



BOLETIM GEEP

v. 2, n. 2, maio-Agosto, 2021

ISSN: 2764-0418

Novos e velhos
desafios do
capitalismo
contemporâneo





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

Novos e velhos desafios do capitalismo contemporâneo

Autores e Autoras da Edição

Fernanda Feil - Helio Cannone -

Pedro Lange Netto Machado - Rafael Moura -

Yago Paiva

www.geep.iesp.uerj.br



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

Corpo Editorial:

Fabiano Santos

Editor e Coordenador do GEEP

Camila Vaz

Editora Associada

Pedro Lange N. Machado

Editor Associado

Luiz Fernando de Paula

Editor e Coordenador do GEEP

Fernanda Feil

Editora Associada

Rafael Moura

Editor Associado

ISSN: 2764-0418

Twitter: @Geep_iesp
E-mail: geep@iesp.uerj.br
Site: www.geep.iesp.uerj.br

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



Introdução, 1

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

Um liberal ilustre e desconhecido: o liberalismo político de John Maynard Keynes, 3

Helio Cannone

A relação entre conjuntura e estrutura ao longo da pandemia no Brasil: da "volta do Estado" ao reforço do neoliberalismo, 12

Yago Paiva

Um Debate Necessário: análise exploratória da reorientação da estratégia corporativa da Petrobras pós-impeachment, 17

Rafael Moura

Não há solução individual para problemas coletivos - a crise climática e a transição verde, 25

Fernanda Feil

Consequências e lições do estelionato eleitoral de 2014, 29

Pedro Lange Netto Machado

INTRODUÇÃO

NOVOS E VELHOS DESAFIOS AO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

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

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

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

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

O Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP) do IESP-UERJ tem a satisfação de apresentar seu quinto Boletim, intitulado “Novos e velhos desafios do capitalismo contemporâneo”. Esta edição conta com cinco artigos de pesquisadores do grupo. Os capítulos contemplam temas variados, que possuem em comum a interlocução entre a política e a economia, além da preocupação com o desenvolvimento socioeconômico e ambientalmente responsável. Nesse sentido, tratamos de questões teóricas e empíricas, que compreendem problemas de ordem nacional e internacional. Os parágrafos a seguir oferecem um panorama das contribuições presentes nesta edição.

No capítulo 1, Helio Cannone analisa o pensamento político do economista John Maynard Keynes no contexto inglês das primeiras décadas do século XX. O texto busca entender como o autor conciliava, em seus artigos de opinião, o liberalismo com a intervenção do Estado na economia. Conforme Cannone, Keynes se proporia a ser uma espécie de terceira via entre a ortodoxia do partido conservador e a postura tida por ele como radical do partido trabalhista.

No capítulo 2, Yago Paiva analisa a relação entre conjuntura e estrutura ao longo da pandemia de Covid-19 no Brasil. Seguindo considerações de Terry M. Moe (1990) sobre as dinâmicas das instituições políticas, o autor indica as inversões entre vencedores e perdedores, com relação à política econômica, e as trocas realizadas de itens de políticas públicas por mudanças estruturais. Se, no início da pandemia, Paulo Guedes foi o grande perdedor - em termos da não adequação entre o ultraliberalismo que defende e as medidas necessárias para combater os efeitos provocados pela crise sanitária -, ainda em 2020 o governo buscou inverter essa situação atrelando políticas específicas de combate aos efeitos da pandemia à aprovação de mudanças estruturais. O autor tece, ainda, algumas reflexões sobre a autonomia do Banco Central, uma das mudanças estruturais implementadas ao longo da pandemia.

No capítulo 3, Rafael Moura debate, em caráter exploratório, consequências e efeitos da nova estratégia corporativa da Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobras) a partir da reorientação neoliberal com o governo de Michel Temer e tendo continuidade com o atual presidente, Jair Bolsonaro. Esta nova gestão de

empresa se voltou mais à remuneração de curto prazo ao *shareholder value*, se materializando: na nova política de preços, na privatização de refinarias, gasodutos, parte da subsidiária BR distribuidora e outros ativos. Além disso, a empresa abdicou de investimentos na área de refinarias e processamento, se concentrando na exploração e exportação de petróleo cru; e também abdicando da condição de vetor da política industrial, com menor potencial de encadeamento e desverticalização. Portanto, sob nova ótica de empresa, priorizou-se unicamente a desalavancagem e retornos de curto prazo dos acionistas privados em detrimento de uma visão nacional estratégica de soberania energética.

No capítulo 4, Fernanda Feil aborda os desafios que serão enfrentados no processo de transição verde. Dado o quão radical e rapidamente a sociedade precisa mudar para evitar uma catástrofe climática completa, todos os setores da vida, da silvicultura, da educação, das artes, da habitação, da eletrificação, da produção e do consumo, da forma como os Estados, o mercado e a sociedade interagem, das políticas públicas e das finanças, devem estar alinhadas sob o guarda-chuva de uma única missão para toda a sociedade. Os desafios são enormes. Os impactos da mudança climática representam um risco transversal para a humanidade, gerando efeitos econômicos, sociais e ambientais. Avaliar a intensidade das emissões de GEE, identificar atividades e setores críticos e projetar cenários são medidas

essenciais para concentrar os esforços de prevenção e mitigação na direção correta. Os esforços para alcançar uma transição verde justa e sustentável devem ser coordenados entre países, Estados, entidades públicas e privadas, envolvendo o maior número possível de atores nos cenários global, nacional e local. Os efeitos climáticos não respeitam fronteiras. A coordenação deve ser global, inclusiva, com mudanças em todos os setores da economia, desenvolvimento social e regional.

Finalmente, no capítulo 5, Pedro Lange analisa as consequências da adesão do segundo governo Dilma a uma agenda econômica ortodoxa, contrariando o que seu partido prometera na campanha eleitoral de 2014. À luz das explicações que a literatura acadêmica vem propondo sobre o fenômeno global de ascensão do populismo, o autor relaciona algumas das decisões do governo petista à vitória de Bolsonaro na corrida presidencial de 2018. Disso decorreriam lições para um eventual novo governo Lula, que aparece no horizonte para as eleições de 2022. Com efeito, tal como argumenta o autor, uma agenda econômica que restabeleça o papel do Estado na promoção do desenvolvimento socioeconômico é urgente para que novas aventuras populistas não possam prosperar no país.

Desejamos a todas e todos uma boa leitura!

UM LIBERAL ILUSTRE E DESCONHECIDO: O LIBERALISMO POLÍTICO DE JOHN MAYNARD KEYNES

Helio Cannone —Doutorando em Ciência Política no IESP-UERJ e
pesquisador do Geep

Segundo conta o historiador Tony Judt (2007), em seu clássico *Pós-guerra*, a história econômica da Europa naquele período teria sido uma inversão do que era praticado nos anos anteriores. Se antes os governos cortavam gastos e defendiam uma política severa de austeridade, entre as décadas de 1940 e 1950 consolidou-se uma visão de que os investimentos públicos deveriam ser ampliados e que o próprio Estado era um ator na economia. Em dados do autor:

Entre 1950 e 1973, os gastos do governo elevaram-se de 27,6% para 38,8%, em relação ao produto interno bruto gastos na França; de 30,4% para 42%, na Alemanha Ocidental; de 34,2% para 41,5%, no Reino Unido; e de 26,8% para 45,5%, na Holanda - numa época em que o produto interno crescia em ritmo sem precedentes, nunca mais igualado. O montante maior das despesas era com seguros, pensões, saúde, educação e habitação. (JUDT, 2007, p. 368)

Não só na Europa, mas também nos Estados Unidos a ortodoxia econômica estava em modificação. Tendo como destaques efeitos da crise de 1929 e a emergência de uma classe

trabalhadora organizada, os anos 1930 representaram um conjunto de medidas que a bibliografia por vezes classifica de “proto-keynesianas” (HALL, 1986; WIER, 1986; JUDT, 2007). Apesar do anacronismo inerente ao termo, de fato, naquele país, o *New Deal* de Theodore Roosevelt já pressupunha em 1933 um Estado protagonista na atividade econômica e propiciador de bem-estar social que só seria formalizado em uma teoria mais rígida por Keynes na publicação em 1936 *d’A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*.

O peso do auxílio norte-americano através do Plano Marshall para a reestruturação da Europa também não deve ser menosprezado. Para além do esgarçamento do entendimento sobre quais setores da economia caberia a intervenção do Estado em plano doméstico, o capital público externo foi investido em áreas as quais o investimento privado não alcançava. O conjunto destas questões teria contribuído para formar uma concepção geral de “Estado previdenciário”, (JUDT, 2007, p. 337), que pressupunha tributação progressiva, aumento dos gastos públicos, oferta de serviços e valorização salarial. Esta concepção de Estado fundar-se-ia na ideia de que ele servia para garantir a qualidade de

vida de seus cidadãos, tanto diretamente pelo fornecimento de serviços e de empregos públicos, quanto indiretamente pelo planejamento econômico em áreas estratégicas, visto que se passou a entender tanto entre os atores institucionais quanto entre os economistas que o setor público era mais eficiente que o mercado deixado livre enquanto modo de equilibrar a economia e garantir estabilidade social. Tony Judt sintetiza este entendimento em uma passagem:

A noção de que era preferível deixar tais questões ao exercício do interesse próprio esclarecido e do funcionamento do livre mercado, para bens e ideias, era considerada nos círculos hegemônicos europeus (políticos e acadêmicos) uma exótica relíquia da era pré-keynesiana: na melhor das hipóteses, o conceito traduzia a incapacidade de aprender com a Depressão; na pior, tratava-se de um convite e um apelo aos instintos humanos mais primitivos. (JUDT, 2007, p. 368)

No trecho do historiador conterrâneo de John Maynard Keynes, novamente aparece pressuposto uma separação entre um período (ou “era”) entre o *laissez-faire* e o Estado interventor, cujo marco seria os escritos do economista. A bibliografia tende a tratar sua obra como criadora de um novo mundo, com outra concepção de política, de economia e de sociedade. Não discordamos dos resultados obtidos e percebemos nas comprovações empíricas expostas acima pontos convincentes para diagnosticar esta mudança. No entanto, cabe averiguar como esta transição foi sendo gestada teoricamente nos textos do próprio Keynes.

Enquanto figura próxima do Partido liberal britânico, Keynes gestou sua teoria a partir

de seus textos políticos de intervenção no seu contexto nacional, no qual era profundamente temeroso do colapso do sistema capitalista. Se percebendo como cercado entre o socialismo de corte marxista que ele via no Partido trabalhista e a enrijecida ortodoxia econômica do Partido conservador, ele interveio no debate defendendo uma terceira via que, em sua concepção, era liberal. O problema que ele tentava resolver era como conciliar o capitalismo e sua mentalidade empreendedora com bem-estar social.

Em 1931, John Maynard Keynes publicou uma coletânea de textos seus próprios que datam desde 1919. Originalmente, eram escritos tirados de outros livros, de intervenções em jornais, palestras e panfletos que o economista achou por bem reunir enquanto obra sobre o título de *Essays in persuasion*. Segundo ele conta no prefácio, tornava-se urgente a mudança no entendimento ocidental sobre a relação entre governo, economia e sociedade. Para ele, sem uma organização devida a fim de utilizar os recursos disponíveis para conciliar as questões econômicas com problemas de ordem social e moral, o próprio modelo de sociedade capitalista poderia colapsar.

O principal alvo de crítica de Keynes era a ortodoxia econômica de corte clássico – ou neoclássico – que teria como representante o Partido conservador britânico. Por outro lado, não era menor o seu temor da aproximação da classe trabalhadora com o socialismo advogado pelo Partido trabalhista. No decorrer dos textos, seu autor demonstra a percepção de si mesmo como uma terceira via que conciliaria as reivindicações tidas por ele como justas entre estes dois outros lados – conservadores e trabalhistas. Ele partilhava com os conservadores a preocupação sobre a estabilização econômica e a vi-

são do capitalismo como modelo mais eficiente e mais capaz de gerar uma boa vida comunitária (em potencial). Ao mesmo tempo, ele concordava com a crítica trabalhista de que descaso social gerado pelo modelo de austeridade praticado produzia diminuição da qualidade de vida pela corrosão dos salários.

Em texto datado de 1919 sobre a Inflação, Keynes provocativamente cita suposta passagem do revolucionário soviético Vladimir Lenin no qual ele teria afirmado que a melhor maneira de desestabilizar o capitalismo seria pela corrosão do valor da moeda. Tendo em vista a política praticada pelo Tesouro britânico, o autor apontou que com inflação, os governos confiscariam arbitrariamente parte da renda dos cidadãos. A alta inflação que o governo estaria mantendo, alimentaria um sentimento de ódio tanto pelo setor produtivo da burguesia quanto pelo proletariado contra o grupo dos investidores (os “*profiteers*”) que enriqueceriam pelo mesmo mecanismo que os outros empobreceriam. Deste modo, sem querer, o governo britânico estaria agindo tal como a liderança da revolução russa gostaria. Entretanto, os “*profiteers*” seriam mera consequência da alta de preços, não sua causa. Esta classe seria representante, na verdade, dos empreendedores do capitalismo, fundamentais para a produzir inovação e reprodução do sistema. Os verdadeiros culpados seriam os governos inertes no combate à inflação. Já apontando sua crítica à ortodoxia econômica vigente, Keynes responsabilizava não os atores individuais, mas o fato de que o governo mantinha práticas ultrapassadas de teorias produzidas no século XIX e que não responderiam mais aos dilemas do século XX.

A crítica dos problemas sociais e políticos da inflação é continuada em texto retira-

do de *A Tract on Monetary Reform*, escrito em 1923. Sua preocupação principal com a questão permanece centrada em seus efeitos sociais e na desestruturação dos fundamentos do capitalismo que este desarranjo representaria, tudo por culpa de um desencontro entre as ideias econômicas antigas e as exigências do mundo novo. Em seu argumento, desde 1914 teria se iniciado um período inédito de flutuações na moeda, diferente do que ocorreria nos anos anteriores. O Século XIX, conforme argumenta o autor, teria se guiado pela ideia de que o auto interesse produzia bem-comum e que poupança gerava prosperidade. Naqueles mesmos anos, teria se formado uma classe média de investidores com fortuna modesta, cuja fonte da riqueza era títulos em moeda corrente. Um dos efeitos da Primeira Guerra Mundial e da política monetária feita durante ela foi o comprometimento da renda da classe dos investidores. A consequência negativa que Keynes esperava era o de isto afetar a mentalidade de poupança e de investimento da classe média. Para ele, esta salutar cultura que surgiu no século XIX não se sustentaria com a política monetária de *laissez faire*. Caberia então ao Estado intervir para manter o valor da moeda estável.

Os efeitos culturais da crise permaneceriam como preocupação de Keynes quando ele aponta que a desvalorização monetária abalaria os fundamentos que davam ao capitalismo sua razão de ser – ou, em termos weberianos, seu espírito – qual seja, a relação equilibrada entre mérito e recompensa, na qual existiria uma desigualdade legítima validada por estes critérios. Nesta espécie de contrato social capitalista – ou modelo funcionalista de sociedade – pressuposto por Keynes, o homem de negócios só seria tolerado pelas demais classes sociais

porque ele contribuiria ativamente para a comunidade com o seu investimento. A desvalorização monetária e a imprevisibilidade daqueles anos teriam transformado os investimentos em espécie de esquema de sorte ou azar, que desencorajava a iniciativa e a criatividade dos empreendedores

Já do lado do trabalhador assalariado, Keynes diagnosticava que os sindicatos e demais associações teriam historicamente aumentado sua pressão por melhorias no salário e pela diminuição da jornada de trabalho. Entretanto, a experiência da guerra também teria modificado sua postura, pois lhe abriu um novo horizonte, visto que na figura do soldado o homem proletário se percebeu como mais bem alimentado, com melhores roupas e melhores condições gerais de vida do que na experiência das fábricas. Já as mulheres, por sua vez, entraram no mercado de trabalho e ampliaram seus horizontes de ganhos e de lugar social.

Na medida em que os empreendedores viessem aumentando seus lucros, eles não teriam problemas em atender este conjunto de demandas sociais. Porém, o medo generalizado de queda do valor monetário – e da conseqüente queda de preços – abalaria negativamente o processo produtivo como um todo, pois afetaria a disposição de investimento. Afinal, se o preço pode cair, o investidor e o empreendedor podem perder dinheiro ao invés de ganhar. Este medo teria feito com que o empreendedor limitasse seus negócios ao invés de expandi-los, o que empurraria os salários para baixo. Na visão de Keynes, o mundo dos negócios funcionaria a partir de expectativas. Por isso, a queda ou o aumento de preços interferiria nos investimentos e no processo produtivo. O problema é que esta expectativa também afetaria a produtivida-

de e o investimento, pois ela faria com que os atores ajam de uma maneira e não de outra. O único remédio possível para esta oscilação seria o controle por parte do governo do padrão de valor. De modo que se algo ocorresse para alterar os preços em uma direção, a autoridade de controle poderia tomar uma medida em sentido contrário e produzir estabilização. Assim, o contrato social capitalista seria mantido, pois se garantiria poupança para o investidor e produção para o empregado, a partir de uma régua comum definida de cima.

A crítica à inadequação entre as ideias econômicas e o mundo – que necessitava de um Estado interventor – continua no texto de 1926, intitulado *The end of laissez-faire*. O ponto ali é que o liberalismo econômico tal como vinha sendo praticado já estava em plena extinção e que, portanto, caberia uma postura consciente sobre este movimento, rearranjando a sociedade para os novos moldes do capitalismo no século XX. Sua crítica à escola clássica e aos seus praticantes que lhe eram contemporâneos era de que a crença utilitarista de que o interesse individual sempre coincidia com o bem-comum havia se provado falsa na realidade, para ele isso era uma incompreensão dos princípios iluministas do século XVIII (KEYNES, 1963, p. 312). Segundo o economista, a experiência posterior teria demonstrado que a medida de controle e organização da economia estaria em uma mediana entre iniciativa individual e o controle do governo. O Estado não deveria atuar em esferas às quais indivíduos já se ocupariam de maneira eficiente, mas daquelas que estariam fora de sua alçada. Isso se expressaria em questões relativas ao risco, incerteza e à ignorância das pessoas, porque seriam fatores que quando mobilizados transformariam o investimento em uma

loteria, produzindo alto desemprego, desigualdade de renda e desânimo de investidores, tal como Keynes demonstrou em seus textos acerca da inflação.

Estes pressupostos normativos de John Maynard Keynes reverberavam em sua recomendação pela criação de novas instituições públicas, tais como instâncias autônomas no Estado, que estivessem sujeitas ao parlamento e que funcionassem como um corpo esclarecido que pensasse o bem comum (Idem, p. 313 e 314). Ele também recomendava a criação de uma instituição central de controle da moeda e do crédito e que coletasse e disseminasse dados sobre os negócios e os empreendimentos praticados no país, ou seja, uma espécie de Banco Central (Ibidem, p. 316).

Ao fazer este conjunto de recomendações, o economista enfatiza que elas não iriam contra as bases do capitalismo, que para ele poderiam ser sintetizadas pelo entendimento de que o apelo intenso aos instintos individuais de querer fazer dinheiro e de amar o dinheiro são a força motriz da economia (KEYNES, 1963, p. 319). Dentre os modelos econômicos disponíveis, o autor acreditava que o capitalismo era o melhor e mais eficiente em produzir riqueza e que o problema que se colocava era o de conciliá-lo com as noções que a sociedade tinha de uma vida satisfatória. A outra alternativa disponível seria o socialismo, que ao seu ver era incapaz de dar uma resposta atualizada com as novas exigências do capitalismo e de sua atualização, pois era baseado em uma fórmula anacrônica de textos escritos 100 anos antes.

A crítica ao socialismo já havia aparecido em texto datado de 1925, ou seja, um ano antes, cuja intenção do autor era explicar aos leitores sua identidade política. Em *Am I a libe-*

ral? Keynes faz um exame das associações políticas britânicas. A crítica ao Partido trabalhista se dava porque ele seria liderado pelo setor que Keynes chama de “partido da catástrofe” (KEYNES, 1963, p. 324). Para o economista, a agremiação era controlada pela extrema-esquerda, cujas lideranças não eram intelectualmente capazes de gerir a coisa pública e nem prezavam pelas instituições liberais. Como se este conjunto de críticas já não fosse o bastante, Keynes colocou um segundo problema, o Partido trabalhista seria um partido seccional de uma classe que não era a sua. Nas palavras do economista:

Ought I, then, to join the Labour Party? Superficially that is more attractive. But looked at closer, there are great difficulties. To begin with, it is a class party, and the class is not my class. If I am going to pursue sectional interests at all, I shall pursue my own.

When it comes to the class struggle as such, my local and personal patriotisms, like those of everyone else, except certain unpleasant zealous ones, are attached to my own surroundings. I can be influenced by what seems to me to be Justice and good sense; but the Class war will find me on the side of the educated bourgeoisie (KEYNES, 1963, p. 324)

Com o Partido conservador ele pontuou que não concordava com seu conjunto de princípios, pois não acreditava que essa visão de mundo promoveria nem o interesse próprio nem o bem comum. Continuando na mesma tônica da crítica de outros textos, ele indicava que os conservadores reproduziriam teses anacrônicas da ortodoxia econômica do século XIX, com um capitalismo de base individualista. Além do caos

social gerado com isso, havia outro perigo, pois esta cegueira os deixaria incapazes de discernir as reformas que o capitalismo precisava para ser salvo do bolchevismo (Idem, p. 327)

Assim, pela rejeição das outras ideias e pelo seu apreço à liberdade individual e à vida em sociedade, Keynes se identificava com o partido liberal. Só que o problema é que esta associação também estaria parada em questões históricas mortas. O partido precisaria se renovar, para se colocar como um partido de centro, adequados aos novos tempos e abandonando práticas ultrapassadas. Uma das pautas que o partido precisaria inserir em seu programa era a defesa da intervenção na economia e no fortalecimento de órgãos públicos de controle econômico, como o Banco da Inglaterra e o *National Treasury*. Os liberais deveriam reivindicar que o Estado retomasse deveres aos quais abdicou, ao mesmo tempo que precisaria ser liberal em costumes, em temas tais como contraceptivos, posição da mulher no mercado de trabalho e leis relativas ao casamento. Segundo Pedro Fonseca, Keynes tentou criar uma teoria do Estado que fosse um meio termo entre os totalitarismos e o liberalismo econômico predatório (FONSECA, 2010, p. 433).

Em 1929, este apoio ao Partido liberal se converteu na elaboração de um panfleto em co-autoria com Hubert Henderson em apoio a David Lloyd George nas eleições britânicas. Neste texto, já aparecem de forma explícitas pontos associados ao keynesianismo, tais como o papel do Estado como investidor e planejador econômico, as possibilidades de garantia de pleno emprego e a reforma do capitalismo por um Estado de bem-estar social. Todavia, isto é formulado não nos termos de uma teoria macroeconômica, mas como uma “positiva política de desenvolvimento nacional” (HANDERSON, KEYNES, 1929,

p. 3) para a Inglaterra, baseada em um reformismo progressista. O texto foi publicado pelo jornal britânico *The anthem and Athenaeum*, periódico liberal com o qual o autor já vinha colaborando nos anos anteriores. Mantendo o mesmo tom dos artigos aqui analisados anteriormente, a linguagem empregada é simples, pois o fim é convencer a esfera pública de suas ideias.

A crítica ao Partido Conservador e sua política econômica é mais enfática no texto do que o temor do avanço do socialismo do Partido trabalhista, embora este também seja elemento presente. Como agenda positiva, o panfleto propõe que a via por eles defendida poderia resolver o problema do alto desemprego no país ao mesmo tempo em que garantiria crescimento econômico com políticas de industrialização. Para os seus autores, a visão de mundo dos conservadores contraria o próprio senso comum. Não existiria, portanto, uma lei natural – tal como a defendida pela Lei de mercados de Jean Baptiste Say – que atuaria contra o pleno emprego. Na verdade, seria ruim para a economia que parte da população fosse mantida desempregada. As altas taxas de população desocupada estaria afetando o próprio desenvolvimento do país, fosse pelo abalo moral que causava em seus cidadãos ou pelos seus efeitos negativos na produtividade e no investimento.

O programa liberal de Lloyd George buscava responder a este problema com uma mudança no olhar para a política econômica, substituindo austeridade por investimento público. Ele previa investir 100 milhões de libras para recuperar 500 mil empregos. O que para os autores era um custo baixo quando comparado com os gastos do fundo de desemprego. Em sua visão, o Estado estaria usando suas economias para manter pessoas em posição improdutiva ao invés de usar estes recursos para investir em

desenvolvimento e inovação. O foco do plano que resolveria isto se dava em três áreas: 1) protagonismo estatal no sistema nacional de transportes, com parcerias privadas; 2) política de habitação que almejava construir 200 mil casas por ano, evitando o crescimento de moradias precárias; 3) outros investimentos estratégicos para o desenvolvimento, como rede de telefonia, eletricidade e drenagem do solo (que poderia também contar com auxílio privado). Estes pontos, ao mesmo tempo, garantiriam emprego e produziriam efeitos duradouros no aumento da qualidade de vida e no dinamismo econômico do país. Portanto, era uma espécie de jogo onde só havia vencedores.

Nos cálculos de Handerson e de Keynes, cada 1 milhão de libras investidos em melhoramentos de rodovias geraria 5 mil empregos, contando os especializados, não-especializados e também os empregos indiretos que seriam possibilitados por este incremento de infraestrutura e pelas novas demandas produzidas pelo investimento nestas áreas. Essa criação de empregos seria o ponto de partida de todo um mecanismo causal, pois elateria efeito no aumento do poder de compra real, afinal, estas pessoas deixariam de receber auxílio e receberiam salários. Com isso, o comércio seria favorecido e seu aumento de lucros ampliaria a expectativa de rendimento dos investidores, que iriam sair do imobilismo gerado pela insegurança econômica e aplicariam mais capital em outras áreas.

Previendo o tipo de crítica que poderia vir naquele contexto político, o panfleto dedica um capítulo para refutar a ideia de que seu plano é de cunho socialista. Nele, os autores são enfáticos em afirmar que planejamento estatal não é algo restrito ao socialismo e que esta visão seria anacrônica. O que definiria a ideologia não era a

presença ou ausência de intervenção na economia, mas o seu sentido. A proposta liberal de intervenção do Estado se constrói explicitamente no texto como diferente da proposta do Partido trabalhista. Se o segundo pretendia socializar os meios de produção estatizando toda a atividade econômica, os liberais almejavam usar recursos públicos em situações de emergência ou para assistir a economia capitalista em áreas que a iniciativa privada não conseguiria sozinha suprir, ou mesmo nas quais precisasse de ajuda para atuar. (HANDERSON, KEYNES, 1929, p. 33). O Estado precisaria ter protagonismo na atividade econômica pois ele é o único ente social que concentra capital que pode ser investido em setores estratégicos para instigar o investimento e permitir o crescimento econômico, em moldes capitalistas. Dentre as áreas citadas como exemplo estavam: moradia, indústria elétrica, planejamento de canais e docas, reflorestamento, além de políticas de concessão e incentivo ao crédito para modernização de ferrovias e da atividade agrícola.

O termo usado para criticar a política econômica defendida pelo Partido conservador é o de classificá-la como “suicida” (Idem, p. 41). A ortodoxia do Tesouro o impediria de usar recursos públicos para aumentar o investimento, com medo de possíveis efeitos que não iriam ocorrer, pois segundo advogam os autores, aumento de investimentos só geraria inflação em períodos de baixo desemprego e de crescimento econômico, o que estaria longe de ser o caso. O resultado da manutenção deste tipo de política estava sendo que os juros continuavam altos, o país estava atrasado no seu desenvolvimento e o desemprego estava alto. Na crítica feita através do panfleto, o problema não era só o desconhecimento técnico do Partido conservador, mas o fato de que “a Política de medo e de con-

tenção” (Ibidem, p. 44) seria inerente à ideologia da associação. Em contraste, os liberais seriam capazes de testar ideias novas, para criar um futuro que conciliava liberdade econômica e bem-estar. O Partido liberal perdeu as eleições e o primeiro-ministro britânico escolhido foi Ramsay MacDonald, do Partido trabalhista.

Naquele mesmo ano, a quebra da Bolsa de Nova Iorque abalou a ortodoxia econômica mundial, cuja resposta nos anos seguintes com o *New Deal* se assemelhava a vários dos pontos trabalhados nas últimas páginas, tais como a ideia do Estado como investidor na economia através de infraestrutura e setores estratégicos e sua função previdenciária e de bem-estar social. Porém, como aponta Margaret Weir (1989), para compreender a implementação desta agenda tida como keynesiana, é preciso enquadrá-la em seus respectivos contextos nacionais. Segundo a autora, os Estados Unidos não dispunham de uma estrutura burocrática com a autoridade igual ao do Tesouro britânico para barrar a aplicação destas ideias, além de ter sido o país epicentro da crise econômica. Isto o forçou a responder ligeiramente aos seus efeitos sociais nocivos. Já na Inglaterra, estas medidas encontraram forte resistência tanto por parte do Partido conservador, que as via como de esquerda demais, quanto do Partido trabalhista, que as via como de direita demais. O ano de 1947 é posto por Margaret Weir (1989) como uma virada, quando os conservadores passaram a considerar o keynesianismo uma maneira mais moderada de regulamentação da economia do que aquela almejada pelos trabalhistas.

Não foi como intelectual orgânico do Partido liberal que John Maynard Keynes ficou célebre, mas como produtor de uma nova escola econômica, ou mesmo enquanto fundador da macroeconomia, contra o olhar microeconômico

da teoria clássica e neoclássica (HOOVER, 2003; FONSECA, 2010). Tendo sua estratégia política dado errado, John Keynes considerou mais fácil convencer seus pares do que a esfera pública (WEIR, 1986; HOOVER, 2003). Assim, ele elaborou em forma de complexa teoria econômica seus pressupostos e sua análise sobre a realidade do capitalismo. Em 1936, foi publicado *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, no qual ele sistematizava em rebuscada linguagem e com modelos matemáticos certos conjuntos de ideias postas como aplicáveis de maneira universal, a partir de uma leitura de como se comportam os atores em conjunto na economia, em escala nacional. No contexto pós-segunda guerra mundial, “As teses de Keynes caíram como uma luva para os defensores do intervencionismo econômico, da opção pelo pleno emprego e pelos impostos progressivos do Welfare-State”. (FONSECA, 2010, p. 444)

Neste ponto, a análise aqui feita de Keynes está em consonância com a hipótese de Christian Lynch (2013) na qual a separação entre teoria e pensamento tem como âncora a ideia de que o primeiro escreve em linguagem abstrata, de caráter cosmopolita, e o segundo disserta sobre a realidade particular de quem escreve. Mas, na mesma direção do cientista político, podemos averiguar que no norte global a pretensão de universalidade está vinculada aos interesses que os atores políticos têm a sua volta quando escrevem. No caso de John Maynard Keynes, a via do pensamento não funcionou e suas ideias só tiveram impacto na Inglaterra após sua morte. Já com a teoria, o economista conseguiu se aproximar da criação do mundo que ele não viveu para ver se expandir. Após a Segunda guerra mundial, passou a haver um keynesianismo, mesmo sem Keynes e com relativa autonomia em relação a ele.

Referências

FONSECA, Pedro César. “Keynes: o liberalismo econômico como mito.” *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 19, n. 3, p. 425-447, 2010.

Gourevitch, Peter A. “Keynesian politics: the political sources of economic policy choices”. In: HALL, Peter (Org.). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989. p. 87-106.

HALL, Peter A. “Introduction” In: _____ (Org.) *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989.

HOOVER, Kenneth R. *Economics as ideology: Keynes, Laski, Hayek, and the Creation of Contemporary Politics*. Oxford: Rowman & Littlefield, 2003.

JUDT, Tony. *Pós-guerra: uma história da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

LYNCH, Christian Edward Cyril. *Por que pensamento e não teoria? A imaginação político-social brasileira e o fantasma da condição peri-*

férica. *Revista Dados*, v. 56, n. 4. Rio de Janeiro, 2013. p. 727-766.

NAPOLEONI, Cláudio. *O pensamento econômico do século XX*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1979.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova cultural, 1996.

_____. *Essays in persuasion*. Nova Iorque; Londres: Norton & company, 1963.

KEYNES, J.M.; HENDERSON, H.D.; *Can Lloyd George do It? An Examination of the Liberal Pledge*. The Nation and Atheneum, 1929.

WEIR, Margareth. “Ideas and Politics: The Acceptance of Keynesianism in Britain and the United States”. In: HALL, Peter (Org.). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989. p. 53-86.

WINCH, Donald. “Keynes, keynesianismo and state intervention”. In: HALL, Peter (Org.). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989. p.107-127.

A RELAÇÃO ENTRE CONJUNTURA E ESTRUTURA AO LONGO DA PANDEMIA NO BRASIL: DA "VOLTA DO ESTADO" AO REFORÇO DO NEOLIBERALISMO

Yago Paiva —Doutorando em Ciência Política no IESP-UERJ e pesquisador do Geep

A base da política macroeconômica brasileira desde o governo Temer é a retração do gasto do setor público e a expectativa de maior gasto do setor privado a partir da melhora da confiança dos agentes econômicos. A pandemia de Covid-19 inverteu os termos desta equação, mudando a dinâmica macroeconômica ao alterar a distribuição da renda e os fluxos de consumo e poupança (SOUZA, 2021). Esse giro e a valorização repentina de diversas características clássicas do Estado, como estabilizador, investidor, protetor, prestador de serviços e empreendedor (CARVALHO, 2020), abriu a expectativa de que, ao promover a "volta do Estado", a pandemia daria o golpe fatal no neoliberalismo que a crise de 2008 não deu.

No entanto, no Brasil, essa perspectiva de reconciliação com a intervenção estatal durou pouco. Questões relacionadas à deterioração fiscal ganharam espaço novamente, reforçadas pelo aumento da dívida pública. A partir de 2021, de maneira a “fazer do limão uma limonada”, o governo Bolsonaro, principalmente Paulo Guedes, passou a atrelar políticas específicas de combate aos efeitos da pandemia à aprovação de mudanças estruturais mais profundas no sentido neoliberal.

Na sequência deste ensaio, analisaremos essas inversões da relação entre conjuntura e estrutura do ponto de vista da dinâmica das instituições políticas, especificamente a partir das considerações de Terry M. Moe (1990) sobre as fundações da escolha estrutural. Não exporemos todos os aspectos da teoria de Moe sobre as instituições políticas. Destacaremos apenas alguns pontos que consideramos relevantes para o objetivo deste texto.

Em *Political Institutions: the neglected side of the story*, Terry M. Moe busca preencher uma lacuna que identifica na "teoria positiva das instituições"¹: as análises dão muita ênfase a um dos aspectos definidores de instituições — a mitigação de problemas de ação coletiva —, mas negligenciam outro tão importante quanto — as instituições como armas de coerção e redistribuição, ou seja, como meios estruturais através dos quais vencedores perseguem seus interesses muitas vezes em detrimento dos perdedores. A principal crítica de Moe a essa ênfase nos problemas de ação coletiva é que os teóricos positivos passaram a pensar as instituições políticas com metodologia baseada em análises de organizações econômicas, principalmente a

partir da noção de custos de transação e da teoria da agência. A política é vista como uma extensão da economia.

Moe argumenta que as instituições e a dinâmica das decisões políticas não podem ser vistas da mesma forma que as organizações e as decisões econômicas porque a esfera política tem uma característica única: o exercício da autoridade pública. Os vencedores de determinado processo político têm a possibilidade de dizer a todos os outros o que fazer. A coalizão que exerce temporariamente a autoridade pública pode desenhar novas estruturas institucionais e impô-las à comunidade política como um todo. Moe destaca, portanto, as burocracias, dado que são as instituições políticas análogas às firmas, mas que possuem uma série de características distintas.

O primeiro ponto que queremos destacar do conjunto de observações de Moe é a diferença em termos de controle hierárquico. As burocracias não pertencem a ninguém. Há, portanto, nível maior de incerteza com relação às decisões sobre políticas públicas e desenhos institucionais. Os atores políticos, por conta disso, são estimulados a formar estruturas insuladas que favoreçam os programas de suas preferências, protegendo-os do exercício futuro da autoridade pública. O que esse tipo de medida faz é diminuir o controle hierárquico futuro que seria exercido pelas decisões discricionárias da autoridade pública.

Segundo, embora Moe a princípio trabalhe com uma delimitação muito clara entre vencedores e perdedores, a dinâmica da escolha estrutural envolve ambiguidades. Em sistemas

fragmentados, os acordos políticos são necessários, muitas vezes entre grupos que, à primeira vista, seriam divididos entre vencedores e perdedores. As burocracias tendem a ser estruturadas não somente pelos vencedores, mas também pelos perdedores. É possível, por exemplo, que itens estruturais sejam trocados por itens de políticas públicas para forjar o acordo. Portanto, um grupo político que a princípio é perdedor pela implementação de determinada política pública pode "cobrar" em troca mudanças estruturais de acordo com suas preferências.

Por último, é importante destacar que, uma vez desenhada uma instituição política de acordo com os interesses de determinado grupo, este também fica subordinado à autoridade pública da organização em questão. A relação entre vencedor e perdedor também pode ser invertida aqui, dado que, a depender das regras que regem a instituição, elas podem limitar futuramente os interesses desse mesmo grupo que contribuiu para criá-las ou modificá-las.

A relação entre conjuntura e estrutura no Brasil, em termos de política econômica, ao longo da pandemia de Covid-19, apresenta uma série dessas inversões entre vencedores e perdedores e de trocas entre itens de políticas conjunturais por mudanças de regras institucionais.

Em 2020, primeiro ano da pandemia, Paulo Guedes foi o grande perdedor em termos da não adequação entre o ultraliberalismo que defende e as medidas necessárias para combater os efeitos provocados pela crise sanitária. Apesar de ter inicialmente defendido que “a melhor

resposta à pandemia são as reformas”, Guedes e o governo Bolsonaro receberam forte pressão da sociedade, da oposição e do Congresso Nacional para adotarem medidas que tivessem impactos contracíclicos, como o "Orçamento de Guerra" e o Auxílio Emergencial. Essas ações contribuíram para amortecer a queda econômica do país em 2020 (PAULA; VAZ; MACHADO, 2021).

Dado o volume grande de transferência de renda promovida pelo Estado, Souza (2021) estima que o setor privado obteve ganho de riqueza líquida de quase 12% do PIB entre fevereiro e agosto de 2020. A conjuntura crítica da pandemia produziu, portanto, uma inversão macroeconômica, com políticas diversas daquelas estruturalmente assentadas na retração dos gastos públicos e na expectativa de investimento privado. A trajetória da desigualdade social também foi invertida. O índice de Gini do Brasil ficou, pela primeira vez na história, abaixo de 0,50, como mostram uma série de pesquisas (BARBOSA; PRATES, 2020; MENEZES-FILHO; KOMATSU; ROSA, 2021; GONÇALVES et al., 2021).

No entanto, a expectativa de reconciliação com a intervenção estatal durou pouco, não obstante os resultados positivos de medidas mais expansionistas do ponto de vista fiscal. Devido às projeções de crescimento da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) — 98,9% do produto em 2020 (FMI, 2021) — os debates em torno do retorno da austeridade fiscal ganharam espaço novamente, ainda em 2020. A partir de 2021, foi ficando cada vez mais claro que o governo passou a utilizar a pandemia para reforçar a estrutura baseada na austeridade fiscal.

Para inverter o sentido da relação entre perdedor e vencedor, o governo adotou como estratégia a troca de itens estruturais por itens de políticas públicas, atrelando políticas específicas de combate aos efeitos da pandemia à aprovação de mudanças estruturais no sentido neoliberal. A lógica disso, do ponto de vista da ortodoxia econômica, é relativamente simples: já que o governo foi obrigado a gastar mais e, logo, se endividar mais, é necessário exigir mais sacrifícios em reformas para compensar.

Dessa forma, concomitantemente ao agravamento da pandemia e a da crise social, em 2021, foi aprovada a autonomia do Banco Central (Lei Complementar 179), instituindo mandatos de quatro anos para presidente e diretores da autarquia federal; a PEC Emergencial (PEC 186/19) foi promulgada e transformada na Emenda Constitucional 109, em contrapartida para a retomada do Auxílio Emergencial. O texto prevê uma série de gatilhos — além dos já previstos pelo teto de gastos —, como vedação de ajuste de salários do funcionalismo público e de realização de concursos, sempre que as despesas obrigatórias da União atingirem 95%; e avança no Congresso Nacional a tramitação da PEC 32/20, que propõe ampla reforma administrativa. Um dos principais pontos da reforma é a limitação da estabilidade no serviço público para novos servidores. De acordo com o texto da PEC, a estabilidade ficará restrita a carreiras típicas de Estado, que serão definidas posteriormente por lei complementar (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

Há dois pontos importantes a se salientar com relação à autonomia do Banco Central seguindo a lógica da escolha estrutural de Moe. Primeiro, dado que o BC é uma instituição fundamental para a política econômica, modificar as regras desta burocracia e, mais do que isso, assegurar ao máximo que as mudanças durarão no tempo, pode ser interesse de primeira ordem para a institucionalização de projetos econômicos. Como vimos com Moe, o nível de incerteza das decisões sobre desenhos institucionais impede à busca pelo insulamento das burocracias após elas serem redesenhadas. A autonomia do BC representa, dessa forma, o reforço do insulamento da política econômica iniciada em 2016 com a implementação do teto de gastos, buscando garantir que os objetivos de "suavizar as flutuações do nível de atividade econômica e fomentar o pleno emprego" (BANCO CENTRAL, 2021) continuem em segundo plano.

O segundo ponto é relativo aos mandatos de presidentes e diretores do BC. A Lei Complementar 179/2021 estabeleceu que os mandatos do presidente e dos diretores da instituição serão de quatro anos e não coincidentes com o do Presidente da República (Ibidem). Roberto Campos Neto, nomeado por Jair Bolsonaro, tem mandato até o fim de 2024. Portanto, se uma coalizão com visão econômica diferente da atual ganhar as eleições de 2022, somente em 2025 poderá trocar o comando da instituição. Esse é um desenho institucional que diminui o controle hierárquico a ser exercido no futuro, protegendo as preferências atuais.

No entanto, os efeitos da dinâmica da escolha estrutural a partir da autonomia do BC

entra no último ponto que destacamos da teoria de Moe: a coalizão que está no poder e redesenhou o BC de acordo com seus interesses também terá de se submeter à autoridade pública desta instituição. Digamos, hipoteticamente, que em 2025, com um governo de orientação econômica heterodoxa, sejam indicados presidente e diretores que passem a dar maior importância às flutuações do nível de atividade econômica e à promoção do pleno emprego. Caso, para o mandato presidencial seguinte, a coalizão ortodoxa volte ao poder, ela, que promoveu a autonomia do BC, terá de se submeter à autoridade pública desta instituição, mas desta vez controlada por economistas heterodoxos.

Referências

AGÊNCIA IBGE. "PIB cai 4,1% em 2020 e fecha o ano em R\$ 7,4 trilhões". IBGE. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30165-pib-cai-4-1-em-2020-e-fecha-o-ano-em-r-7-4-trilhoes>.

BANCO CENTRAL. Autonomia do Banco Central é sancionada. 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/517/noticia>.

BARBOSA, R. J.; PRATES, I. "Efeitos do Desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP Nº 936/2020) Sobre a Renda, a Pobreza e a Desigualdade Durante e Depois da Pandemia". Ipea. 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10291/3/>

[BMT_69_efeitos_do_desemprego.pdf](#).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. “PEC muda regras para futuros servidores e altera organização da administração pública”. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/690350-pec-muda-regras-para-futuros-servidores-e-altera-organizacao-da-administracao-publica>.

CARVALHO, L. “Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado”. Todavia. 2020.

FMI. “Fiscal Monitor: A Fair Shot”. 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/04/fiscal-monitor-fmi-7abr2021.pdf>.

GONÇALVES, R. et al. “Impactos do Auxílio Emergencial na Renda e no Índice de Gini”. Unicamp e Cecon. 2021. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota-cecon/nota-cecon-auxilio-emergencial-01042021final.pdf>.

MENEZES-FILHO, N.; KOMATSU, B. K.; ROSA, J. P. “Reducing poverty and inequality during the coronavirus outbreak: the emergency aid transfers in Brazil”. Insper, Policy Paper n. 50. 2021. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/02/Policy_Paper_54.pdf.

MOE, T. M. “Political institutions: the neglected side of the story”. *Journal of Law, Economics & Organization*, v.6, Special Issue, pp. 213-253. 1990. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/764990>.

PAULA, L. F.; VAZ, C.; MACHADO, P. L. N. “O Brasil Entre o “Velho Normal” e as Tendências Internacionais para a Recuperação da Crise da

Pandemia de Covid-19”. In: *Obstáculos ao Desenvolvimento Econômico com Inclusão Social no Brasil*. Boletim GEEP, v.2, n. 1. 2021. Disponível em: <http://geep.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2021/05/Relat%C3%B3rio-GEEP-4-final-1.pdf>.

SOUZA, F. E. P. “Panem et Circenses: a Propósito da Macroeconomia da Pandemia”. *Revista de Economia Política*, v. 41, n. 2, pp. 236-253. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3254>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. “Dívida pública federal passa de R\$ 5 trilhões em 2020”. 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/divida-publica-federal-passa-de-r-5-trilhoes-em-2020.htm>.

Notas

¹O que o Moe chama de teoria positiva das instituições é o neoinstitucionalismo. Mas, importante salientar, não existe só um tipo de neoinstitucionalismo. Peter Hall e Rosemary Taylor (2003), por exemplo, dividem o neoinstitucionalismo em três escolas de pensamento: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Moe trata, portanto, do institucionalismo da escolha racional.

²Incerteza aqui não é instabilidade política, mas algo que emana da própria dinâmica de alternância de poder das democracias.

³Segundo o Tribunal de Contas da União (2021), o DBGG cresceu 15% em 2020 com relação ao ano anterior, chegando a R\$ 6,616 trilhões, o equivalente a 88,83% do PIB.

UM DEBATE NECESSÁRIO: ANÁLISE EXPLORATÓRIA DA REORIENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA CORPORATIVA DA PETROBRAS PÓS-IMPEACHMENT¹

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

O objetivo deste pequeno ensaio é promover uma (necessária) discussão exploratória acerca das consequências e efeitos em curso da nova estratégia seguida pela empresa estatal Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobras) a partir do cenário pós-impeachment com o governo de Michel Temer e tendo continuidade com o atual mandatário, Jair Messias Bolsonaro.

Em maio de 2016, a partir da controversa deposição da presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), o ex-Vice-Presidente de chapa Michel Temer logra ascender ao poder com uma nova coalizão política e uma guinada drástica com relação a diversas orientações e medidas praticadas ao longo do governo petista.

Tal nova coalizão, contando com partidos até pouco opositores tais como o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), recém derrotado no pleito eleitoral de 2014, implementa uma agenda econômica neoliberal e ortodoxa; pau-

tada, dentre outras coisas, por um forte compromisso com a austeridade fiscal, desmonte de capacidades estatais e do tecido protetivo social. No bojo dessa agenda, merecem destaque novas diretrizes como as do projeto de emenda constitucional do teto de gastos públicos (PEC 241/55), a reforma trabalhista e a reforma da previdência, sendo esta última aprovada somente em 2019 já sob o governo Bolsonaro (Santos & Moura, 2019).

Para além dessas medidas citadas, todas imbuídas de severos impactos socioeconômicos sobre o Brasil, outra das facetas da ideologia neoliberal do novo governo incumbente foi o papel projetado para a Petrobras. No que tange à estatal, o governo Temer abandonou por completo a orientação prévia da empresa enquanto alavanca indutora da política industrial e do desenvolvimento nacional (via contratos governamentais e requerimentos de conteúdo local, para além da verticalização) e particularmente para a cadeia de petróleo, gás e infraes-

¹ Parte substantiva do conteúdo deste ensaio se encontra presente no capítulo “A Operação Lava Jato e as mudanças na gestão da Petrobras: uma avaliação dos impactos econômicos gerais e locais”, escrito por mim e pelo Prof. Dr. Luiz Fernando de Paula (IEUFRJ & IESP/UERJ) e publicado no livro “Operação Lava Jato: Crime, Devastação Econômica e Perseguição Política” (2021), organizado por Fausto Augusto Jr., José Sergio Gabrielli e Antonio Alonso Jr e publicado pela editora Expressão Popular.

trutura. Em termos retóricos, a justificativa era de que uma linha consonante com os fundamentos de mercado afastaria a Petrobras do “excesso de intervenção política” que havia levado à suposta má gestão e corrupção do mandato anterior (Agência Brasil, 2017).

Assim, deu-se maior ênfase à lógica empresarial privada vis-à-vis a face social da empresa (voltada à soberania energética doméstica), com prioridade à desalavancagem financeira vis-à-vis metas produtivas; para além da promoção por parte do governo de mudanças importantes no setor de petróleo e gás, favoráveis às empresas estrangeiras (Pinto, 2020). A principal destas foi a Lei No. 13.365, aprovada em 29 de novembro de tal ano (2016) retirando a Petrobras da condição de operadora única do Pré-Sal.

Em consonância com a desalavancagem financeira, o desmonte da cadeia industrial centrada em torno da Petrobras também trouxe consigo a modificação das políticas de conteúdo local, reduzindo drasticamente as exigências de fornecedores domésticos e ameaçando conquistas prévias em termos de padrões de excelência de desenvolvimento tecnológico (Azevedo, 2021). Esta redução dos requerimentos corroborou o abandono definitivo da estatal como indutora de encadeamentos produtivos e de uma política substitutiva de importações irradiando ganhos e economias de escala a partir de investimentos em segmentos importantes como o naval, de engenharia pesada e de construção civil (Nozaki & Leão, 2019; Pinto, 2020). Nos blocos de produção do Pré-Sal, por exemplo, o conteúdo local médio (fornecido por firmas domésticas) caiu de 37% para 27% na exploração

e de 55% para 35% no desenvolvimento entre 2013 e 2018. Um claro retrocesso se levarmos em conta, por exemplo, que entre 2005 e meados de 2014 a estatal havia ampliado o mesmo de 39% para 73% no departamento de produção e de 54% para 84% no departamento de desenvolvimento em termos gerais (Pinto, 2020).

Pedro Parente, ex-Ministro de Minas e Energia do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e que se notabilizou pelo episódio da crise do apagão ocorrida no país em 2001, assumiu a presidência da estatal indicado por Temer ao final de maio de 2016 com a missão de materializar essa estratégia pretendida. Foi no Plano Estratégico e Plano de Negócios e Gestão 2017-2021 que foi enfim assumido formalmente o compromisso conferindo prioridade à diminuição do endividamento da empresa, através de uma pesada desalavancagem dos investimentos da ordem de US\$ 21 bilhões.²

Uma das dimensões mais importantes de tal plano da Petrobras foi o anúncio de recomposição de sua rentabilidade através do reposicionamento estrutural no mercado de petróleo e gás, passando a focar mais na produção e exploração e menos na capacidade de tratamento e refino (ou seja, nas áreas midstream e downstream da cadeia de energia), bem como em redes de distribuição e transporte. Estas eram tidas como excessivamente custosas e com retornos de prazo relativamente longo de maturação, não sendo supostamente rentáveis e convenientes no curto prazo (Leão & Pinto, 2019).

Curioso é que, não obstante tal foco aludido à produção, ainda assim a Petrobras se desfez de

² Tal plano estratégico da Petrobras encontra-se disponível em: <https://pt.slideshare.net/petrobrasri/plano-estrategico-e-plano-de-negcios-e-gesto-20172021>

participações importantes em iniciativas como as dos Polos de Pampo e Enchova, na Bacia de Campos; do Polo Lagoa Parada, na Bacia do Espírito Santo; e dos campos Ponta do Mel e Redonda na Bacia Potiguar (Azevedo, 2021). Só entre 2016 e 2017, Pinto e Dweck (2019) estimam que os investimentos da estatal tenham declinado R\$ 23 bilhões e R\$ 4 bilhões nas áreas produtiva e de refino, respectivamente.

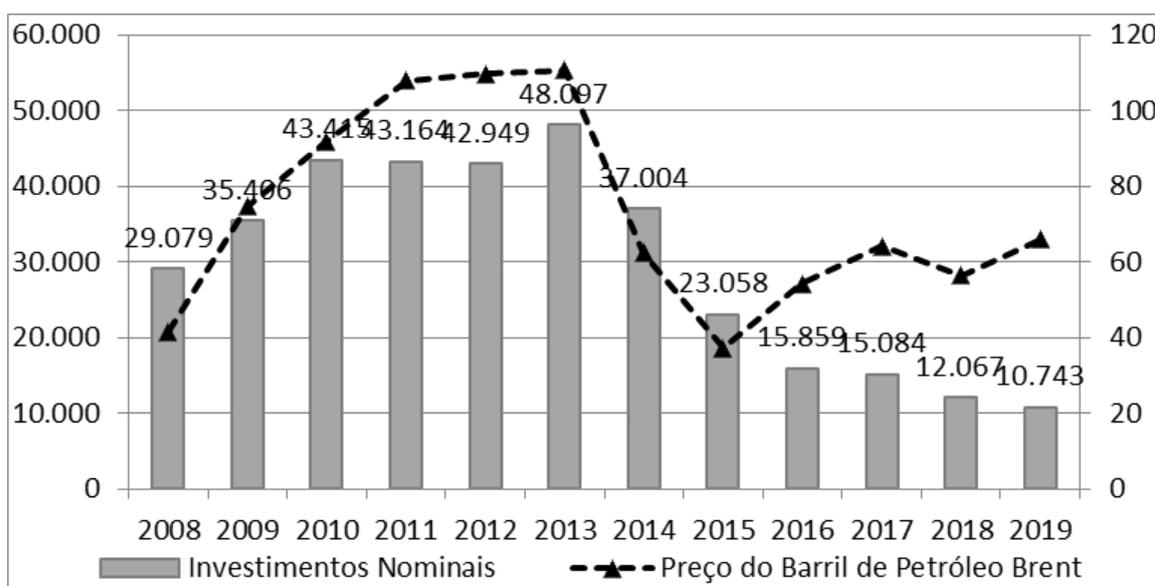
Em decorrência desta nova estratégia, percebe-se desde então um apequenamento nacional da Petrobras, com seus investimentos se vendo em trajetória cadente desde a eclosão da crise de 2014, amalgamando o escândalo da Lava Jato e também o tombo do preço do barril de petróleo Brent, que havia caído de US\$ 110 em junho do dito ano para US\$ 30,80 em janeiro de 2016³. Mesmo com a recuperação subsequente da cotação da commodity, as inversões da estatal não se recuperaram; e a mesma também mostra enxugamento em termos de trabalhadores formais a ela vinculados e capacidade de

adensar a formação bruta de capital fixo do país. Os Gráficos 1, 2 e 3 abaixo são ilustrativos quanto a tal perda de protagonismo da empresa.

Para além da aludida retirada da Petrobras da operação do Pré-Sal, também destaco, no bojo de sua nova trajetória de desmonte e enxugamento, a privatização: da subsidiária Liquigás ao consórcio Copagaz/Itaú S.A. em 2020; de refinarias; e das redes de gasodutos e oleodutos Nova Transportadora Sudeste (NTS) e Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG) para os grupos canadense Brookfield e para o francês Engie, nessa ordem (Campos, 2019; O Globo, 2019; Pinto, 2020; UOL, 2020).

Com relação ao programa de desinvestimentos, estes contribuíram para acentuar com celeridade a desverticalização da estrutura empresarial da Petrobras, ampliando sua vulnerabilidade externa. Uma vez que se viam cada vez mais sucateadas suas capacidades de refino, a estatal se vê obrigada a exportar cada vez mais

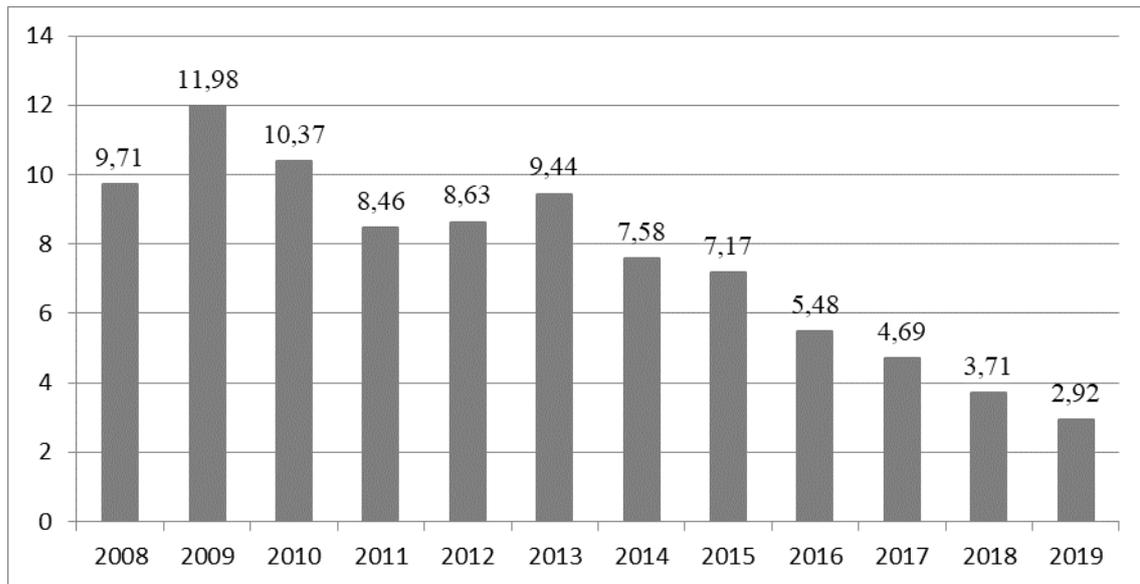
Gráfico 1 – Investimentos da Petrobras (milhões de US\$), 2008-2019



Fonte: Elaboração própria com base em PETROBRAS e INDEX MUNDI

³ A série histórica da cotação do barril de petróleo pode ser consultada em: <https://markets.businessinsider.com/commodities/oil-price>.

Gráfico 2 – Investimentos da Petrobras como % do Volume Total de Investimentos (FBKF) no Brasil, 2008-2019



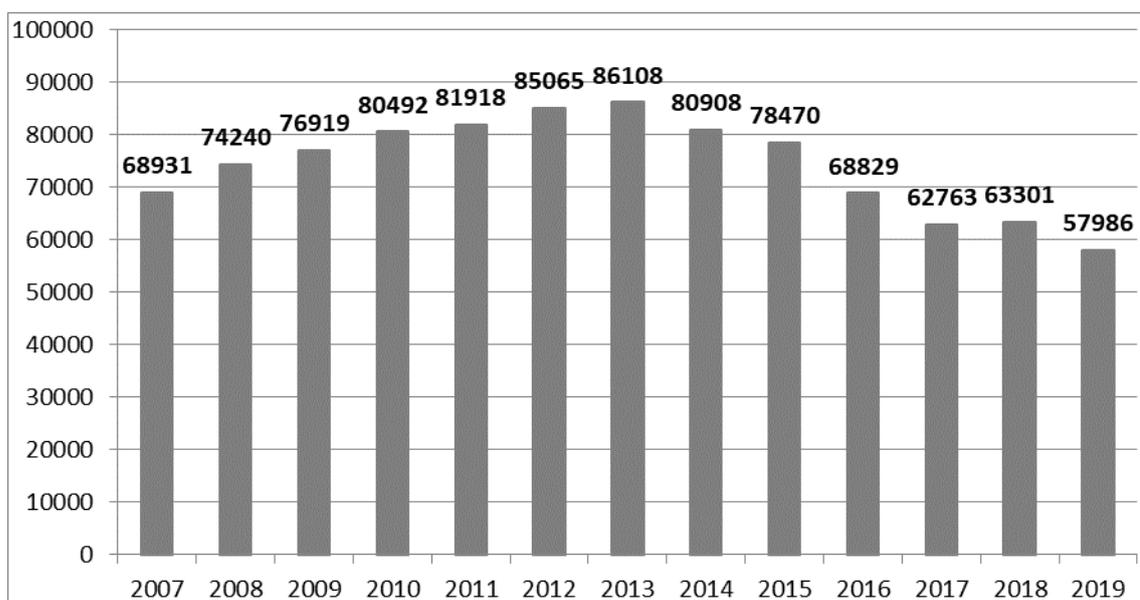
Fontes: BANCO MUNDIAL, *World Development Indicators*; PETROBRAS.

petróleo cru ao mercado internacional para ser tratado lá fora e reimportado já processado em combustível, um ultraje em vista da longa expertise e know-how acumulados pela estatal em tal departamento (Pinto, 2020). Diante dessa opção feita a partir do governo Temer, tanto Petrobras quanto o país passam a ficar crescentemente expostos a variáveis exógenas tais como

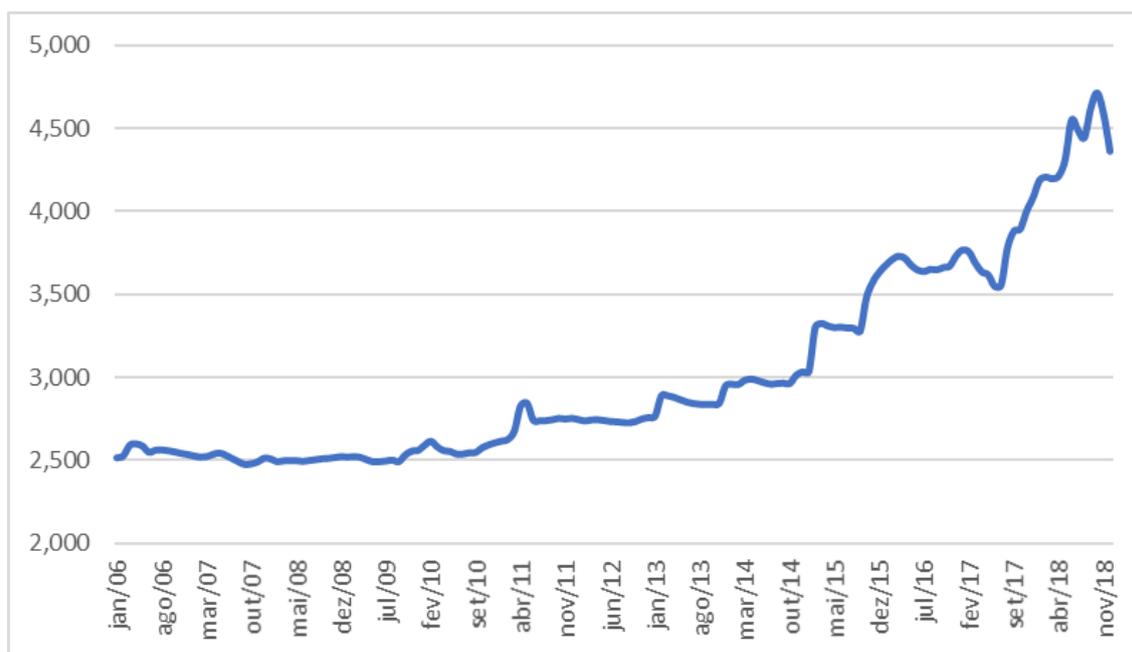
a taxa de câmbio, podendo levar a eventuais turbulências e episódios disruptivos (Pinto, 2020).

Outro ponto importante da estratégia neoliberal da empresa inaugurada por Pedro Parente foi a política de precificação da Petrobras em semi-paridade com a cotação do petróleo no mercado internacional. O intuito era turbinar os

Gráfico 3 – Trabalhadores diretamente empregados no Sistema Petrobras



Fontes: PETROBRAS.

Gráfico 4 – Preço médio de revenda da gasolina comum no Brasil, 2006-2018

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

rendimentos e a lucratividade de curto prazo para contemplar e remunerar os acionistas minoritários da empresa no mercado financeiro. Contudo, esta política de preços trouxe consequências altamente adversas para o restante da sociedade, principalmente os maiores custos e a inflação ante os frequentes reajustes dos preços dos combustíveis (Campos, 2019; Nozaki & Leão, 2019). O Gráfico 4 abaixo objetiva uma pequena ilustração da magnitude de tais reajustes, principalmente a partir de 2017.

Essa periodicidade menor de aumentos levou ao encarecimento drástico da estrutura de custos nacionais (em função do espraiamento dos custos de transporte) que, por consequência, acabaria levando a uma greve nacional dos caminhoneiros contra a política de precificação da estatal em maio de 2018; culminando na saída de Parente e sua substituição por Ivan Monteiro (O Globo, 2018a; O Globo, 2018b). Monteiro, que permaneceria à frente da Petrobras até o fim do governo Temer, embora tenha revisto e

suavizado a política de precificação seguida por Parente, manteve o abandono à capacidade de refino, com uma redução ainda mais agressiva e acentuada de sua participação (Costa, 2019).

O governo de Jair Bolsonaro, à guisa de conclusão, não aparenta ter trazido qualquer ruptura com relação à trajetória de desmonte assinalada até aqui. Logo em seu primeiro ano de governo, a Petrobras se desfez de R\$ 70,3 bilhões de ativos através da já aludida privatização das subsidiárias BR Distribuidora, TAG, Liqigás, etc. Também estima-se que esteja em rota de venda quase 50% do parque de refino e unidades produtivas da empresa. As refinarias previstas para privatização são as de Abreu e Lima (RNEST) em Pernambuco, Landulpho Alves (RLAM) na Bahia, a Presidente Getúlio Vargas (REPAR) no Paraná, a Alberto Pasqualini (REFAP) no Rio Grande do Sul, a Gabriel Passos (REGAP) em Minas Gerais, a Isaac Sabbá (REMAN) em Manaus, a Lubrificantes e Derivados do Nordeste (LUBNOR) no Ceará e a Unida-

de de Industrialização do Xisto ou SIX no Paraná (Abadie, 2020; Pinto, 2020). Se forem concretizadas tais vendas, a Petrobras tende a perder definitivamente seu caráter nacional e passaria a atuar só no eixo Sudeste (Abadie, 2020).

Esse desmonte (“abertura”) do parque de refino também se fundamenta no discurso neoliberal de que as privatizações, promovendo a abertura do mercado à maior concorrência de outros atores, levariam à diminuição do preço de derivados. Contudo, muitas dessas refinarias e infraestruturas logísticas foram instaladas estrategicamente para minimizarem custos de investimentos e potencializarem economias de escala. Uma problemática de tal raciocínio liberal é que tais refinarias também constituem monopólios naturais regionais, que permanecerão praticando preços monopolistas mesmo depois de vendidas, fazendo o custo ao cidadão comum (consumidor) aumentar (Pinto, 2020). Ou seja, com a venda de tais refinarias e os terminais e dutos constitutivos de suas logísticas, a privatização das unidades de refino pelo governo significa também a entrega de bandeja dos próprios mercados regionais (Leão & Pinto, 2019; Abadie, 2020; Pinto, 2020).

A gestão do presidente Roberto Castello Branco, nomeado em janeiro de 2019, deflagrou o retorno da – momentaneamente interrompida – política de preços alinhados ao mercado internacional (Valor Econômico, 2021). Em abril de 2021, por questões de perda de capital político e desgaste em função da inflação em tendência de alta, Bolsonaro destituiu Castello Branco e emplacou o General Joaquim Luna e Silva no comando da estatal, manifestando descontentamento com a política de preços, que poderia ser mitigada (Agência EPBR, 2021).

Contudo, ainda não está claro, ao menos até o momento de escrita deste artigo, em que medida tal substituição no comando da empresa se transmutará numa revisão drástica da precificação de combustíveis ou mesmo da própria estratégia de desmonte, com cortes de “custos”, venda de ativos. A única coisa certa, até agora, é que a Petrobras segue convertida em “vaca leiteira de dividendos” dos acionistas (Azevedo, 2021: p.1).

Referências

ABADIE, Elie. “Panorama do Refino no Brasil: Venda das Refinarias da PETROBRAS”. Portal Clube de Engenharia, dezembro de 2020. Disponível em: < <http://portalclubedeengenharia.org.br/wp-content/uploads/2020/12/VENDA-DE-REFINARIAS-BRASILEIRA-Eng-Elie-Abadie-2020-1-2.pdf> >. Acesso em 2 de fevereiro de 2021.

AGÊNCIA BRASIL. “Temer diz que Petrobras recuperou prestígio depois de ser quase ‘um palavrão’”. 21 de dezembro de 2017. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-12/temer-diz-que-petrobras-recuperou-prestigio-depois-de-ser-quase-um-palavrao> >. Acesso em 3 de março de 2021.

AGÊNCIA EPBR. Bolsonaro admite que “podemos mudar essa política de preço” após Silva e Luna assumir Petrobras. 7 de abril de 2021. Disponível em: < <https://epbr.com.br/bolsonaro-admite-que-podemos-mudar-essa-politica-de-preco-apos-silva-e-luna-assumir-petrobras/> >. Acesso em 23 de agosto de 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Série histó-

rica do levantamento de preços. Disponível em: < <http://www.anp.gov.br/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/levantamento-de-precos/serie-historica-levantamento-precos> >. Acesso em 23 de agosto de 2021.

AZEVEDO, José Sérgio Gabrielli. “Especulações sobre a Petrobras depois de um tsunami, além de um dilúvio e terremoto com incêndios. Um desastre”. Mimeo, 2021.

BRASIL DE FATO. “Enquanto Petrobras perde mercado, Brasil importa mais combustível dos EUA”. 16 de dezembro de 2019. Disponível em: < <https://www.brasildefato.com.br/2019/12/16/video-or-enquanto-a-petrobras-perde-mercado-brasil-importa-mais-combustivel-dos-eua> >. Acesso em 30 de agosto de 2021.

INDEX MUNDI. Crude Oil (Petroleum); Dated Brent Monthly Price – US Dollars per Barrel. Disponível em: < <https://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=crude-oil-brent&months=120> >. Acesso em 23 de agosto de 2021.

LEÃO, Rodrigo; PINTO, Eduardo Costa. “Opção estratégica da Petrobras em 2017: empresa menor e desintegrada”. In.: LEÃO, Rodrigo; NOZAKI, William (Orgs.). Geopolítica, Estratégia e Petróleo: Transformações internacionais e nacionais. Rio de Janeiro: INEEP/FLACSO, 2019. pp.57-60.

NOZAKI, William; LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira. “Um balanço da gestão de Pedro Parente”. In.: LEÃO, Rodrigo; NOZAKI, William (Orgs.). Geopolítica, Estratégia e Petróleo: Transformações internacionais e nacionais. Rio de Janeiro: INEEP/FLACSO, 2019. pp.45-51.

O GLOBO. Petroleiros decidem entrar em greve por 72 horas a partir da próxima quarta-feira. 26 de maio de 2018a. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/economia/petroleiros-decidem-entrar-em-greve-por-72-horas-partir-da-proxima-quarta-feira-22722273> >. Acesso em 5 de março de 2021.

_____. Pedro Parente: de ‘esperança’ da Petrobras ao pedido de demissão. 1 de junho de 2018b. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/a-trajetoria-de-pedro-parente-de-presidenciaavel-a-bode-expiatorio-da-greve-dos-caminhoneiros.ghtml> >. Acesso em 5 de março de 2021.

_____. Petrobras vende rede de gasodutos para Engie por US\$ 8,6 bilhões. 5 de abril de 2019. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/economia/petrobras-vende-rede-de-gasodutos-para-engie-por-us-86-bilhoes-23576876> >. Acesso em 5 de março de 2021.

PETROBRAS. Apresentações, Relatórios e Eventos – Relatórios Anuais (Vários anos). Disponível em: < <https://www.investidorpetrobras.com.br/apresentacoes-relatorios-e-eventos/relatorios-aneais/> >. Acesso em 23 de agosto de 2021.

PINTO, Eduardo Costa. “Nacionalismo energético, Petrobras e desenvolvimento brasileiro: a retomada interdita”. Revista Oikos, Vol. 19, No. 1, 2020. pp.142-163.

PINTO, Eduardo Costa; DWECK, Esther. “Redução dos investimentos da Petrobras: um balanço das perdas”. In.: LEÃO, Rodrigo; NOZAKI, William (Orgs.). Geopolítica, Estratégia e Pe-

tróleo: Transformações internacionais e nacionais. Rio de Janeiro: INEEP/FLACSO, 2019. pp.111-113.

PODER 360. Petrobras reduz em 2,4% quadro de funcionários no 1º ano de governo Bolsonaro. 17 de janeiro de 2020. Disponível em: < <https://www.poder360.com.br/economia/petrobras-reduz-em-24-quadro-de-funcionarios-no-1o-ano-de-governo-bolsonaro/> >. Acesso em 5 de março de 2021.

SANTOS, Fabiano; MOURA, Rafael. “¿Camino al fracaso? La economía política de la crisis brasileña”. *Desarrollo Económico*, Vol. 58, No. 226, 2019.

UOL. Cade aprova compra da Liquegás por

consórcio Copagaz/Itaúsa com restrições. 18 de novembro de 2020. Disponível em: < <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/11/18/cade-aprova-compra-da-liquegás-por-consorcio-copagazitausa-com-restricoes.htm> >. Acesso em 23 de agosto de 2021.

VALOR ECONÔMICO. “Castello Branco deixa Petrobras mais enxuta”, 09/03/2021. Disponível em: < <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2021/03/01/castello-branco-deixa-petrobras-mais-enxuta.ghtml> > Acesso em 04 de março de 2021.

WORLD BANK. World Development Indicators. Disponível em: < <https://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.TOTL.ZS?locations=BR> >. Acesso em 23 de agosto de

NÃO HÁ SOLUÇÃO INDIVIDUAL PARA PROBLEMAS COLETIVOS - A CRISE CLIMÁTICA E A TRANSIÇÃO VERDE

Fernanda Feil – doutora em economia, pesquisadora de pos-doc da UFF e do Geep

Os elementos que caracterizam a crise climática são cada vez mais evidentes. De acordo com o alarmante relatório do **IPCC – *International Panel on Climate Change***, os aumentos observados nas concentrações de gases de efeito estufa (GEE) são **inequivocamente** causados pelas atividades humanas. Essa afirmação representa uma mudança considerável em relação aos relatórios anteriores que informavam que as causas seriam **provavelmente** resultado da atividade humana. Durante os últimos 40 anos, cada década tem sido sucessivamente mais quente do que qualquer década que a precedeu desde 1850. A mudança climática induzida pelo ser humano já está causando muitos eventos extremos em todas as regiões do mundo, como ondas de calor, chuvas intensas, secas e ciclones tropicais. A temperatura global continuará a aumentar até, pelo menos, meados do século em todos os cenários de emissões considerados. O aquecimento global de 2°C, conforme acordado na Cop 21, será excedido durante o século XXI, a menos que reduções profundas de GEE ocorram nessa década.

As previsões não param por aí: o IPCC afirma que as ondas de calor que costumavam ocorrer uma vez a cada dez anos ocorre-

rão quatro vezes a cada dez anos, e as que costumavam ocorrer apenas uma vez a cada cinquenta anos ocorrerão quase nove vezes durante o mesmo período. Assegura que o aquecimento adicional deverá intensificar e aumentar ainda mais a frequência de precipitações extremas, ciclones tropicais intensos e secas. O aquecimento dos oceanos durante o restante do século possivelmente será entre duas e quatro vezes maior do que entre 1971 e 2018. A estratificação, acidificação e desoxigenação dos oceanos continuará a aumentar. As geleiras nas montanhas e na Groenlândia prosseguirão derretendo por décadas, e é provável que o derretimento também continue na Antártida. Também é quase certo que o nível do mar subirá 0,28-0,55m no século, resultando que em quase metade dos lugares onde há eventos excepcionais de maré que foram observados uma vez por século no passado recente serão observados pelo menos uma vez por ano, aumentando a frequência de enchentes.

Além disso, não se pode descartar pontos de ruptura (*tipping points* – mudanças que podem causar efeitos abruptos e irreversíveis) - tais como o aumento do derretimento antártico, a morte da floresta e mudanças

nos padrões climáticos regionais e no ciclo da água. As projeções de aumento de temperatura são apenas médias: é quase certo que a temperatura na superfície terrestre subirá mais rapidamente do que na superfície do oceano (provavelmente 1,4 a 1,7 vezes mais rápido). Também é praticamente certo que o Ártico continuará aquecendo mais rápido do que a média global (provavelmente mais do dobro da velocidade). Nunca antes um relatório de especialistas em mudança climática trouxe evidências tão angustiantes com a análise de fatos à luz das leis da física.

Um importante passo para minimizar as ações contra o impacto do aquecimento global veio com o mais recente tratado internacional sobre mudança climática, vinculado à Convenção das Nações Unidas sobre o Clima, o Acordo de Paris, em 2015. Adotado por 196 países na Cop 21 em Paris, o acordo trouxe um objetivo claro e quantificável para controlar o aumento da temperatura da Terra. O Cop 21 concordou em manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C acima dos níveis pré-industriais, esforçando-se para limitar este aumento de temperatura a 1,5°C. Também se comprometeu a tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória de baixa emissão de GEE e desenvolvimento resiliente às mudanças climáticas. A contribuição mais significativa do Acordo de Paris é trazer a luta contra a crise climática para o nível global, com acordos vinculativos que reúnam todas as nações. Ele também entende a luta contra o aquecimento global como uma questão coletiva. Portanto, as soluções devem ser coordenadas.

Os desafios são enormes. Os grandes poluentes são os países desenvolvidos – que estão há séculos gerando GEE. Em nível global, os

10% da população mais rica do planeta produz aproximadamente metade das emissões dos GEE. Os mais afetados pelos efeitos do aquecimento global serão os países subdesenvolvidos e a população mais pobre dado que são os que possuem menor resiliência para lidar com as consequências da mudança climática. O Acordo de Paris reafirma que os países desenvolvidos devem assumir a liderança na prestação de assistência financeira aos países subdesenvolvidos e mais vulneráveis, ao mesmo tempo em que, pela primeira vez, também incentiva contribuições voluntárias de todas as partes. Isso não está acontecendo. Até então as alternativas apresentadas para a transição verde sustentável – como os bem-vindos programas europeus e estadunidense – mantem a lógica financeirizada do atual modo de produção. Isso quer dizer que são programas que mantêm a lógica de mercado. Os programas são bastante abrangentes, mas de forma geral se limitam as suas fronteiras, estimulando a lógica privada a incorrer em práticas de tributação de produtos importados que não cumpram os padrões de produção compatíveis com as práticas de redução de GEE, num processo de proteção industrial camuflado. Repito: são práticas muito bem-vindas, mas nem de longe suficientes para impedir a catástrofe que se avizinha. As iniciativas para mobilizar a iniciativa privada são essenciais. No entanto, devido a sua característica de maximizadora de lucro, a ela tende a preferir projetos com alta taxa de retorno e com maturação de curto prazo. De acordo com Mariana Mazzucato (2014) em *o Estado Empreendedor*, as grandes revoluções produtivas não foram iniciadas pela iniciativa privada, mas pelo Estado.

Os impactos da mudança climática representam um risco transversal para a humanidade, gerando efeitos econômicos, sociais e ambi-

entais. Avaliar a intensidade das emissões de GEE, identificar atividades e setores críticos e projetar cenários são medidas essenciais para concentrar os esforços de prevenção e mitigação na direção correta. Alcançar uma transição verde justa e sustentável deve ser um projeto coordenado entre países, Estados, entidades públicas e privadas, envolvendo o maior número possível de atores nos cenários global, nacional e local.

A minimização da catástrofe ambiental perpassa por uma mudança profunda e rápida da forma como temos nos relacionado em sociedade. Especialmente, passa pela coordenação dos Estados Nacionais entre si, suas políticas públicas e sua interação com a iniciativa privada. Temos menos de uma década para atingir o objetivo de reduzir as emissões de GEE pela metade. Uma transformação sustentável envolve mudança coletiva e para que isso ocorra é fundamental a construção de alternativas para a sociedade, com alternativas de baixo impacto ambiental acessível para todos os setores da sociedade. Desse modo, será necessária uma nova Convenção para o Desenvolvimento Sustentável.

A pandemia da Covid-19 causou uma queda na atividade econômica mundial, trazendo a oportunidade de incorporar a recuperação verde no planejamento do Estado para nutrir o desenvolvimento sustentável. O atual revés sanitário e econômico se soma aos dilemas relativos ao aprofundamento das desigualdades sociais e econômicas, à rápida destruição ambiental e às drásticas mudanças climáticas. A crise econômica associada à pandemia, juntamente com o desastre ecológico e sanitário, mostrou a instabilidade inerente ao sistema financeiro atual. A Covid-19 infligiu a necessidade de novos instru-

mentos de política pública uma vez que os atuais reproduzem o mesmo sistema econômico que causou os problemas em primeiro lugar - subdesenvolvimento, desmatamento, impacto ambiental, pobreza e desigualdade, para citar apenas os mais evidentes.

A atual crise da pandemia de Covid-19 e a falta de resultados para minimizar as crises climáticas apontam para a necessidade do resgate de estratégias efetivas de desenvolvimento lideradas pelo Estado e suas instituições. A transição verde requer, entre outras transformações estruturais, investimentos de longo prazo em novos setores, em novos processos e inovações tecnológicas. O Estado deve focar em impulsionar mudanças estruturais, redução das desigualdades sociais e regionais, e desenvolvimento sustentável. Para isso, é necessário repensar o papel do Estado, as políticas econômicas e o conjunto de ferramentas disponíveis.

A mudança na percepção dos agentes privados diante de uma nova institucionalização para o desenvolvimento sustentável merece atenção constante dos governos porque nada implica, a priori, que esta reação seja necessariamente positiva. Em particular, os anos de difusão da doutrina neoliberal reforçaram a propensão desses atores a resistir a uma estratégia consciente de desenvolvimento coordenada pelo Estado. Nesse sentido, entendemos que a economia política desempenhará um papel essencial na transição verde. Ao mesmo tempo, torna-se fundamental incorporar ao debate sobre as políticas macroeconômicas a questão da sustentabilidade e a necessidade de uma mudança estrutural. A relevância dessa dimensão fica evidente quando nem mesmo as correntes mais heterodoxas dos economistas apresentam uma teoria macroeconômica que transforma signifi-

cativamente a sociedade como é necessário - no que diz respeito às desigualdades estruturais, regionais, setoriais e sociais, ao meio ambiente e à sustentabilidade do modo de produção. É, portanto, necessário voltar à economia política, às relações de poder e à reforma social. Enquanto não houver coordenação entre as políticas macroeconômicas, com o Estado e suas instituições focalizadas no desenvolvimento econômico - uma Convenção para o Desenvolvimento Sustentável - continuaremos de crise em crise, exacerbando as fissuras sociais, econômicas e ambientais inerentes ao processo de neoliberalismo financeiro. O Estado precisa voltar a trabalhar como um planejador de longo prazo, promovendo o desenvolvimento sustentável, estimulando empresas inovadoras e possibilitando

mudanças estruturais para garantir a transição verde.

Dado o quão radical e rapidamente a sociedade precisa mudar para evitar uma catástrofe climática completa, todos os setores da vida, da silvicultura, da educação, das artes, da habitação, da eletrificação, da produção e do consumo, da forma como os Estados, o mercado e a sociedade interagem, das políticas públicas e das finanças, devem estar alinhadas sob o guarda-chuva de uma única missão para toda a sociedade. Não há solução individual para problemas coletivos. Os efeitos climáticos não respeitam fronteiras. Desse modo, a coordenação deve ser global, inclusiva, com mudanças em todos os setores da economia, desenvolvimento social e regional.

CONSEQUÊNCIAS E LIÇÕES DO ESTELIONATO ELEITORAL DE 2014

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

No ano eleitoral de 2014, o Partido dos Trabalhadores (PT) lançou a candidatura à reeleição de Dilma com a promessa de "Mais mudanças, mais futuro". Este foi o título do programa de governo apresentado aos eleitores brasileiros naquela corrida presidencial. O partido prometia lançar as bases de um novo ciclo de mudanças, "para superar problemas estruturais e seculares que ainda impedem o desenvolvimento pleno de um país mais justo e para garantir que não ocorrerão retrocessos nas importantes conquistas obtidas nos últimos 12 anos" (PT, 2014, p. 5). Para tanto, fazia-se necessário aumentar os investimentos públicos em educação, ciência e tecnologia, assim como expandir as políticas sociais existentes e os investimentos em infraestrutura.

O projeto petista, segundo a narrativa corrente, era ameaçado pelos adversários de Dilma na disputa. As conquistas sociais de três mandatos do PT seriam comprometidas se um candidato de direita fosse eleito e implementasse uma agenda de austeridade, em linha com demandas do mercado financeiro. No segundo turno das eleições, era bastante claro, para os eleitores de Dilma, que essa ameaça era representada por Aécio Neves, do PSDB, que provavelmente

te transferiria para os mais pobres os custos da superação da turbulência econômica então experimentada, em benefício dos estratos mais ricos da população.

Uma vez reeleita, porém, a presidente surpreendeu a todos – eleitores e oposição. Imediatamente após a apertada vitória sobre Aécio, nomeou para o ministério da fazenda um prócer do mercado financeiro, Joaquim Levy, que prometeu um forte ajuste fiscal, em linha com o programa derrotado nas urnas. Os custos do estelionato recaíram, inevitavelmente, sobre a agenda social prometida pelo governo. Como resultado, já entre dezembro de 2014 e fevereiro de 2015, a aprovação da presidente despenca 21%, sinalizando o rápido derretimento de sua base de apoio popular (G1, 2015).

Não se pretende explorar, neste espaço, as razões que levaram o governo reeleito a mudar de forma tão drástica os planos prometidos. Haverá sempre justificativas a serem enumeradas, que contemplam desde o quadro recessivo em que a economia adentrava, passando pela reversão do superciclo das commodities, até o cálculo político do PT e a nova correlação de forças políticas no país, resultante da formação do Con-

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

gresso Nacional mais conservador – até então – da história da Nova República. Em outra direção, busca-se aqui compreender algumas das consequências sociopolíticas da ação.

O estelionato eleitoral de Dilma ofereceu uma oportunidade única para as forças políticas que tentavam, havia quatro ciclos eleitorais, retomar e aprofundar a agenda neoliberal que prevaleceu no Brasil na década de 1990. É verdade que qualquer avaliação crítica dos governos do PT deve lembrar que nem Lula nem Dilma romperam com as diretrizes macroeconômicas estabelecidas no governo FHC. Mas também é verdade que o impulso por privatizações e reformas liberalizantes foi contido, enquanto uma série de políticas sociais viabilizaram a redução da pobreza e a conformação de um mercado interno pujante no país. Isso estruturou a diferenciação, percebida pelo eleitorado, entre os postulantes de esquerda e direita no sistema partidário brasileiro.

Entretanto, ao turvar essa diferença em 2015, o PT caiu em descrédito com seu próprio eleitorado. Paralelamente, Michel Temer, que sucedeu a Dilma após o impeachment, apareceu como a figura ideal não apenas para dar continuidade ao ajuste fiscal já implementado pela presidente em seu breve segundo mandato, mas também para perpetuá-lo através de reformas estruturais e institucionais – cujo símbolo maior foi a Emenda Constitucional 95, que instituiu no país um teto para os gastos públicos. Como sugerem Campello e Zucco (2020, p. 205), Temer não era um político de direita qualquer, mas sim um político de direita provavelmente ciente de que suas chances de renovar o mandato nas eleições seguintes eram bastante remotas. Desse modo, o ímpeto para dar andamento a medidas altamente impopulares não foi contido pe-

los freios que o cálculo eleitoral deveria impor.

O período que contempla o segundo governo Dilma e o governo Temer foi, como resultado, crítico para a insatisfação de boa parte da população brasileira com seu sistema político. Este movimento, é preciso observar, reflete uma tendência internacional do contexto de globalização, que se configurou nas últimas décadas do século XX. Em boa parte do mundo ocidental, a crescente concentração de renda, precarização do trabalho, retração das classes médias, desindustrialização, financeirização e os altos níveis de desemprego se associaram à falta de alternativas políticas nas democracias liberais, na medida em que governos, à direita e à esquerda do espectro partidário, passaram a implementar políticas econômicas semelhantes e alinhadas aos parâmetros da globalização. Em linhas gerais, a agenda predominante se fundamentou em preceitos neoliberais de organização socioeconômica e acarretou o desmonte dos Estados sociais previamente estabelecidos em maior ou menor grau. Para piorar, ela se mostrou também ineficaz na promoção do crescimento econômico, de modo a acentuar as mazelas supracitadas.

A consequente reação popular vem então se refletindo no fortalecimento de movimentos autoritários, populistas e neofascistas, que se aproveitam da demanda social por soluções fáceis e radicais aos problemas experimentados. No Brasil, essa onda anti-establishment foi potencializada pelo cenário de concomitantes crises política, econômica e de representatividade – esta resultante do estelionato seguido pelo impeachment, que levaram ao paroxismo a patente falta de alternativas ao eleitor. Em outubro de 2018, isso se refletiu na vitória de Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais, que fez

uso de um discurso marcadamente antissistema para obter os votos de mais de 57 milhões de brasileiros.

Impulsionado pela Operação Lava-Jato, o debate eleitoral de então se pautou majoritariamente pelo tema da corrupção, em linha com o *modus operandi* de lideranças populistas mundo afora. No discurso bolsonarista, os escândalos da Petrobrás serviram à propaganda e ao fortalecimento de uma agenda pretensamente anti-Estado para a economia, representada pelo programa ultraliberal de Paulo Guedes, e do consequente aprofundamento das reformas estruturais iniciadas por Temer. Com essa finalidade, o governo Bolsonaro logo promoveu uma reforma da previdência e, à altura em que se escreve este texto, acaba de aprovar a privatização da Eletrobras. Apesar do forte choque exógeno representado pela pandemia de Covid-19 e da postura negacionista do governo frente à crise sanitária, em prejuízo da economia nacional, é seguro afirmar que essa agenda econômica dificilmente resgataria o país do quadro de estagnação em que se encontrava desde 2017. Em outras palavras, um exercício contrafactual, baseado tanto na experiência recente brasileira quanto na internacional, permite projetar um cenário no qual, mesmo sem as circunstâncias pandêmicas, a economia brasileira permaneceria sem crescer e o país ainda lidaria altos níveis de desemprego e desigualdade social.

O estelionato eleitoral de 2014 desponta, portanto, como uma peça no quebra-cabeças para se compreender a resiliência da agenda ortodoxa no Brasil. Em um primeiro momento, ela foi revitalizada pelo próprio PT e logo sedimentada por Temer; na sequência, as forças políticas que a defendem instrumentalizaram um movimento populista para fazê-la permanecer

vigente, ao mesmo tempo em que foram também usadas pelo grupo político de Bolsonaro para alcançar o poder. Essa coalizão social – que abrange setores financeiros, a grande mídia, o agronegócio, igrejas neopentecostais, parte do empresariado e frações das classes médias e altas – vem buscando, desde 2015, interditar o debate econômico brasileiro.

Mas a disfuncionalidade da liderança de Bolsonaro na implementação da agenda ortodoxa promoveu cisões profundas nessa aliança, que abrem espaço para que um programa alternativo saia novamente vitorioso das próximas eleições presidenciais. Nesse contexto, se a conjuntura de 2015 ofereceu pretextos para uma guinada à direita da política econômica do governo do PT, tudo indica que o cenário para 2022 será bastante diferente. Isso porque a pandemia de Covid-19 parece estar acelerando a tendência de superação da ortodoxia neoliberal, cujas fragilidades se evidenciaram na capacidade limitada dos Estados que a privilegiaram para reagir aos desafios impostos pela crise sanitária (Saad Filho, 2020).

Os sinais dessa realidade são abundantes. Nos Estados Unidos, as diretrizes de política econômica do governo Biden apontam para uma direção distinta do que prevalecia no país desde a década de 1980, com um maior ativismo do Estado na provisão de bem-estar social e na promoção de investimentos públicos (Andrés, 2021). Paralelamente, organizações internacionais como o FMI e o Banco Mundial vêm flexibilizando seu alinhamento aos preceitos ortodoxos, admitindo e recomendando a ação do Estado, via expansão fiscal, para a superação da crise corrente (Valor Econômico, 2021). Além disso, na América do Sul, um novo ciclo de governos progressistas parece se formar, o que per-

mite especular sobre a ascensão de uma nova "maré rosa" na região (Machado, 2021). É nesse cenário em que Lula, do PT, aparece bem à frente de Bolsonaro nas pesquisas presidenciais para 2022.

Se conseguir ser eleito, Lula terá nova oportunidade de implementar um programa nos moldes do que fora vitorioso em 2014. Com efeito, o ex-presidente já deu declarações apontando para necessidade de se revogar o teto de gastos, mas é preciso ir além para recuperar a confiança dos cidadãos brasileiros em seu sistema político e evitar que um novo governo extremista possa instrumentalizar um sentimento de indignação generalizada para alcançar o poder e ameaçar as instituições do país. Os desdobramentos sociopolíticos brasileiros, desde 2002, sugerem que a maior parte da população vem rejeitando o alinhamento irrestrito à agenda ortodoxa. No único processo eleitoral em que ela saiu vitoriosa no período, em 2018, o debate econômico foi coadjuvante num cenário atipicamente conturbado – marcado por uma forte difusão de *fake news*, por um atentado à vida de Bolsonaro e pela prisão de Lula, que depois seria reconhecida como ilegal, quando o petista despontava em primeiro lugar nas pesquisas de intenções de voto.

Mas nada indica que uma vitória do PT será fácil no ano que vem – a despeito do que as últimas pesquisas vêm apresentando. Dois motivos, pelo menos, recomendam a cautela dessa avaliação. Em primeiro lugar, é possível que Bolsonaro esteja experimentando o piso de seus índices de popularidade, que ainda é alto e contempla cerca de 25% da população. Desse modo, ao longo do ano que precede as eleições, é provável que sua aprovação aumente, uma vez que a vacinação seguirá avançando nos próximos

meses, o que, por si só, deve se reverter em efeitos benéficos para a economia. Paralelamente, o país vem se beneficiando de um novo boom nos preços das commodities e o governo Bolsonaro planeja, nesse contexto, lançar uma nova política de distribuição de renda. As perspectivas para o presidente são, no entanto, ainda nebulosas, dados os desdobramentos da CPI no Senado Federal e as incertezas inerentes à pandemia.

Em segundo lugar, o impeachment do presidente aparece no horizonte, embora seja pouco provável de ocorrer enquanto perdurar a aliança do governo com o presidente da Câmara, Arthur Lira, e com bloco do "centrão" que ele representa. Quanto a esse tema, é bom lembrar que a destituição de Bolsonaro interessa politicamente sobretudo às forças de direita do país, defensoras da agenda ortodoxa para a economia. No possível embate entre Lula e Bolsonaro em 2022, a coalizão neoliberal tende a ver a predominância de seus interesses novamente ameaçada, em função do favoritismo petista. Disso decorre que apenas a destituição do presidente poderia novamente embaralhar as cartas do jogo político e viabilizar, no pleito eleitoral, uma nova liderança de direita que substitua Bolsonaro na polarização com Lula. Portanto, embora a remoção de Bolsonaro da presidência seja urgente, é preciso ter claro que este se trata de um movimento eleitoralmente prejudicial à superação da agenda econômica cuja hegemonia, ao fim e ao cabo, foi o que ajudou a alçá-lo ao poder.

Apesar de todos os problemas e ameaças que a liderança pessoal de Bolsonaro representa para o país, é preciso ter em vista que sua vitória, em 2018, é sintoma de um problema maior, que não pode ganhar sobrevida no ciclo eleitoral vindouro. Internacionalmente, como visto,

essa percepção parece se consolidar, dados os movimentos no sentido de superação da ortodoxia econômica nos países desenvolvidos. Mas no Brasil ainda são escassos os sinais nessa direção. Caberá então às forças da esquerda brasileira, se vitoriosas nas urnas, não repetirem os erros do passado, de modo a atacar as causas que viabilizaram o bolsonarismo no último ciclo eleitoral. Para tanto, as alianças firmadas em prol da democracia, que são imprescindíveis e urgentes, não devem incluir concessões que imobilizem o Estado no enfrentamento dos problemas socioeconômicos.

Referências

ANDRÉS, R. (2021) A volta da alternativa: O novo keynesianismo do governo Biden e a infraestrutura no século XXI. Revista Piauí. Acessado em 3 de julho de 2021 e disponível em <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/volta-da-alternativa/>>.

CAMPELLO, D.; ZUCCO, C. (2020). The Volatility Curse: Exogenous Shocks and Representation in Resource-Rich Democracies. New York: Cambridge University Press, 2021.

G1 (2015). Popularidade de Dilma despencou 21 pontos percentuais em dois meses. Acessado em 20 de junho de 2021 e disponível em

<<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2015/02/popularidade-de-dilma-despenca-21-pontos-percentuais-em-dois-meses.html>>.

MACHADO, P. L. N. (2021). Perspectivas e desafios para uma nova "maré rosa" na América do Sul. Boletim OPSA, n. 1. Acessado em 25 de junho de 2021 e disponível em <<http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2021/05/Boletim-OPSA-2021-n1-jan-mar.pdf>>.

PT (2014). Mais Mudanças, Mais Futuro. Acessado em 5 de julho de 2021 e disponível em <<https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf>>.

SAAD FILHO, A (2020). Coronavírus, crise e o fim do neoliberalismo. Acessado em 3 de julho de 2021 e disponível em <<https://aterraeredonda.com.br/coronavirus-crise-e-o-fim-do-neoliberalismo/>>.

VALOR ECONÔMICO (2021). Há um novo consenso de Washington, e ele é bem menos fiscalista. Acesso em 29 de junho de 2021 e disponível em <<https://valor.globo.com/mundo/noticia/2021/04/12/ha-um-novo-consenso-de-washington-e-ele-e-bem-menos-fiscalista.ghtml>>.