO, Joaquim. “Desindustrialização setorial e estagnação de longo prazo da manufatura brasileira”. *TD Ne-reus – USP*, No. 1, 2019. pp.1-33

NOGUEIRA, Isabela. “Cadeias Produtivas Globais e Agregação de Valor: A posição da China na indústria eletroeletrônica de consumo”. *Revista Tempo do Mundo*, Vol. 4, No. 3, 2012. pp. 5-44.

O GLOBO. “Guedes diz que conversa com chineses sobre formação de área de livre comércio”. 13 de novembro de 2019. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/11/13/ministro-da-economia-fala-livre-comercio-com-a-china.ghtml> >.

\_\_\_\_\_. “Paulo Guedes fala em livre comércio

com a China; aliados de Guaidó invadem embaixada”. 14 de novembro de 2019. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/2019/11/14/paulo-guedes-fala-em-livre-comercio-com-a-china-aliados-de-guaido-invadem-embaixada.ghtml> >.

OREIRO, José Luís; FEIJÓ, Carmem. “Desindustrialização: conceituação, causas, conceito e o caso brasileiro”. *Revista de Economia Política*, Vol. 30, No. 2 (118), 2010. pp.219-232.

REINERT, Erik. *Como os países ricos ficaram ricos...e por que os países pobres continuam pobres?*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2016.

RODRIK, Dani. “Premature Deindustrialization”. *NBER Working Paper Series* 20935, 2015. pp.1-50.

ROWTHORN, Robert; RAMASWANY, Ramana. “Growth, Trade and Deindustrialisation”. *IMF Staff Papers*, Vol. 46, No. 1, 1999. pp.18-41.

SHAPIRO, Helen; TAYLOR, Lance. “The State and Industrial Strategy” *World Development*, Vo. 18, No.6, 1990. pp.861-878.

TREGENNA, Fiona. “Characterizing Deindustrialisation: An analysis of changes in manufacturing employment and output internationally”. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 33, 2009. pp.233-266.

WORLD BANK. *World Development Indicators*. Disponível em: < <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=BR> >. Acesso em 16 de dezembro de 2019.

\* Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), onde é Bolsista FAPERJ Nota 10. Secretário assistente na Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP) e pesquisador do GEEp. E-mail: rafaelmoura5028@gmail.com.



**Notas:**

<sup>1</sup> Nos anos de 2015 e 2016, a economia brasileira registrou taxas de retração em seu produto interno bruto (PIB) de 3,5% e 3,3%, respectivamente. Já em 2017 e 2018, o Brasil registrou tímidas taxas de crescimento na ordem de 1,06% e 1,11% (WORLD BANK, 2019).

<sup>2</sup> Como mostra o interativo Atlas da Complexidade Econômica dos economistas Ricardo Hausmann e César Hidalgo, ao final de 2017 os quatro principais produtos exportados pelo Brasil eram, em ordem decrescente: soja (12%), minérios de ferro e seus concentrados (9,2%), óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos (7,9%) e açúcares de cana ou beterraba (5,2%). O atlas corrobora, portanto, a especialização primária do país no que tange à inserção nos mercados externos (HAUSMANN e HIDALGO, 2019).

<sup>3</sup> *Catching-up* é o termo utilizado para denotar o processo onde um país em desenvolvimento promove o alcance ou redução do diferencial de produtividade e renda per capita dos países desenvolvidos e/ou na fronteira tecnológica (ABRAMOVITZ, 1986).

<sup>4</sup> De 2000 até 2017, a participação chinesa como destino de nossas exportações subiu de 2% para 22%, enquanto as importações do país asiático totalizavam 2,7% em 2000 e 19% em 2017. Em tal último ano aludido, os cinco principais produtos brasileiros exportados à China foram: Soja (42%), minério de ferro (22%), petróleo cru (15%), sulfato químico de polpa de madeira (4,5%) e carne bovina congelada (1,9%) (HAUSMANN e HIDALGO, 2019).

<sup>5</sup> Os principais produtos chineses importados pelo Brasil em 2017 foram bens industriais: Aparelhos celulares (5,4%), acessórios transmissores (4%), peças de máquinas (3,6%), equipamentos transmissores (3,2%) e circuitos integrados (2,8%). Tal composição pode ser checada no seguinte link: [https://oec.world/en/visualize/tree\\_map/hs92/import/bra/chn/show/2017/](https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/import/bra/chn/show/2017/) (HAUSMANN e HIDALGO, 2019).

<sup>6</sup> Um caso clássico em tal sentido é o do México e do NAFTA, bem elucidado em Calderón et al. (1995).



## Liberalização, política externa e comércio: como o discurso liberal e a política externa se relacionam com o panorama do comércio exterior no primeiro ano do governo Bolsonaro

Kayo Moura da Silva \*

O comércio exterior é um valioso indicador da inserção de um país no mundo. Por meio dele, pode-se analisar a integração de uma economia ao comércio global, bem como é possível ter indícios das relações exteriores de um país. Nesse sentido, ele pode ser utilizado para verificar dois pontos de inflexão do governo Bolsonaro, durante seu primeiro ano de governo. Primeiramente, se a plataforma liberalizante do governo conseguiu produzir impactos de ampliação e diversificação do comércio exterior, e, em seguida, como o discurso da política externa bolsonarista se relaciona com os resultados do comércio internacional brasileiro.

### COMÉRCIO EXTERIOR E LIBERALIZAÇÃO

Bolsonaro foi eleito com um discurso econômico ortodoxo que criticava o baixo grau de abertura da economia brasileira ao comércio mundial<sup>1</sup>. De fato, o comércio exterior é pouco representativo no PIB brasileiro. Em 2018, ano de alta no setor, as exportações de bens e serviços não alcançaram 15% do PIB, percentual menor que a média para os países da América Latina e do Caribe e inferior a de países com PIB nominal próximo ao do Brasil<sup>2</sup>. Além disso, a contribuição brasileira no fluxo de comércio global é baixa, 1,6% em 2017 e 2018<sup>3</sup>.

Apesar da crítica, durante o primeiro ano do governo Bolsonaro, esse quadro não apresentou indícios de mudanças. Na verdade, o desempenho do comércio do Brasil com o mundo mostrou, ao longo de todo o ano, piora. Embora o saldo da balança comercial tenha sido superavitário, sua trajetória foi de queda, ao longo dos quatro trimestres do ano, somando uma diminuição de 19,6%, quando comparado ao ano anterior<sup>4</sup>. Essa

queda foi acompanhada pela diminuição da corrente de comércio (soma de exportações e das importações), sendo que as importações tiveram queda menor, explicando a diminuição do superávit. Isso significa que o Brasil está aferindo ganhos menores no seu intercâmbio comercial com o mundo e que está tanto demandando bens em menor quantidade no comércio internacional quanto vendendo menos nele, respectivamente -6,4% e -2,1%, comparando 2019 com 2018<sup>5</sup>.

A queda nas exportações brasileiras teve como marcos a diminuição nas exportações de produtos manufaturados e semimanufaturados, as quais caíram 10% e 6,9%, respectivamente, em comparação com 2018. Esses percentuais representaram aproximadamente menos 10,7 bilhões de dólares nas exportações brasileiras, valor equivalente a 25% de todo o superávit do país em 2019. Além disso, soma-se a queda nas exportações de soja (-21%) e de óleos brutos de petróleo (-5%), juntos esses produtos representaram 23% do total das exportações brasileiras, levando a uma perda de 8,2 bilhões de dólares. A queda no valor obtido pela exportação das *commodities* está relacionada a uma baixa nos preços internacionais e no volume exportado<sup>6</sup>. Já a diminuição dos valores advindos da exportação de manufaturados e semimanufaturados está vinculada a queda direta na demanda desses produtos, principalmente aqueles do setor automotivo e de plataformas de perfuração e extração de petróleo.

Em suma, o quadro das exportações foi negativo para produtos industrializados e básicos, quando comparado ao ano anterior. Desse modo, o setor externo brasileiro, em termos rela-

tivos, sofreu perdas quantitativa e qualitativa, uma vez que, além de atingir um menor superávit, a queda dos produtos manufaturados afeta o setor produtivo com valor agregado e que gera empregos de maior qualidade e complexidade. Em termos absolutos, o Brasil continua com saldo positivo nas suas trocas com as demais economias; todavia o declínio das exportações de produtos manufaturados, em 2019, demanda uma ação do governo.

A explicação dos resultados comerciais brasileiros, em 2019, dá-se, em grande parte, por fatores exógenos. Em 2019, houve uma tendência global de desaceleração do comércio, em virtude de incertezas relativas à guerra comercial entre China e Estados Unidos, do baixo crescimento da economia mundial, de incertezas no mercado de petróleo pelas tensões entre EUA e Irã, além de baixa no preço da soja e também crise econômica na Argentina. Esses fatores externos influenciaram no desempenho comercial brasileiro; contudo, internamente, o baixo ritmo de recuperação da economia e a ausência de medidas domésticas orientadas para remediar a tendência global e nacional de estagnação também são fatores que influenciaram no resultado do setor externo do Brasil. Por exemplo, a diversificação de destinos para exportação poderia representar uma estratégia, uma vez que intercâmbios comerciais importantes, como o argentino, enfrentaram brusca queda (-36,6%)<sup>7</sup>. Na verdade, em 2019, 50% das exportações brasileiras continuam concentradas em quatro países, China (28%), EUA (13%), Países Baixos (4,66%) e Argentina (4,37%), com a queda nos montantes de exportação em três dos quatro parceiros mencionados, não há outro resultado esperado se não a queda nas exportações totais. Queda essa que tem afetado, especialmente, o setor in-

dustrial brasileiro.

Nesse sentido, o primeiro ano do governo Bolsonaro não apresentou resultados esperados de uma agenda de abertura liberal no comércio externo brasileiro, uma vez que se prega que um país mais aberto ao comércio internacional apresentará maior participação das exportações no PIB, um maior número de parcerias e o crescimento da corrente de comércio, o que não é observado na análise dos dados. Apesar disso, algumas iniciativas foram tomadas na direção de uma agenda liberal, como a conquista do compromisso estadunidense em apoiar a admissão do Brasil na OCDE e a conclusão do acordo comercial entre o MERCOSUL e a União Europeia<sup>8</sup>.

O apoio à entrada na OCDE representa um avanço liberal no comércio, pois, para tornar-se membro, o Brasil terá que adotar uma série de determinações ditadas pela organização as quais incluem maior abertura comercial e afastamento do protecionismo. Além disso, a contrapartida brasileira para garantir o apoio estadunidense à entrada do Brasil, já significou um avanço da ortodoxia econômica. Para conquistar o apoio americano, o Brasil renunciou ao tratamento diferenciado, como país em desenvolvimento, na OMC. Com isso, o Brasil perdeu vantagens na negociação com países mais ricos na OMC, como prazos mais longos para cumprimento de determinações e maior margem para proteção de produtos nacionais. Se, por um lado, o desejo de entrada na OCDE demanda o comprometimento com a abertura comercial unilateralmente e imediata, o acordo entre MERCOSUL e União Europeia (U.E), embora também signifique uma conquista liberal, a realidade é que a concretização dessa conquista não está garantida, pois depende igualmente de outros atores.

O acordo MERCOSUL-U.E, o qual estava há 20 anos em negociação, possibilitará ao Brasil e aos demais membros do MERCOSUL, se ratificado, o acesso privilegiado a um mercado que representa 15%<sup>9</sup> do comércio mundial. Além de abrir o mercado brasileiro à entrada de produtos europeus a preços mais competitivos. Por essas razões, esse acordo representa o maior avanço da pauta liberalizante do governo Bolsonaro no comércio exterior e, se ratificado, tem potencial para gerar a maior mudança do comércio brasileiro nos últimos dez anos. Entretanto, o acordo tem que ser ratificado por todos os parlamentos dos países membros da U.E, onde enfrenta forte resistência dos partidos verdes, dos produtores rurais e dos nacionalistas<sup>10</sup>. Vários países europeus ameaçaram não ratificar o tratado com o MERCOSUL, em razão da política ambiental do governo brasileiro, considerada pouco efetiva na proteção à Amazônia ao meio ambiente. A materialização desse acordo e todos os seus impactos comerciais necessitam, portanto, da habilidade política do governo brasileiro em negociar, projetar uma imagem internacional confiável e em construir alianças internacionais e, por isso, passam a integrar também a agenda da política externa.

### COMÉRCIO EXTERIOR E POLÍTICA EXTERNA

Um dos principais direcionamentos da política externa do governo Bolsonaro foi o alinhamento com os EUA. O discurso é justificado por um pertencimento conjunto à civilização cristã, ocidental e capitalista, somado a oposição ao globalismo, ao climatismo e ao comunismo. Os dados da relação comercial entre Brasil e EUA evidenciam, em 2019, um aumento de 3% nas exportações e de 3,86% nas importações do Brasil para os EUA, o que pode ser resultado do esforço político brasileiro de aproximação com o governo estadunidense.

O saldo da balança comercial, nesse mesmo período, sinaliza um déficit de 525 milhões de dólares para o Brasil, indicando que a relação foi prejudicial para o balanço externo desse país (Se esse déficit estivesse arcando um processo de modernização da indústria brasileira compensaria; contudo o que se verifica é que cerca de 30% das importações brasileiras são combustíveis e outra parte está relacionada a cadeia do agronegócio (medicina veterinária, máquinas, inseticidas). Nada significativo para um processo de modernização produtiva que atribua valor agregado). Além do déficit - maior que o do ano anterior - em 2019, o Brasil tolerou outros episódios desconfortáveis para as relações bilaterais, como o episódio da aparente da reversão do apoio à candidatura brasileira à OCDE para apoiar a Argentina e o anúncio de sobretaxação do alumínio e do aço brasileiros nos EUA<sup>11</sup>. Tudo isso mesmo depois de Bolsonaro ter assinado tratado que permite o uso da base de lançamento de foguetes de Alcântara pelos EUA<sup>12</sup>, ter flexibilizado a entrada de trigo americano no Brasil e ter suspenso a necessidade de visto de turismo para cidadãos estadunidenses entrarem no Brasil. O Brasil depende da importação de trigo, já que não supre sua demanda interna; no entanto o principal fornecedor do grão para o país é a Argentina. Com essa concessão feita aos EUA, esse país avança sobre uma fatia do mercado brasileiro que pertencia à Argentina.

O governo Bolsonaro escolheu arcar com esses custos, comerciais e políticos; contudo o alinhamento unilateral e ideológico com os EUA confronta com uma estrutura profunda de interesses comerciais brasileiros. O suposto afastamento do Brasil em relação à China, favorecendo a relação com os EUA, foi uma preocupação real dos analistas, em virtude das críticas de Bolsonaro a esse

país, durante a campanha eleitoral de 2018<sup>13</sup>, e de discursos do ministro das relações exteriores, Ernesto Araújo<sup>14</sup>; todavia a visita do presidente brasileiro à China, em outubro, sedimentou a importância do relacionamento entre os dois países. Em 2019, a China continuou na posição de principal parceiro comércio do Brasil, sendo destino de 28% das exportações e origem de 19,9% das importações, contra 13,3% e 17% dos EUA.

As exportações brasileiras para a China tiveram baixa de 1,6%, oriunda da diminuição do crescimento chinês e da peste suína na China, que impactou o mercado de soja, produto que representa 33% das exportações brasileiras para a China<sup>15</sup>. Ainda assim, o comércio sino-brasileiro representa o maior superávit comercial do Brasil, 27,6 bilhões de dólares ou 57,08% do superávit comercial de 2019<sup>16</sup>. O perfil da exportação brasileira para a China é outro fator que dificulta o afastamento ou a displicência dessa relação, pois o agronegócio brasileiro é o setor mais beneficiado nessa relação e, sendo ele uma das principais bases de apoio de Bolsonaro, torna-se difícil negligenciar a China. Em oposição, 98% das importações brasileira oriundas da China são produtos manufaturados. Em novembro, durante seminário do Banco dos BRICS, o ministro Paulo Guedes mencionou estudos relativos ao estabelecimento de um acordo de livre comércio com a China<sup>17</sup>, o que representaria um avanço na pauta liberalizante do governo, mas poderia representar uma derrota para o, já em sofrimento, setor industrial brasileiro.

O aprofundamento da crise na Argentina tem sido o fator mais notável para o baixo desempenho externo do setor industrial. As exportações para o vizinho tiveram queda de 34,8%<sup>18</sup>, puxada principalmente pela queda na indústria automoti-

va. Os impactos da crise Argentina sobre o setor externo brasileiro indicam a importância da relação com o vizinho, com a queda nas exportações o Brasil deixou de ganhar 5,2 bilhões de dólares e o país deixou de ser o 3º parceiro comercial brasileiro, caindo para a 4ª posição. A perspectiva das relações com a Argentina não é boa, além do momento econômico ruim, há possibilidade de piora nas relações políticas, uma vez que o presidente brasileiro fez campanha contrária à chapa de Alberto Fernández e Cristina Kirchner para a presidência da Argentina, em 2019<sup>19</sup>. Com a vitória da chapa peronista-kirchnerista, o adverso quadro das relações econômicas pode ser agravado por uma relação política tensa entre os governos.

### CONCLUSÃO

Ao analisar o primeiro ano do comércio exterior no governo Bolsonaro, os dados demonstram uma deterioração de quase 20% do superávit comercial brasileiro. Esse declínio possui fatores exógenos ao governo, como o esfriamento dos fluxos de comércio global, incertezas relativas à economia e à política internacionais, crises em parceiros econômicos relevantes, mas também circunstâncias internas, por exemplo, baixo desempenho da economia brasileiro e mesmo certo grau de inaptidão do governo em adotar políticas de incentivo ao comércio exterior no curto prazo.

Em relação à agenda liberalizante, o governo não avançou no aumento do volume de comércio, nem na diversificação de parcerias, nem em uma maior participação das exportações no PIB. De fato, em apenas um ano de governo, seria difícil observar mudanças substanciais nesses dados; todavia pode-se apontar como vitória, nessa agenda, o acordo entre Mercosul e União Europeia. Para que o acordo seja ratificado, entretanto, o go-

verno brasileiro precisa vencer a resistência de setores europeus, o que demanda articulação política e diplomacia.

Referente à articulação entre política externa e comércio, os dados de 2019 apontam que, o desejo de alinhamento com os EUA foi acompanhado por um aumento, mesmo que pequeno, do fluxo de comércio com esse país; contudo essa relação foi deficitária para o Brasil. Em relação à China, a importância do comércio contrasta com o discurso inicial da política externa bolsonarista. Os dados indicam que a importância do comércio com esse país dificulta afastamentos políticos e impele a continuidade das relações sino-brasileiras, o que explica a mudança de tom na visita de Bolsonaro à China. Com relação à Argentina, fica expressa a importância dos parceiros do Mercosul, principalmente, para o setor industrial brasileiro, dando sinais de que negligenciar o bloco, como foi indicado pelo governo, pode não --ser a melhor estratégia para o setor externo do país.

\* Mestrando em Ciência Política do IESP/ UERJ e pesquisador do GEEP

Notas:

1 <[https://flaviobolsonaro.com/PLANO DE GOVERNO JAIR BOLSONARO 2018.pdf](https://flaviobolsonaro.com/PLANO%20DE%20GOVERNO%20JAIR%20BOLSONARO%202018.pdf)>.

2. Fonte: Banco Mundial, disponível em: <<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NE.EXP.GNFS.ZS&country=>>.

3. Fonte: eurostat. Disponível em:<<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>>.

4. Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Disponíveis em: < <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>>.

5. Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Disponíveis em: < <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>>.

6. Fonte: FMI, World Economic Outlook october 2019. Disponível em:< <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019>>.

7. Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Disponíveis em: < <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>>.

8. <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-08/cni-governo-avancou-na-pauta-de-comercio-exterior-em-sete-meses>>.

9. Fonte: eurostat. Disponível em:<<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>>.

10. O parlamento austríaco já aprovou moção que obrigou o governo federal a vetar o acordo entre U.E e MERCOSUL. Disponível em:< <https://www.dw.com/pt-br/parlamento-da-%C3%A1ustria-rejeita-acordo-ue-mercosul/a-50491214>>.

11. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/12/02/novo-anuncio-de-tarifas-dos-eua-sobre-exportacoes-de-aco-e-aluminio-do-brasil-entenda.ghtml>

12. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/18/brasil-assina-acordo-que-permite-aos-eua-lancar-satelites-da-base-de-alcantara.ghtml>

13. <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/reuters/2018/10/25/discurso-anti-china-de-bolsonaro-causa-apreensao-sobre-negocios-com-o-pais.htm>>.

14. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/anovos-diplomatas-araujo-diz-que-pais-nao-vendera-alma-para-exportar-minerio-de-ferro-e-soja.shtml>

15. Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Disponíveis em: < <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>>.

16. Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Disponíveis em: < <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>>.

17. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/11/13/ministro-da-economia-fala-livre-comercio-com-a-china.ghtml>

18. Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Disponíveis em: < <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>>.

19. <https://veja.abril.com.br/mundo/bolsonaro-chama-fernandez-e-cristina-kirchner-de-bandidos-de-esquerda/>  
<https://exame.abril.com.br/mundo/paulo-guedes-diz-que-mercosul-nao-sera-uma-prioridade-isso-e-ruim/>



## Apesar do Presidente: Neoliberalismo, Mídia e Governo Bolsonaro

Pedro Txai Leal Brancher \*

### DESCONSTRUÇÃO DESENVOLVIMENTISTA E VIRADA NEOLIBERAL

A conjuntura política brasileira em 2015 caracterizava-se por polarização política após a contestação dos resultados eleitorais pela oposição, instabilidade institucional derivada da Operação Lava Jato, crescente insatisfação popular com instituições representativas e adensamento da recessão econômica. Nesse cenário, emerge nos grandes meios de comunicação narrativas orientadas para a deslegitimação da ideologia social-desenvolvimentista. Tal concepção pode ser facilmente identificada no editorial “Dilma decreta agravamento da crise econômica” publicado pelo jornal O Globo no dia 18 de dezembro:

O segundo mandato de Dilma padece de um conflito até aqui insuperável — ela pode concordar que seja necessário um ajuste fiscal, mas equilibrar o Orçamento pelo corte de despesas vai contra sua fé ideológica no “desenvolvimentismo”. A presidente vive o tormento de ter causado uma das maiores crises fiscais da História — ao colocar em prática, com a ajuda de Guido Mantega e Arno Augustin, o tal “novo marco macroeconômico” —, e não conseguir aplicar a terapia indicada para o caso, por ir contra suas convicções. E assim Dilma termina contribuindo para agravar ainda mais os problemas, num caso indicado para divã psicanalítico de tratamento de transe causados por conflitos entre fé e realidade<sup>1</sup>.

A posse de Michel Temer como Presidente da República no dia 31 de agosto de 2016 marca o início da fase de normalização do projeto neoliberal. Estabiliza-se uma ampla coalizão social neoliberal liderada por representantes do mercado financeiro, associações patronais, grandes meios de comunicação, movimentos de direita e grandes meios de comunicação. O elemento aglu-

tinador da coalizão reside na agenda de reformas ortodoxas proposta no plano apresentado pelo novo governo: congelamento dos gastos primários do Governo Federal por 20 anos, Reforma Trabalhista e Reforma da Previdência.

A partir de então, a narrativa difundida pela coalizão neoliberal passa a se fundamentar no argumento de que, caso as reformas não fossem aprovadas, o sistema econômico nacional entraria em colapso. Nas palavras do empresário Rubens Ometto em entrevista concedida para O Estado de São Paulo (OESP): “temos de apoiá-lo porque é fundamental para o país. E, se não for aprovado, estamos entre o céu e o inferno. Tem de ter patriotismo em favor de um bem maior e essas reformas consolidam isso”<sup>2</sup>.

Com o amplo apoio da burguesia nacional, o Palácio do Planalto é bem sucedido em aprovar a Reforma Trabalhista e a EC 95. Por conta disso, apesar da ausência de melhoras nos indicadores de emprego, crescimento econômico e da alta impopularidade do Presidente, no dia 12 de maio de 2017 o OESP argumentava que:

O governo do presidente Michel Temer completa um ano marcado pela determinação de realizar as reformas necessárias para impedir que a economia entre em colapso e, ao mesmo tempo, para incentivar a retomada dos investimentos e do crescimento<sup>3</sup>.

Contudo, a normalização do projeto neoliberal sofreria importante revés após a divulgação de áudios contendo conversas entre o Presidente Michel Temer e Joesley Batista, ex-CEO da



JBS Friboi nos corredores do Palácio do Planalto. Mediante as repercussões do escândalo e a aproximação do período eleitoral, o Governo perde força no Congresso. Com isso, evidencia-se que a Reforma da Previdência, projeto impopular e objeto de intenso desejo da coalizão neoliberal dependeria do perfil do Presidente eleito em 2018. Apesar disso, conforme resume trecho do editorial “Sem Temer” publicado pela Folha de São Paulo (FSP), a estratégia discursiva dos grandes meios de comunicação permaneceria a mesma: “o mais importante, com ou sem Temer, é que governo e Congresso persistam nesse rumo, único capaz de nos livrar da recessão e preparar um futuro mais próspero e promissor”<sup>4</sup>.

#### **APESAR DO PRESIDENTE: MÍDIA E REFORMAS NEOLIBERAIS NO GOVERNO BOLSONARO**

A eleição de Jair Bolsonaro para a Presidência da República garantiu a continuidade do projeto neoliberal. A despeito dos arroubos autoritários e conservadores do candidato do PSL, ainda durante a eleição ficou claro que, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos e na Hungria, a extrema-direita brasileira não entraria em conflito com as elites financeirizadas. De fato, as reformas institucionais iniciadas durante o Governo Temer ganham novo ímpeto sob a liderança de Paulo Guedes, ex-Presidente da Bozano Investimentos e atual Ministro da Economia; e Roberto Campos Neto, ex-funcionário do alto-escalão do Banco Santander e atual Presidente do Banco Central. Assim, no dia 23 de outubro de 2019 a Reforma da Previdência é constitucionalizada no Senado sob os aplausos da grande mídia nacional:

Nada disso deve ofuscar, no entanto, o significado histórico da aprovação definitiva do texto pelo Congresso nesta quarta-feira (23). Trata-se de medida sem dúvida amarga em vários aspectos, mas infeliz-

mente necessária —e justa, no essencial, ao reduzir disparidades de direitos entre trabalhadores dos setores público e privado. A mudança é a mais ambiciosa já promovida no arranjo estabelecido pela Constituição de 1988, e sua aprovação, embora tardia, se deu sem maior comoção política e social — possivelmente diante da evidência de que os desequilíbrios das contas públicas têm sufocado o crescimento econômico do país nos últimos anos<sup>5</sup>

Nesse contexto, emerge funcional padrão de cooperação e conflito entre os grandes meios de comunicação e o Palácio do Planalto. De um lado, a mídia critica amplamente os comportamentos autoritários-teocráticos do núcleo bolsonarista do governo, bem como dissocia a imagem do Presidente das iniciativas da equipe econômica. Com isso, impede que a alta taxa de rejeição de Bolsonaro atrapalhe a tramitação da Reforma da Previdência no Congresso. Nesse sentido, o editorial “Finalmente a Reforma”, publicado pelo jornal O Estado de São Paulo no dia 16 de fevereiro de 2019 é exemplar:

o presidente Jair Bolsonaro precisa urgentemente colocar ordem em sua casa, para que seus problemas familiares não contaminem a difícil rotina da administração do Brasil - especialmente no momento em que vai começar a discussão sobre a reforma da Previdência, de cuja aprovação dependem a subsistência do governo e a solvência do País<sup>6</sup>

Do outro lado, Bolsonaro operacionaliza as inúmeras polêmicas com os grandes meios de comunicação de modo a reforçar o discurso de perseguição e embate com elites globalistas difundido para sua base de apoio em grupos de Whatsapp e redes sociais. Desse modo, apesar dos ruídos, a coexistência entre extrema-direita neoconservadora e grande mídia neoliberal vem se mostrando proveitosa para ambas as partes.

Após a aprovação da Reforma da Previdência, a coalizão neoliberal busca consolidar sua he-



gemonia por meio da proposição de uma ampla transformação na arquitetura organizacional do Estado brasileiro estabelecida na Constituição de 1988. Tal agenda consubstancia-se no plano “Mais Brasil, Menos Brasília”, apresentado no dia 05 de novembro pelo Palácio do Planalto. Até o momento da redação do presente artigo, o plano apresentado pelo Governo Bolsonaro/Guedes consiste em três propostas de emendas constitucionais que entre outras medidas propõe:

1. Pacto Federativo: desvinculação de despesas constitucionalmente imperativas, bem como unificação dos percentuais obrigatórios de gastos com educação e saúde para os entes federativos.
2. Emergencial: proibição de promoção de funcionários públicos, reajustes salariais, realização de concursos e criação de verbas indenizatórias em contextos de 'emergência fiscal': casos em que despesas correntes alcancem 95% das receitas correntes. Ademais, permite redução de 25% na jornada de servidores público e diminuição proporcional dos salários<sup>7</sup>.
3. Fundos Públicos: utilização dos recursos de fundos públicos com destinação específica para o pagamento da dívida pública.

Nesse contexto, nota-se readequação significativa no discurso midiático, o qual deixa de se basear no argumento de bloqueio do colapso legado pelo Governo Dilma e assume entonação propositiva ao enquadrar as propostas de emendas constitucionais no bojo de um plano de modernização, isto é: “medidas que apontam na direção correta ao lidar com a urgente necessidade de modernizar o Estado brasileiro e focar sua ação naqueles que mais precisam”<sup>8</sup>. Tal mudança eviden-

cia-se também no trecho abaixo, o qual demonstra tanto a tensão existente entre o grupo Globo e Bolsonaro, quanto o elevado grau de comprometimento da empresa de comunicação com as medidas propostas por Paulo Guedes:

foi com surpresa, então, que o presidente Bolsonaro anunciou que colocara em “banho-maria” uma outra reforma, a administrativa, destinada a modernizar a emperrada máquina burocrática da União, tripulada por cerca de 650 mil servidores, gerenciados sem qualquer política lógica de recursos humanos<sup>9</sup>

No entanto, a consolidação da hegemonia neoliberal começa a encontrar dificuldades no final de 2019. Isso porque, após dois anos e meio do início da implementação do programa Ponte para o Futuro, a política econômica baseada em redução da Taxa Selic<sup>10</sup> e restrição fiscal resultante de cortes em investimentos públicos e privatização de ativos estatais não produziu melhoras significativas nos níveis de emprego ou indicativos contundentes de retomada do crescimento econômico. Além disso, desde 2015, “a extrema pobreza subiu no Brasil e já soma 13,5 milhões de pessoas sobrevivendo com até 145 reais mensais”<sup>11</sup>. Nesse cenário, apesar do apoio midiático, de acordo com pesquisa do Datafolha revelada em início de dezembro, 82% dos brasileiros com renda até 2 salários mínimos consideram que o Governo Bolsonaro/Guedes não está realizando um bom trabalho na economia<sup>12</sup>.

Mediante o agravamento dos níveis de miséria, desigualdade e manutenção de altas taxas de desemprego é pertinente inferir que a popularidade da política econômica do Governo Bolsonaro/Guedes tenderá a entrar declínio em 2020. Ademais, com a aproximação das eleições municipais de 2020, a resistência do Congresso em aprovar reformas impopulares, como o “Plano Mais Brasil”,



tenderá a ser maior. Portanto, caso a economia não apresente sinais claros de recuperação, a consolidação da hegemonia neoliberal encontrará dificuldades no próximo ano, apesar dos esforços dos grandes grupos de comunicação.

\* Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ. Membro do Grupo de Pesquisa em Economia e Política (GEEP) do IESP. Email: [Pedro.txai@gmail.com](mailto:Pedro.txai@gmail.com)

#### NOTAS:

1. Dilma Decreta Agravamento da Crise Econômica. O GLOBO, 18/12/2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/dilma-decreta-agravamento-da-crise-economica-18322950>

2. Só vamos investir se as reformas saírem. OESP, Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,so-vamos-investir-se-as-reformas-sairem,70001768874>

3. Um ano de governo Temer. OESP, 12/05/2017. Disponível em: <https://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,um-ano-do-governo-temer,70001775279>

4. Sem Temer. FSP, 04/06/2017. Disponível em:

5. <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/06/1890032-sem-temer.shtml>

6. Página Virada. FSP, 24/10/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/10/pagina-virada.shtml?origin=folha>

7. Finalmente a Reforma. OESP, 16/02/2019. Disponível em: <https://opiniao.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,finalmente-a-reforma,70002723607>

8. PASSARINHO, Nathalia. 6 pontos da reforma econômica de Paulo Guedes que podem te afetar diretamente. BBC, 06/11/2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50319850>

9. Na direção Correta. FSP, 05/09/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/11/na-direcao-correta.shtml>

10. Não se pode retardar a reforma administrativa. O GLOBO, 21/11/2019. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/opiniao/nao-se-pode-retardar-reforma-administrativa-1-24090857>

11. Em dezembro, a taxa Selic atingiu 4,5%, valor mais baixo da série história.

12. JIMENEZ, Carla. Extrema pobreza sobe e Brasil já soma 13,5 milhões de miseráveis. EL PAÍS, 06/11/2019. Disponível em:

13. [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/06/politica/1573049315\\_913111.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/06/politica/1573049315_913111.html)

14. Divergência na avaliação de Bolsonaro se acentua entre pobres e ricos, diz Datafolha. FSP, 09/12/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/12/divergencia-na-avaliacao-de-bolsonaro-se-acentua-entre-pobres-e>



## O liquidacionismo de Guedes aprofunda a crise econômica<sup>1</sup>

José Luis Oreiro\* e Luiz Fernando de Paula\*

\*

Antes mesmo da crise mundial recente – combinação da pandemia do coronavírus com a guerra de preços de petróleo – a divulgação do resultado do crescimento do PIB real de 2019 decepcionou: um pífio crescimento de 1,1% a.a., contra a previsão de 2,53% segundo a mediana das estimativas do FOCUS no início de 2019 quando Bolsonaro tomou posse. Mais preocupante ainda o produto do setor industrial teve crescimento negativo em 1,1% a.a. Este resultado evidenciou que estamos desde 2017 com uma economia estagnada (crescimento da renda per capita de 03,% a 04% a.a.), um fenômeno sem precedentes nas últimas décadas.

Como bem mostrou reportagem do jornal Valor de 13/3/2020 há claros indícios que a economia mundial vai entrar uma recessão aguda e generalizada, ainda que não se saiba exatamente qual vai ser a extensão da mesma. Neste contexto, os países desenvolvidos estão elaborando gigantescos programas de estímulos fiscal e monetário, entre os quais destacam-se o programa francês de cancelamento das contas de aluguel, luz e água (as quais deverão ser pagas pelo Estado) e de oferta de crédito de cerca de 300 bilhões de euros; o pacote de estímulo fiscal e creditício do governo espanhol da ordem de 200 bilhões de euros (cerca 20% do PIB do país); e o anúncio por parte de Trump de um pacote de estímulos, incluindo transferência de renda direta para as famílias de cerca de US\$ 250 bilhões, além da implementação de um programa do FED de compra de dívida corporativa de curto prazo. O governo britânico está se comprometendo pagar 80% dos salários até o limite de 2.500 libras por mês (equivalente a R\$ 14,8 mil), enquanto que os

trabalhadores por conta própria terão um alongamento de prazo para pagar os seus impostos e contarão com benefícios sociais generosos e os empresários terão acesso a cortes de tributos e linhas de crédito que lhe possibilite ter recursos em caixa para pagar seus empregados. A Agência Federal de Emprego da Alemanha, por sua vez, irá compensar parcialmente os salários durante o período de trabalho de curta duração: o subsídio de trabalho de curta duração representa 60% do salário líquido que o empregado perdeu. Se o empregado tiver um filho, ele receberá um reembolso de 67% da diferença líquida de seus salários.

No Brasil o contágio da crise internacional ganha contornos dramáticos ao se levar em conta tanto a lentíssima recuperação econômica em curso quanto o fato de que esta, combinada com a reforma trabalhista de 2017, resultou em uma acentuada precarização no mercado de trabalho brasileiro, com aumento de trabalhadores sem carteira de trabalho, também conhecido como “uberizados” perfazendo hoje o trabalho informal em mais de 40% da mão-de-obra. De que forma o governo brasileiro está respondendo a esse “tsumani”?

A julgar pelas declarações iniciais do Presidente e do seu Ministro da Economia estamos perante uma “gripezinha”, com impacto curto e limitado. Em declaração a imprensa em 9/3/2020, o Ministro da Economia disse que, perante a crise internacional, “temos de manter absoluta serenidade e a melhor resposta à crise são as reformas. Vamos mandar a reforma administrativa, o pacto federativo já está lá, vamos mandar a reforma tributária e seguir nosso trabalho. O Brasil tem dinâmica própria de



crescimento (...) Se fizermos as coisas certas, o Brasil reacelera. Se fizermos as coisas erradas, o Brasil piora".

Além da necessidade de avançar na agenda de reformas, o Ministério da Economia anunciou em 16/3/2020 uma injeção de recursos na economia de R\$ 147 bilhões no sistema econômico para garantir capital de giro para as empresas e evitar a demissão de trabalhadores; postergação por três meses das contribuições do FGTS, além de transferir os valores não sacados do PIS/Pasep para o FGTS; antecipação do abono salarial e da segunda parcela do 13º salário dos aposentados pelo INSS; e ampliação dos beneficiários do bolsa-família. O governo vai propor ao Congresso o aumento da proporção do benefício previdenciário que pode vir a ser comprometido com o crédito consignado. Na sequência, em 18/3/2020, o governo anunciou ainda um auxílio emergencial mensal no valor apenas de R\$ 200,00 para trabalhadores informais ou desempregados, com mais de 18 anos, que estejam em família de baixa renda e para micro empreendedores individuais (MEI) que se enquadrem nos critérios do Cadastro Único.

Em 22/3/2020, o governo editou a MP 927, que previu a suspensão contratual do trabalho por até 4 meses em comum acordo entre patrão e empregado, acabando por recuar frente a pressões. Em troca, o Banco Central anunciou uma linha de crédito para financiar folha de pagamento de pequenas e médias empresas até dois salários mínimos.

As medidas anunciadas se mostram claramente limitadas: na realidade se trata principalmente de antecipações de gastos que seriam realizados ao longo de todo o ano de 2020, mas que serão realizados no 1º semestre do ano.

Para os trabalhadores “uberizados”, a partir de iniciativa da Câmara dos Deputados, foi aprovado um auxílio emergencial de R\$ 600,00 por 3 meses. Essa medida é necessária mas pode ser insuficiente para prover um impulso fiscal ne-

cessário para atenuar a crise econômica, que irá sofrer um duplo choque de oferta e de demanda. Da mesma forma o governo anunciou em 1/4/2020 a edição de uma MP que autoriza corte de salários e jornadas de trabalhadores durante a crise do coronavírus e permite também a suspensão de contratos de trabalho por até dois meses (para empresas dentro do Simples o governo banca 100% do valor do seguro desemprego e para outras com maior faturamento, o empregador tem que pagar ao menos 30% da remuneração e governo entra com 70% do valor do seguro desemprego). Já para redução de jornada de trabalho até três meses a MP define três faixas de renda, sendo que apenas até 3 salários mínimos o governo pagará uma proporção do valor do seguro-desemprego equivalente ao percentual do corte de salário (25%, 50% ou 70%).

Aqui duas questões se colocam. Em primeiro lugar, Guedes e sua equipe reiteram a necessidade de uma nova rodada de reformas liberalizantes para enfrentar a crise. Essa profissão de fé no liberalismo chega ao extremo com a proposta de dar andamento a privatização da Eletrobrás num momento que os preços das ações das empresas como um todo despencaram.

Em primeiro lugar, Guedes e sua equipe reiteram a necessidade de uma nova rodada de reformas liberalizantes para enfrentar a crise, mas não enfatizam suficientemente políticas de estímulo a demanda. A agenda econômica do governo é uma espécie de reedição do liquidacionismo de Hoover-Mellon (Secretário do Tesouro americano que pediu no início da década de 30 que o Presidente Hoover se abstinhasse de intervir na economia, pois acreditava que crises expurgavam a economia), no sentido de que as medidas de estímulo a demanda agregada são vistas como contraproducentes, além da visão de que a crise brasileira é essencialmente um problema moral, resultado da “gastança” dos governos anteriores.

Em segundo lugar, há um problema de governança na política econômica, com adoção de políticas pontuais ad hoc a reboque das pressões e

acontecimentos. Não há uma visão estratégica ampla de como enfrentar a crise, e tampouco uma visão de mais longo prazo de como dar sustentação ao crescimento superado o risco da pandemia.

Nossa avaliação é que a agenda do governo será pouco efetiva e poderá contribuir timidamente para atenuar a crise em curso, seja porque algumas das reformas propostas, como a PEC Emergencial, irão produzir uma contração da massa salarial dos servidores públicos, levando a ampla queda dos gastos de consumo; seja porque numa situação de profunda paralisia da atividade econômica, a única saída para enfrentar a crise é através de uma política fiscal contracíclica ativa face a queda na demanda privada.

Nossa avaliação é que a agenda do governo será pouco efetiva e poderá contribuir timidamente para atenuar a crise em curso, seja porque algumas das reformas propostas, como a PEC Emergencial, irão produzir uma contração da massa salarial dos servidores públicos, levando a ampla queda dos gastos de consumo; seja porque numa situação de profunda paralisia da atividade econômica, a única saída para enfrentar a crise é através de uma política fiscal contracíclica ativa face a queda na demanda privada.

Que medidas devem ser tomadas para enfrentar a crise?

Sem querer esgotar as medidas anticíclicas, sugerimos o seguinte: (i) criação de uma linha de crédito emergencial pelo BNDES e BNB com taxas atrativas para capital de giro para pequenas e médias empresas para amenizar frustração de receitas; (ii) implementação de um programa de socorro financeiro aos governos estaduais e municipais (governo já sinaliza nessa direção); (iii) ampliação para as famílias do programa de refinanciamento de dívidas de pessoas de menor renda da Caixa; (v) garantia de recursos extras na saúde para ampliação de leitos e aquisição de

equipamentos; e (vi) implementação de um programa de renda universal mais ambicioso do que o proposto, com aporte de um salário mínimo para cada trabalhador que se encontre no setor informal durante o período de emergência (um cálculo simples, considerando cerca de 38 milhões de pessoas no mercado informal e o salário mínimo de R\$ 1039,00, daria de cerca de R\$ 120 bilhões, algo em torno de 1,6% do PIB).

Seria ainda bem-vinda a adoção de uma política de emprego e renda mais ambiciosa do que a proposta pelo governo (lembrando que no caso de salários até 3 salários mínimos o governo paga ao trabalhador uma proporção do valor do seguro desemprego equivalente ao percentual do corte de salário, limitado ao teto do seguro de R\$ 1.813,03), com recursos do governo que garanta transitoriamente o pagamento integral de salários de quem ganha até três mínimos, atingindo cerca de 30 milhões de trabalhadores, tal como sendo adotada em outros países, como Alemanha e Reino Unido. A vantagem desta medida em relação aos empréstimos subsidiados pelo Tesouro é que os empréstimos feitos pelas empresas terão que ser pagos daqui a 6 meses, o que poderá retardar a retomada do crescimento econômico e eventualmente aumentar a frente o desemprego.

A longo prazo, para sustentar a retomada do crescimento, a implementação de uma política de investimentos públicos em infraestrutura, inicialmente como o governo desengavetando projetos paralisados.

Evidentemente, dado o caráter emergencial de enfrentamento da crise, torna-se necessária a alteração das regras fiscais vigentes. Em particular será necessário rever ou eventualmente cancelar a meta de resultado primário (que pode ser feito a partir da declaração do estado de emergência por parte do Congresso Nacional), a extinção da regra de ouro (no formato previsto na Constituição de 1988 é uma jabuticaba, não guar-



dando nenhuma relação com a definição dessa regra pela literatura de finanças públicas, tendo sido incapaz de impedir o aumento no endividamento público) e a suspensão do Teto de Gastos, por um prazo de dois anos, de modo a se criar um espaço legal para a necessária política de expansão dos gastos públicos em um contexto de forte queda na arrecadação do governo.

Momentos de crise profunda vale a máxima de que “todos somos keynesianos”.

A inação e demora na resposta à crise cobrará um preço alto ao país.

\*Professor do Departamento de Economia da UnB.

\*\*Professor do Instituto de Economia da UFRJ e coordenador do GEEP/IESP.

**NOTAS:**

<sup>1</sup> Escrito com dados disponíveis em 01/04/2020.



## Grupo de Estudos de Economia e Política GEEP/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 ECOPOL 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.