



BOLETIM GEEP

v. 3, n. 2, Jai-Ago, 2022

ISSN:2764-0418

Desafios

políticos e

econômicos

para o governo Lula





BOLETIM GEEP : v.3, n.2 2022

Desafios políticos e econômicos para o governo Lula

Autores e Autoras da Edição

Carmem Feijo - Fernanda Feil - Luiz Fernando de Paula -

Pedro Barbosa - Rafael Moura

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, Camila Vaz e Fernanda Feil

Reflexões de conjuntura sobre um país polarizado: O Brasil sob o governo Lula III, 3

Rafael Moura

Perspectivas econômicas para novo Governo Lula: Diagnóstico e sugestões de política, 11

Luiz Fernando de Paula

Em busca do pluralismo razoável: um desafio à democracia no contexto da pós-verdade, 17

Pedro Mendes Rufino Barbosa

O financiamento da transição verde sustentável, 25

Fernanda Feil e Carmem Feijó

INTRODUÇÃO

O MUNDO EM CRISE: REFLEXÕES E PERSPECTIVAS

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

Camila Vaz - Doutoranda em Ciência Política no IESP-UERJ e pesquisadora 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 sétimo Boletim, intitulado **“Perspectivas político e econômicas para o governo Lula”**. A eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva traz esperança nesse contexto político e econômico de terra arrasada que o Brasil se encontra. Mas traz, também, desafios sem precedentes. A formação de uma frente ampla para eleição foi uma vitória da democracia, mas representa, também a necessidade de extensa articulação entre diversos espectros da classe política. No mesmo sentido, a falta de recursos orçamentários e o completo desmonte da máquina pública necessitarão um governo disposto a negociar e inovar, tendo sempre como horizonte a reconstrução do país.

Esta edição conta com quatro artigos de pesquisadores do grupo e de uma convidada mais do que especial. Os parágrafos a seguir oferecem um panorama dos artigos que compõem este Boletim GEEP.

O primeiro artigo, **“Reflexões de conjuntura**

sobre um país polarizado: O Brasil sob o governo Lula III” foi escrito pelo coordenador do Geep, Rafael Moura - professor adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da Uerj e pesquisador de Pós-Doutorado pelo Instituto Nacional de Ciência & Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED). O artigo reflete sobre algumas das problemáticas e questões a serem enfrentadas pelo próximo governo brasileiro. A vitória de Lula consagrou dois fatos até então inéditos: nunca um presidente em exercício, concorrendo à reeleição, havia perdido a disputa eleitoral. Contudo, ainda que tenha sido pessoalmente derrotado no pleito, o bolsonarismo se mostrou forte e subdimensionado pelas pesquisas de opinião nas eleições para o Legislativo e para os estados. O PL do atual presidente fez um total de 99 cadeiras na Câmara dos Deputados, sendo o partido de maior bancada para o exercício 2023-2026, enquanto, no Senado Federal, a legenda foi a que mais conquistou assentos e agora terá 14 representantes. A eleição, que se manifestou num contexto polarizado, re-

fletiu um Legislativo também bastante dividido e que imporá um delicado cenário de pactuação e conciliação para Lula; que além desse obstáculo também deverá equacionar tópicos econômicos sensíveis como o Teto de Gastos, a reforma trabalhista e a autonomia do Banco Central. É principalmente sobre esses tópicos que Rafael se debruça nesta reflexão

O segundo artigo, é “**Perspectivas econômicas para novo Governo Lula: Diagnóstico e sugestões de política**”, escrito pelo coordenador do Geep, Luiz Fernando de Paula - Professor de Economia da UFRJ e do IESP-UERJ e pesquisador do CNPq e da FAPERJ. Em seu artigo, Luiz Fernando trata dos desafios do novo governo Lula frente a situação econômica e social herdada. Por um lado, a economia brasileira anda de lado com uma taxa de crescimento anêmica desde a recessão de 2014/2016. Por outro lado, não concentração de renda tem aumentado e os índices de pobreza têm piorado. Ou seja, as perspectivas para a economia brasileira em 2023 não são muito otimistas, não havendo projeção para uma retomada do crescimento econômico mais vigorosa no curto prazo, dada as várias restrições conjunturais e estruturais da economia brasileira. No entanto, há espaço para adoção de uma agenda pró-crescimento. O desafio maior, entretanto, será a implementação de uma agenda de desenvolvimento de longo prazo. Neste caso, a agenda ambiental terá que ter um papel fundamental na estratégia de desenvolvimento, devendo ser utilizada

como uma “janela de oportunidade” para abertura de novas frentes de investimento.

O terceiro artigo, é “**Em busca do pluralismo razoável: um desafio à democracia no contexto da pós-verdade**”, escrito pelo pesquisador do Geep, Pedro Mendes Rufino Barbosa – doutor pelo Iesp/Uerj e Pesquisador no Centro de Estudos da Metrópole da USP. Em seu artigo, Pedro traz o conceito de “pós-verdade”, ou seja, a emergência de um quadro de desordem informacional, provocada pela proliferação de sistemas de mídia, abundância de informações e avanço tecnológico que exacerbou a capacidade de forjar fatos, para analisar a democracia atual. De acordo com o artigo, a dificuldade de distinção entre verdades e mentiras inviabilizam o compartilhamento de verdades que facultem o diálogo e a persuasão na interação social.

O último artigo é intitulado “**O financiamento da transição verde sustentável**”, escrito pela pesquisadora do Geep, Fernanda Feil e por Carmem Feijó. Fernanda é economista, pesquisadora de pós-doutorado da UFF e pesquisadora do Grupo de Financeirização e Desenvolvimento. Carmem Feijó é professora titular da UFF e coordenadora do Finde. O artigo aborda a necessidade de adoção de uma Convenção para o desenvolvimento sustentável para enfrentar a crise climática. Uma Convenção para o Desenvolvimento Sustentável é uma mudança na missão e nas ações de um Estado por meio da coordenação de suas políticas, instituições e ferramentas em direção a

uma transição verde e justa. Ela também sinaliza ao mercado privado e à sociedade que as políticas garantirão o desenvolvimento sustentável, apesar dos riscos da transição verde. Mais especificamente, o artigo foca na necessidade de uma nova estrutura de financiamento,

que traga os bancos de desenvolvimento e bancos centrais para o centro da discussão sobre a transição verde sustentável.

Boa leitura a todos e todas!

REFLEXÕES DE CONJUNTURA SOBRE UM PAÍS POLARIZADO: O BRASIL SOB O GOVERNO LULA III¹

Rafael Moura

Professor da FCE/UERJ, Pós-Doc pelo INCT/PPED e coordenador do Geep/Iesp

Este pequeno ensaio objetiva refletir sobre algumas das problemáticas e questões consideradas, na humilde perspectiva deste autor, as mais candentes a serem enfrentadas pelo próximo governo brasileiro. No momento de escrita do presente artigo, decorrem pouco mais de três semanas desde a vitória de Luíz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT) contra o atual mandatário Jair Bolsonaro (Partido Liberal – PL) no segundo turno das eleições; por 50,9% dos votos válidos contra 49,1% (ou 60,345 milhões de votos contra 58,206 milhões), a margem mais apertada da história da Nova República. A vitória de Lula consagrou dois fatos até então inéditos: nunca um presidente em exercício, concorrendo à reeleição, havia perdido a disputa de modo geral, muito menos os dois turnos.

O triunfo do ex-metalúrgico também se mostra impressionante tendo em vista algumas circunstâncias e discrepâncias entre as duas campanhas, principalmente a de Bolsonaro, que arregimentou um financiamento privado muito superior: próximo à semana final de campanha no término de outubro, o atual presidente havia

recebido R\$ 71 milhões de doadores físicos; cifra muito superior à do candidato eleito (que recebeu em torno de R\$ 1,4 milhão por tal via) e com predomínio de megaempresários do agropêlo em sua origem (CONGRESSO EM FOCO, 2022). Não obstante: a inundação de recursos privados no financiamento à sua campanha; a atuação direta da maioria das lideranças evangélicas em seu favor; o uso da máquina do Estado e o suporte de governadores recém-eleitos ou reeleitos (como é o caso de Romeu Zema, em Minas Gerais, e Cláudio Castro, no Rio de Janeiro), ainda assim perdeu.

Contudo, ainda que tenha sido pessoalmente derrotado no pleito, o bolsonarismo se mostrou forte e subdimensionado pelas pesquisas de opinião nas eleições para o Legislativo e para os estados. O PL do atual presidente fez um total de 99 cadeiras na Câmara dos Deputados, sendo o partido de maior bancada para o exercício 2023-2026, enquanto, no Senado Federal, a legenda foi a que mais conquistou assentos e agora terá 14 representantes. Já o PT, por sua vez, subiu de 56 para 68 deputados federais e de 7

¹ Este ensaio constitui uma versão ampliada do artigo “O Brasil pós-eleições de 2022: Pequenas conjecturas sobre os desafios do próximo governo”, publicado no blog do Jornal GGN em 24 de novembro de 2022. Link: <https://jornalgggn.com.br/politica/eleicoes-politica/pequenas-conjecturas-sobre-os-desafios-do-proximo-governo/>. O autor agradece a Camila Vaz, Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) pelos comentários e revisão atenciosa deste escrito.

para 9 senadores; ampliando seu espaço, porém com desempenho aquém do partido de Bolsonaro (O GLOBO, 2022a; O GLOBO, 2022b).

A ampliação das bancadas tanto da legenda do atual mandatário quanto da federação do ex-presidente Lula parece sugerir a transmutação, para o Congresso, da polarização da sociedade manifestada no resultado para o Executivo. Em compensação, outro traço interessante da nova composição congressual é a mitigação não-trivial da fragmentação partidária; característica apontada como um dos elementos constitutivos do sistema político brasileiro e do próprio nexos Executivo-Legislativo, como salientou Abranches (1988) em seu clássico texto sobre o presidencialismo de coalizão no país. Se, em 2018, foram escolhidos representantes de 30 legendas, no próximo mandato serão 23 agremiações partidárias (FOLHA DE SÃO PAULO, 2022).

Esse novo cenário apresentará oportunidades e desafios a Lula; visto que, de um lado, arrefecerá um pouco a miríade heterogênea de atores a se negociar enquanto, por outro, torna a negociação política com o Legislativo mais delicada dado o afunilamento de forças e possível ossificação das bases de apoio ou oposição. Ainda assim, há sempre, como bem salienta Santos (2022), uma parcela de parlamentares mais pragmáticos que preterem a rigidez pragmática partidária ante a possibilidade de obterem posições estratégicas no governo ou adesão aos seus projetos no plenário.

Na esfera econômica, Lula também terá de lidar com problemas de delicada equação. Desde a severa recessão do biênio 2015-2016, o Brasil se firmou prostrado num quadro de estagnação e

baixo crescimento. Não negligenciando a crise da pandemia da Covid-19, a média de crescimento do Produto Interno Bruto no governo Bolsonaro, se levarmos em conta o prognóstico otimista do Relatório Focus do Banco Central acerca de uma possível expansão de 2,7% esse ano, será de apenas 1,15%. Um ritmo pífio para uma economia das proporções da brasileira. Em termos de mercado de trabalho, a taxa de desocupação caiu ligeiramente: de 11,7% em fins de 2018 pouco antes de Bolsonaro assumir para pouco menos de 10% em meados desse ano (IPEA, 2022).

Não obstante, essa pequena queda do desemprego se coaduna com um aumento colossal da informalidade; que, ao final do segundo trimestre desse ano, atingira o recorde da série histórica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): 40% da população ocupada ou 39,3 milhões de trabalhadores (VALOR ECONÔMICO, 2022a). Além disso, o Brasil fechou o ano passado (2021) com o rendimento médio do trabalhador no nível de R\$ 1.353, a menor da série compilada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua desde 2012 (IBGE, 2022).

Ou seja, mesmo com recuo na desocupação, o mercado laboral segue precarizado e com os rendimentos estagnados; o que não pode ser dissociado, absolutamente, tanto do baixo crescimento que o país atravessa quanto à reforma trabalhista aprovada em 2017 durante o governo de Michel Temer (e com voto favorável de Bolsonaro quando ainda era deputado federal). A reforma flexibilizou e precarizou direitos laborais, buscando atenuar custos trabalhistas para os empregadores com o negociado entre empregador e empregado sobrepujando o legislado pre-

² O Relatório Focus o qual usei como referência para tal apontamento foi publicado em 10 de outubro de 2022 e pode ser consultado em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>.

visto na Consolidação das Leis do Trabalho/CLT (EL PAÍS, 2017).

Tal mercado de trabalho precarizado é um dos grandes e mais imediatos desafios futuros do próximo presidente; e aqui elencado como primeira grande problemática que deveria ser tratada. Embora a questão não tenha suscitado qualquer sensibilidade ou preocupação por parte do atual mandatário, na visão de Lula a mesma é bastante problemática. Em entrevista concedida já neste ano, em abril, alegou que a aludida medida (reforma trabalhista) simplesmente tratou de desmontar direitos dos trabalhadores (EXAME, 2022).

Não obstante, no decorrer da campanha eleitoral, visando construir um leque amplo de alianças e fazer concessões a representantes do capital para endossar um perfil mais pragmático, Lula e quadros do PT se comprometeram a não mais revogar a reforma; focando apenas na inclusão de trabalhadores de plataformas digitais na previdência social e outros tópicos menores envolvendo negociações coletivas (CBN, 2022). Eventualmente mantido esse compromisso, e a reforma trabalhista não sendo um tópico político tangenciado no próximo mandato, os prognósticos para um avanço robusto da formalização do mercado de trabalho parecem se tornar mais tênues; mesmo em um cenário otimista de crescimento econômico maior (o que, absolutamente, não está dado).

A segunda problemática imperativa a ser de frente por Lula, em minha ótica, diz respeito à arquitetura institucional pró-cíclica da política fiscal do Estado brasileiro, particularmente no que tange a uma das dimensões do tripé macroe-

conômico instaurado em 1999 no governo Fernando Henrique Cardoso, a meta de resultado primário; e no que tange ao Teto de Gastos.

Em artigo escrito em 2019, Nelson Barbosa, ex-ministro da Fazenda de Dilma Rousseff pouco antes do impeachment da presidente e autor heterodoxo vinculado ao PT, argumentou que uma das problemáticas das regras fiscais brasileiras era que a coadunação entre a meta de resultado primário e o teto de gastos gerava um engessamento da política fiscal. No tange à meta de resultado primário, o governo se veria forçado a fazer contingenciamento de gastos caso a evolução das receitas fique aquém do projetado pela Lei Orçamentária Anual (LOA), (ou seja, uma política fiscal contracionista) em momentos no qual a economia já estaria operando aquém do esperado, agravando potencialmente a redução da atividade.

Nesse sentido, seria mais profícuo, segundo o economista, em linha com outros países desenvolvidos, adotar uma meta de gastos ao invés de resultado, blindando o governo de contingenciamentos ocasionados por flutuações indesejáveis nas receitas; e dotando o Estado ainda de margem de manobra para políticas anticíclicas keynesianas (BARBOSA, 2019).

Aprovado em 2016 através da Emenda Constitucional No. 95, o Teto de Gastos³ foi mais uma regra fiscal a se somar às diversas do país; mas que adquiriu contornos particulares e ainda mais restritivos ao se coadunar com a meta de superávit / resultado primário, prevendo o congelamento de despesas primárias por 20 anos (BARBOSA, 2019; OREIRO e PAULA, 2021; VILLELA e VAZ, 2021).⁴

³ A emenda se encontra em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm.

⁴ Para um debate profícuo e crítico acerca das regras fiscais existentes no Brasil, ver Villela e Vaz (2021).

Em termos retóricos e teóricos, o Teto foi erguido com base no argumento de atenuar o viés supostamente perdulário e “gastador” do Estado brasileiro; tornando a trajetória da dívida pública nacional cadente e sustentável permitindo, assim: a volta da credibilidade junto aos investidores, de um lado, e, de outro, a redução dos juros; com ambos os fatores aumentando os investimentos e a aceleração da atividade econômica (OREIRO e PAULA, 2021; VILLELA e VAZ, 2021).⁵

Ao longo de sua campanha eleitoral, mesmo em eventos ou encontros fechados com o empresário, Lula e quadros do PT bancaram a crítica a tal medida e prometeram revogar o Teto de Gastos (CNN, 2022). Finda a eleição, Lula segue reiterando sua crítica ao Teto; e, no plano prático, sua equipe de transição, ao menos a julgar pelo projeto de emenda constitucional em sua versão inicial, almeja retirar do limite do teto o Auxílio Brasil / Bolsa Família para preservar, minimamente, políticas essenciais de assistência aos mais pobres (O GLOBO, 2022c; VALOR ECONÔMICO, 2022b).

Evidentemente, o aludido texto da PEC de transição é apenas uma versão inicial e não se pode, até agora, elucubrar como ficará sua versão final após discussão com o Legislativo. De toda forma, a percepção de tal problemática – de tal regra fiscal – é um bom sinal, na humilde opinião deste autor.

A terceira e última grande seara que valeria a pena discutir, novamente na visão deste que escreve, seria a da autonomia do Banco Central do Brasil (BCB ou Bacen). Aprovado e sancionado

por Bolsonaro no início do (ainda) pandêmico ano de 2021, o projeto de lei colocou a estabilidade de preços (combate à inflação) como objetivo prioritário da instituição, com o pleno emprego e flutuações no ritmo de atividade se tornando metas secundárias. Ademais, estipula mandatos fixos de 4 anos para o presidente e diretores da instituição não-coincidentes com o mandato do chefe do Executivo, e ainda autonomia operacional no sentido de o Bacen agora ser autarquia especial não mais vinculado ao Ministério da Economia/Fazenda.⁶

A “autonomia” do Bacen é problemática por diversas razões. Aqui, em decorrência das restrições de escopo para este pequeno ensaio, tratarei apenas da dimensão política do problema. Tal projeto é problemático, dentre outras coisas, por poder provocar potenciais disfuncionalidades no que tange à falta de sincronia entre as políticas fiscal e monetária; com uma política fiscal eventualmente expansionista e uma política monetária pró-cíclica e de aperto de juros prejudicando a eficácia de política econômica como um todo (TORRES e MARTINS, 2019).

É um problema que Lula terá de lidar, pelo menos, até a metade de seu mandato, já que terá direito a indicar o próximo presidente do Bacen somente em 2024. Desconsiderando potenciais problemáticas de (falta de) eficácia da política econômica em função de orientações fiscal e monetária discrepantes, tal imbróglio também constitui uma questão política; uma vez que o presidente democraticamente eleito não poderá executar integralmente o programa econômico selecionado pelas urnas. Dessa forma, o insula-

⁵ Como Oreiro e Paula (2021) e Villela e Vaz (2021) explicam de forma mais detalhada, a austeridade com relação aos gastos públicos seria a forma de obtenção de confiança e credibilidade dos governos junto aos investidores privados; que, assim, realizariam investimentos e aumentariam a formação bruta de capital fixo (FBKF) no país. Seria a chamada “contração fiscal expansionista”, alcunha recentemente reificada e trabalhada pelos ortodoxos Alesina et al. (2019).

⁶ O projeto de autonomia do Bacen, aprovado por meio da Lei Complementar No. 179 (24/2/2021), pode ser consultado em: <https://legis.senado.leg.br/norma/33254508/publicacao/33255570>.

mento e a “autonomia” do Bacen com relação às diretrizes estabelecidas pelo Poder Executivo deve ser criticada não somente por considerações de eficiência econômica, mas também por motivo de responsividade democrática; podendo levar a decisões políticas disfarçadas de um véu de suposta tecnicidade (TORRES e MARTINS, 2019).

Em síntese, a despeito das diversas considerações e conjecturas aqui elucubradas, seria extremamente pretensioso vislumbrar de forma acurada um panorama geral para o governo Lula III, perante as futuras dificuldades na conciliação com Legislativo e se apenas a questão do fim do Teto de Gastos for levada adiante. Se o governo perder a batalha política e não conseguir mudar o Teto, os prognósticos para o restante do mandato serão bastante desanimadores; dada a baixa perspectiva de crescimento para a economia brasileira, que padece de baixa produtividade, baixa diversificação produtiva/estrutural e falta de investimentos. Caso consiga, mesmo que autonomia do Bacen e reforma trabalhista não sejam tangenciadas, pelo menos há alguma perspectiva dando margem fiscal para políticas anticíclicas e expansionistas; ou uma mitigação do viés pró-cíclico da política econômica brasileira. Um alento mínimo, embora insuficiente.

Infelizmente, o agora recém-eleito presidente Lula não deu demonstrações de que pretende colocar em discussão essa medida; alegando inclusive, em entrevista realizada pouco antes do primeiro turno, que não veria problemas na “independência” do Banco Central, embora gostasse que a instituição também desse uma maior atenção normativa ao crescimento e geração de empregos (PODER 360, 2022). Não fica claro, contudo, como ele logrará essa atenção normativa do Bacen sob o presente arranjo.

Ao mesmo tempo, é ilusório presumir que o pós-2022 portará qualquer semelhança mínima com o cenário pós-2002, quando Lula foi eleito pela primeira vez. Naquele momento, todo um cenário internacional favorável se abria diante do então presidente, conforme a China acabava de adentrar na Organização Mundial do Comércio (OMC) e provocaria um boom de commodities (tanto em seus preços quanto em sua demanda) que contribuiria em muito para a expansão da economia brasileira na primeira metade do Século XXI (PEREIRA e RIBEIRO, 2016). Hoje, contudo, o cenário econômico (tanto externo quanto doméstico) é bem mais delicado; conforme o país segue amargando um intenso processo de desindustrialização, se mostra incapaz de crescer a taxas elevadas e se vê altamente vulnerável, assim como o restante da América do Sul, aos ciclos de preços/demanda por produtos primários e de liquidez internacional, preso numa verdadeira “armadilha da volatilidade” (CAMPELLO e ZUCCO, 2022).

A sociedade segue polarizada e a margem para conciliação, como a que Lula teceu entre representantes do capital (K) e do trabalho (L) em seu governo, será bastante tênue. O cenário futuro para o próximo presidente do Brasil, em síntese, será bastante precário. Se há algo, contudo, que Lula sabidamente tem capacidade, é de negociar e encontrar meio-termo entre os diversos atores políticos. A ver como ele empregará tal aptidão em seu terceiro mandato, o mais desafiador de todos.

Referências:

- ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro”. *Revista de Ciências Sociais*, Vol. 31, No. 1, 1988. pp.5-34.
- ALESINA, Alberto; FAVERO, Carlos; GIAVAZZI,

Francesco. *Austerity: When It Works and When It Doesn't*. Princeton: Princeton University Press, 2019.

BARBOSA, Nelson. “O problema das três regras fiscais”. *Le Monde Diplomatique*, 30 de maio de 2019. Disponível em: < <https://diplomatique.org.br/o-problema-das-tres-regras-fiscais/> >. Acesso em 13 de outubro de 2022.

CAMPELLO, Daniela; ZUCCO, César. *The Volatility Curse: Exogenous Shocks and Representation in Resource-Rich Democracies*.

CBN. Em reunião com empresários, campanha de Lula promete não revogar reforma trabalhista. 10 de agosto de 2022. Disponível em: < <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/383532/em-reuniao-com-empresarios-campanha-de-lula-promet.htm> >. Acesso em 13 de outubro de 2022.

CNN. Lula volta a dizer que acabará com teto de gastos caso eleito. 25 de setembro de 2022. Disponível em: < <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/lula-volta-a-dizer-que-acabara-com-teto-de-gastos-caso-eleito/> >. Acesso em 17 de novembro de 2022.

CONGRESSO EM FOCO. Agro concentra doações a Bolsonaro. Veja Lista. 21 de outubro de 2022. Disponível em: < <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/agro-concentra-doacoes-a-bolsonaro-veja-lista/> >. Acesso em 17 de novembro de 2022.

EL PAÍS. Reforma do Trabalho: seis mudanças que afetarão sua rotina de trabalho. 22 de julho de 2017. Disponível em < https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/13/politica/1499958789_546835.html >. Acesso em 23 de setembro de 2017.

EXAME. Lula critica reforma trabalhista após PT

prometer revogação. 14 de abril de 2022. Disponível em: < <https://exame.com/brasil/lula-critica-reforma-trabalhista-apos-pt-prometer-revogacao/> >. Acesso em 13 de outubro de 2022.

FOLHA DE SÃO PAULO. Entenda a eleição para o Congresso em 8 gráficos. 3 de outubro de 2022. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/10/entenda-a-eleicao-para-o-congresso-em-6-graficos.shtml> >. Acesso em 13 de outubro de 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Em 2021, rendimento domiciliar per capita cai ao menor nível desde 2012. 18 de julho de 2022. Disponível em: < [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34052-em-2021-rendimento-domiciliar-per-capita-cai-ao-menor-nivel-desde-2012#:~:text=0%20rendimento%20m%C3%A9dio%20mensal%20domiciliar,hoje%20\(10\)%20pelo%20IBGE.](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34052-em-2021-rendimento-domiciliar-per-capita-cai-ao-menor-nivel-desde-2012#:~:text=0%20rendimento%20m%C3%A9dio%20mensal%20domiciliar,hoje%20(10)%20pelo%20IBGE.) >. Acesso em 13 de outubro de 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Ipeadata – Taxa de desocupação. Disponível em: < www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=1347352645 >. Acesso em 13 de outubro de 2022.

O GLOBO. PL elege maior bancada da Câmara dos Deputados para 2023. 3 de outubro de 2022a. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2022/10/03/perfil-bancada-eleita-camara-dos-deputados.ghtml> >. Acesso em 9 de novembro de 2022.

_____. PL, de Bolsonaro, terá maior bancada do Senado em 2023. 3 de outubro de

2022b. Disponível em: < <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/10/03/pl-de-bolsonaro-tera-a-maior-bancada-do-senado-em-2023.ghtml> > . Acesso em 9 de novembro de 2022.

_____. Veja os principais pontos do texto da PEC da Transição apresentado pelo governo eleito. 17 de novembro de 2022c. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/11/16/veja-os-principais-pontos-do-texto-da-pec-da-transicao-apresentado-pelo-governo-eleito.ghtml> > . Acesso em 17 de novembro de 2022.

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

PEREIRA, Lia; RIBEIRO, Lívio. “A nova fase do modelo chinês e principais questões para o Brasil”. In.: BONELLI, Régis; VELOSO, Fernando (Orgs.). *A Crise de Crescimento do Brasil*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV-IBRE, 2016. pp.243-281.

PODER 360. Lula diz aceitar independência do BC, mas propõe mudanças. 27 de setembro de 2022. Disponível em: < <https://www.poder360.com.br/eleicoes/lula-diz-aceitar-independencia-do-bc-mas-propoe-mudancas/> > . Acesso em 21 de novembro de 2022.

SANTOS, Fabiano. O que está em jogo: Lula, o centrão e a governabilidade. 6 de novembro de 2022. Disponível em: < <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2022/11/06/O-que-est%C3%A1-em->

[jogo-Lula-o-centr%C3%A3o-e-a-governabilidade](https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2022/11/06/O-que-est%C3%A1-em-jogo-Lula-o-centr%C3%A3o-e-a-governabilidade) > . Acesso em 9 de novembro de 2022.

TORRES, Ernani; MARTINS, Norberto. “O projeto de autonomia do Banco Central: independência dos políticos ou da democracia?”. *Le Monde Diplomatique – Observatório de Economia Contemporânea*, 26 de abril de 2019. Disponível em: < <https://diplomatique.org.br/o-projeto-de-autonomia-do-banco-central-independencia-dos-politicos-ou-da-democracia/> > . Acesso em 25 de novembro de 2022.

VALOR ECONÔMICO. País atinge recorde de número de trabalhadores informais no 2º trimestre, diz IBGE. 29 de setembro de 2022a. Disponível em: < <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/07/29/pais-atinge-recorde-de-numero-de-trabalhadores-informais-no-2o-trimestre-diz-ibge.ghtml> > . Acesso em 13 de outubro de 2022.

_____. Lula defende fim do teto de gastos em reunião com sociedade civil na COP27. 17 de novembro de 2022b. Disponível em: < <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/11/17/lula-defende-fim-do-teto-de-gastos-em-reunio-com-sociedade-civil-na-cop27.ghtml> > . Acesso em 17 de novembro de 2022.

VILLELA, Caio; VAZ, Camila. “Regras Fiscais no Brasil: Teoria e Prática”. Instituto de Economia da UFRJ – Texto para Discussão, No. 039, 2021. pp.1-37. Disponível em: < https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2021/TD_IE_039_2021_VILELLA_VAZ.pdf > . Acesso em 9 de novembro de 2022.

PERSPECTIVAS ECONÔMICAS PARA NOVO GOVERNO LULA: DIAGNÓSTICO E SUGESTÕES DE POLÍTICA

Luiz Fernando de Paula

Professor do IE/UERJ e IESP/UERJ, pesquisador do CNPq e da Faperj e
Coordenador do GEEP/ IESP

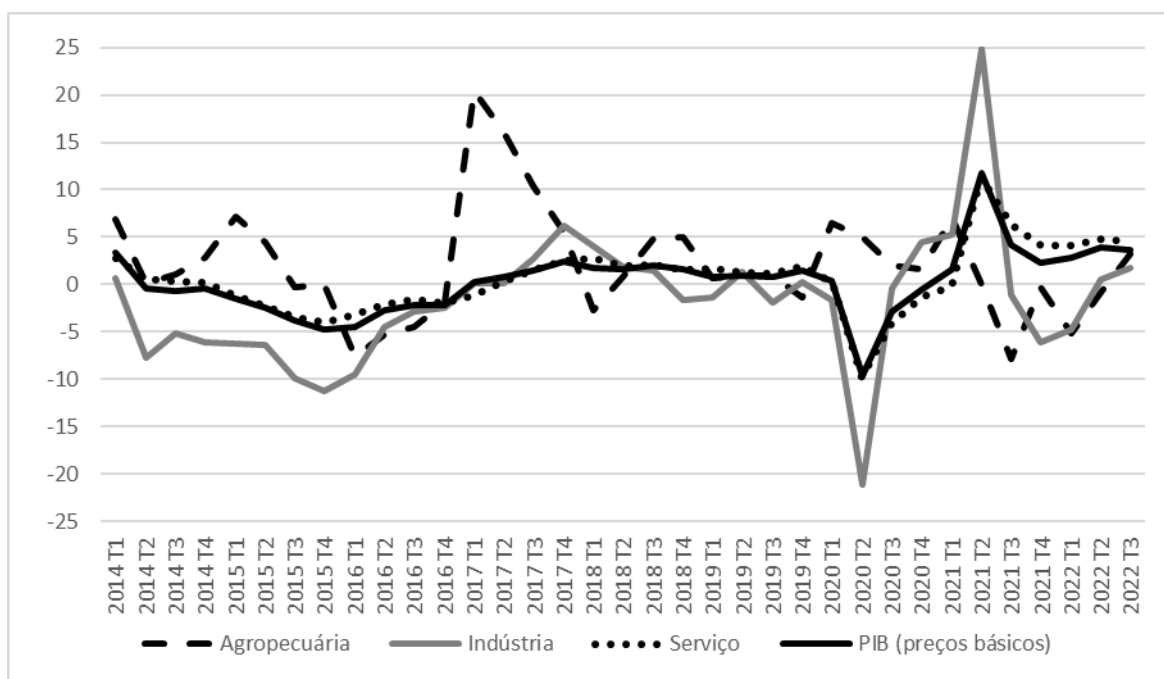
Os desafios do novo governo Lula que entrará em 2023 são enormes em função da situação econômica e social que o mesmo herdará. Por um lado, a economia brasileira anda de lado com uma taxa de crescimento anêmica desde a recessão de 2014/2016, com uma taxa de crescimento real média de apenas 1,3% a.a. em 2017/2022. Considerando uma taxa de crescimento populacional de 0,7% a.a. isto resulta num crescimento da renda per capita de apenas 0,5% a.a., uma taxa muito baixa para as necessidades do país. Por outro lado, não só a concentração de renda tem aumentado no país, como atestado pelo Índice de Gini (Barbosa et al, 2020), como também os índices de pobreza têm piorado: segundo dados do IBGE: em 2021, a proporção de crianças menores de 14 anos de idade abaixo da linha de pobreza chegou a 46,2%, o maior percentual da série, iniciada em 2012. Acrescente-se que há uma forte precarização no mercado de trabalho no Brasil: no período de março a maio de 2022, a taxa de informalidade foi de 40,1% da população ocupada, contra 40,2% no trimestre anterior e 39,5% em igual trimestre de 2021 (Valor, 30/06/2022).

No ano de 2022, o crescimento econômico de 2,8% (segundo a expectativa do mercado, Focus

de 25/11/2022) foi puxado principalmente pelo setor de serviços (ver Gráfico 1), devido não somente a retomada plena das atividades presenciais, como também de um conjunto de anabolizantes implementados em ano eleitoral pelo governo Bolsonaro, incluindo a expansão do valor do Auxílio Brasil (de R\$ 400,00 para R\$ 600,00), liberação de saque do FGTS, corte de impostos (como no caso da gasolina e diesel), auxílio gás e ajuda para taxistas e caminhoneiros. Este aumento do consumo de serviços levou a um aquecimento no mercado de trabalho, com redução na taxa de desocupação (de 11,2% em janeiro de 2022 para 8,3% em outubro de 2022), com os custos salariais aumentado em setores de baixa produtividade.

As perspectivas para a economia brasileira em 2023 não são muito otimistas. Em primeiro lugar, alguns dos fatores que ajudaram a impulsionar a economia estarão sendo desativados, como no caso de liberação do saque do FGTS. Em segundo lugar, no cenário internacional observa-se uma desaceleração sincronizada no mundo, com risco de recessão nos EUA e na Europa, além da forte redução no crescimento da China em função das medidas de isolamento anti-Covid. Em terceiro lugar, dois fatores contribui-

Gráfico 1 – PIB a preços básicos - variação real trimestral sobre mesmo trimestre do ano anterior - (%)

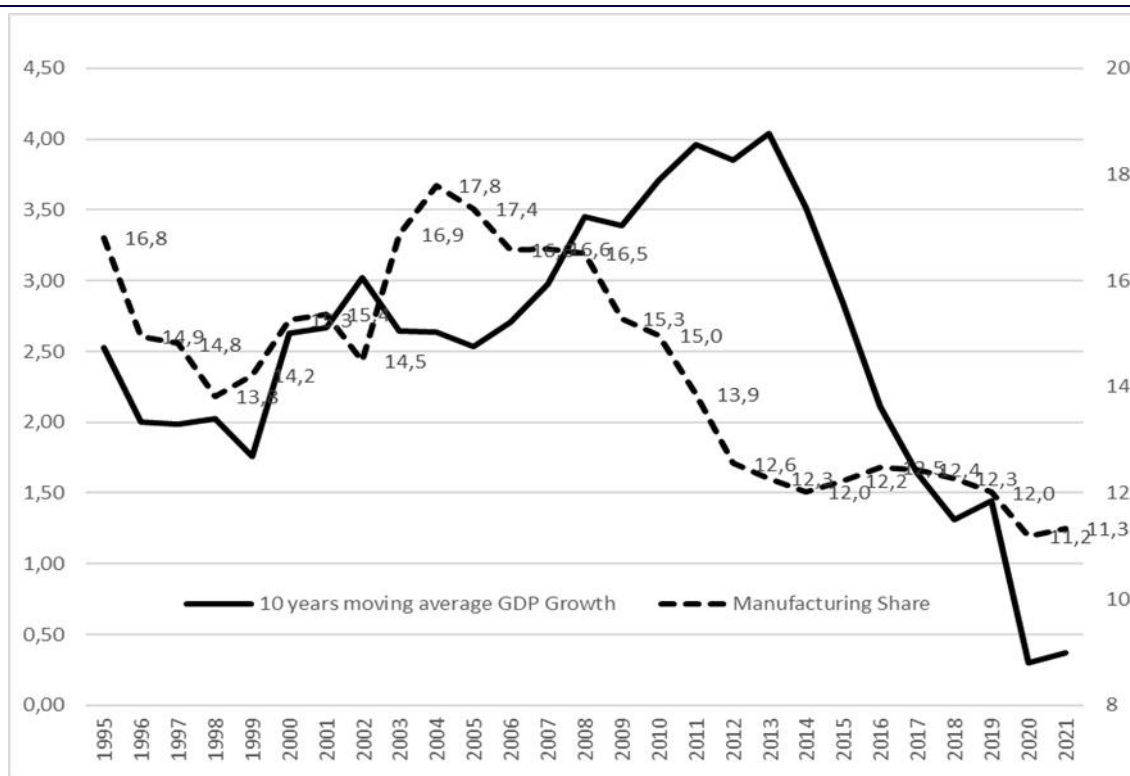


Fonte: IPEADATA (2022).

rão para arrefecer o consumo das famílias: os efeitos defasados da política monetária fortemente contracionista (aumento na taxa Selic de 2,0% em março de 2021 para 13,75% a partir de agosto de 2022) sobre a demanda agregada e o forte aumento no endividamento das famílias em relação à renda acumulada dos últimos doze meses, passando de 39,2% em agosto de 2020 para 49,9% em setembro de 2022. Segundo Sarno e Feijó (2022), o cartão de crédito na modalidade rotativa vem sendo largamente utilizado para financiar gastos correntes de sobrevivência por parte de população de mais baixa renda. Por fim, há de destacar ainda a forte queda no investimento público, de 4,7% PIB 2010 para 2,1% 2021 (Observatório de Política Fiscal da FGV, 2022), que se tornou a variável de ajuste no orçamento público, em particular a partir da implementação do teto de gastos a partir de 2017.

Uma das principais razões estruturais da estagnação da economia brasileira é a desindustrialização prematura, que é um processo no qual a participação da indústria manufatureira no emprego e no PIB diminui antes que tais economias tenham atingido altos níveis de renda per capita. Isto ocorre porque muitas economias em desenvolvimento estão se concentrando cada vez mais em atividades que combinam baixo valor agregado per capita e baixa e/ou média-baixa intensidade tecnológica. Como podemos ver no Gráfico 2, a participação da indústria manufatureira (participação do setor industrial sobre o PIB) caiu de 17,8% em 2004 para 11,3% em 2021. Embora a correlação não signifique necessariamente causalidade, é bem possível que o declínio na tendência de crescimento do PIB – medida pela medida móvel de 10 anos - esteja pelo menos parcialmente associado à queda da participação da indústria ma-

Gráfico 2 – Média móvel de 10 anos de crescimento real do PIB (esquerda) e



Fonte: IPEADATA (2022)

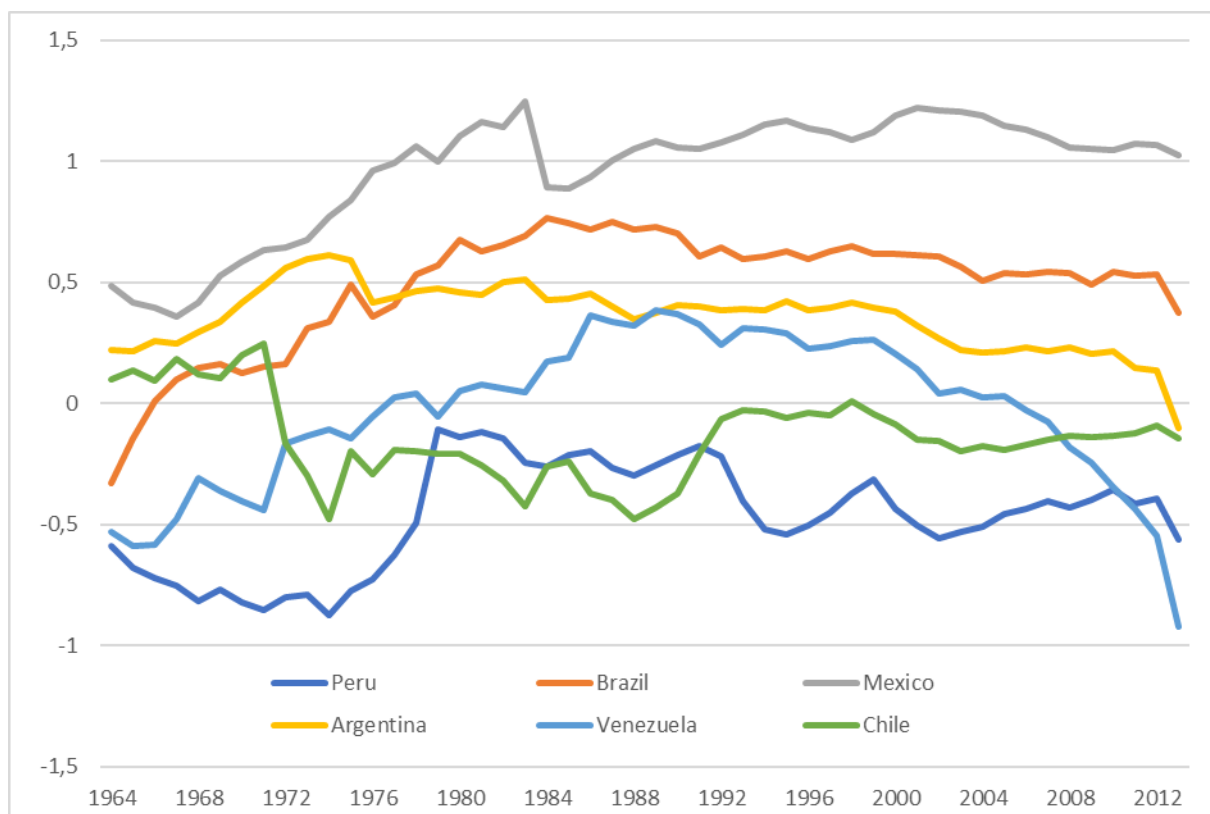
nufatureira no Brasil. Um conjunto de fatores contribuiu para a tendência à desindustrialização, entre os quais, a implementação de uma política econômica que prejudica o setor manufatureiro (juros elevados, câmbio volátil e frequentemente valorizado, histerese de um crescimento do PIB baixo e volátil), ausência de políticas industriais eficazes e estruturantes, efeito negativo da concorrência de produtos chineses, etc.

Gráfico 3 apresenta o índice de complexidade econômica¹ extraído do banco de dados do Observatório de Complexidade Econômica (OEC). A complexidade econômica é importante porque ajuda a explicar as diferenças no nível de

renda dos países e mais importante porque prevê o crescimento econômico futuro. Na maioria das grandes economias latino-americanas, o Índice de Complexidade Econômica (ICE) aumentou desde meados dos anos 60 até o início dos anos 80, ou seja, durante o período conhecido como industrialização de substituição de importações até a crise da dívida externa. O ICE estagnou ou mesmo diminuiu desde então, em parte devido à tendência de desindustrialização na região. O Brasil e o México têm as maiores ICEs entre os países da região, expressando uma maior diversificação de sua estrutura produtiva em comparação com as outras economias. Contudo, o ICE têm sido gradualmente reduzido no Brasil desde o início dos anos 1990.

¹ Para determinar o grau de complexidade produtiva de um determinado país, Hausmann et al. (2011) introduziram uma metodologia algébrica para construir um índice que reflete o grau de diversificação do mix de exportação, sua interação com cadeias de valor globais e sua ubiquidade ou raridade, ou seja, o número de outros países no mundo com capacidade de replicar a produção de um bem específico. A este respeito, os aviões são mais raros que a cana-de-açúcar, pois apenas alguns países tecnologicamente mais sofisticados podem produzi-los.

Gráfico 3 - Índice de complexidade econômica (ICE), economias latino-americanas selecionadas - 1964-2013



Fonte: Observatory of Economic Complexity - OEC (2021)

Expressando a regressão produtiva do país, observa-se uma tendência de reprimarização da pauta de exportações brasileiras. De fato, a participação de produtos manufaturados (aviões, veículos, peças de veículos, caminhões de entrega, peças de motores, equipamentos de transmissão, etc.) e semi-manufaturados (celulose, ferro-ligas, alumínio, aço, açúcar de cana em bruto, etc.) no total das exportações no Brasil era de mais de 50% em 1981/2008, caindo para 29% em 2020 (Ministério da Economia, 2022), tendo como contrapartida o forte aumento na participação de produtos básicos, com predomínio de commodities de recursos naturais (principalmente, petróleo cru e ferro) e agrícolas (soja e derivados, milho, açúcar, carne de

frango e bovina, café, etc.).

Neste contexto, quais perspectivas para o novo governo? O que pode ser feito para que o país recupere uma trajetória de crescimento econômico sustentado com inclusão social? Sem querer esgotar as possibilidades, exploramos na sequência de forma breve algumas políticas e alternativas a serem adotadas.

A PEC da transição é importante ser aprovada para enfrentar o problema do aumento da pobreza no país com recursos para o novo Bolsa Família com benefício de R\$ 600,00 e adicional de R\$ 150,00 por criança até 6 anos, com gasto estimado em R\$ 175 bilhões, além de recursos pa-

ra Farmácia Popular, Merenda Escolar, saúde indígena e investimento público (obras paradas e Minha Casa, Minha Vida), permitindo assim a recomposição de gastos essenciais com saúde, educação, meio ambiente, assistência social e investimento, sem gerar grande efeito sobre a dívida pública no curto prazo². Será fundamental, entretanto, a aprovação de uma reforma tributária, que combine simplificação com progressividade tributária, já que enfrentamento do problema da concentração de renda não pode ser feito apenas pela política de gastos sociais, mas requer também uma maior tributação dos mais ricos, como sustenta Piketti.

Com relação a retomada do crescimento, um problema a ser enfrentado é o elevado endividamento das famílias, de modo que essas possam retomar seus planos de gastos domésticos, com implementação de um programa de renegociação de dívidas, em especial para famílias com renda de até 3 salários mínimos, viabilizando condições adequadas de desconto, prazo e custo para que as famílias paguem suas dívidas acumuladas no cartão de crédito, cheque especial e crédito pessoal. O consumo das famílias representam cerca de 60% do PIB no Brasil, sendo o motor principal do crescimento econômico do país.

Quanto a política macroeconômica será necessário combinar uma política de manutenção de uma taxa de câmbio competitiva (com taxa de câmbio em cerca de R\$ 5,20), que estimule a substituição de importações (bens intermediá-

rios e finais), com uma política de aumento de investimentos públicos, em especial em infraestrutura econômica, que têm elevada externalidade positiva sobre outros setores, puxando o investimento privado.

Para tanto, será fundamental construir um novo arcabouço fiscal para o país, dado os problemas das regras existentes, como é o caso da prociclicidade da meta de resultado primário, que comprime os gastos públicos no momento da desaceleração cíclica e permite o seu aumento em momento de crescimento do PIB e das receitas tributárias, e do teto de gastos, que congela em termos reais as despesas primárias por 10 anos, o que dado o crescimento real das despesas previdenciárias e sociais (face ao aumento da demanda por serviços públicos em função do aumento populacional de 0,7% a.a.) e impõe um esmagamento nas demais rubricas do orçamento, afetando especialmente o investimento público. Neste sentido, alguns economistas (Borges e Gonzalez, 2022; Oreiro e Ferreira Filho, 2022) têm defendido a adoção de um meta de resultado fiscal estrutural, adaptando o modelo chileno, que tem sido adotado de forma similar na Colômbia e no Peru. A regra de resultado primário estrutural considera os desvios do PIB em relação ao produto potencial e desvios nos preços de médio-longo prazos das principais commodities do país, mas com válvulas de escape. Haveria ainda a formação de um fundo soberano constituído por superávits fiscais em momento de crescimento econômico. Esta regra permitiria conciliar sustentabilidade fiscal a lon-

² Romero (2022) realiza estimativas sobre os efeitos fiscais da aprovação da PEC da transição, e considera um cenário mais provável em que a expansão dos gastos sociais e com investimento público teria feito expansivo sobre a economia (considerando multiplicadores fiscais acima de 1), que geraria uma taxa de crescimento do PIB de 2,0% em 2023 e média 2,5% em 2024/26, o que num contexto com elevado desemprego não teria grande efeito sobre inflação e juros. O resultado de sua estimativa sobre a dívida pública/PIB é que a cresce de 74% em 2022 pra 79% em 2025 mas caindo para 78% em 2026. O grande problema das estimativas pessimistas sobre a trajetória da dívida pública é não considerar os efeitos dos gastos públicos sobre o crescimento econômico.

go prazo com flexibilidade para adoção de políticas fiscais contracíclicas, além de prover recursos para realização de investimentos públicos.

Por fim, dado que o Banco Central se tornou independente em 2021 e tem adotado uma política monetária mais conservadora, e que portanto não pode ser influenciado pela política do governo federal, será necessário pensar uma política de financiamento para empresas e setores estratégicos através dos bancos públicos, como no caso da constituição de um programa de crédito (com garantia do governo) voltado para pequenas e médias empresas. O desafio neste particular é a constituição de instrumentos financeiros que sejam apropriados ao financiamento de mais longo prazo e de maior risco.

Concluindo, não se deve esperar uma retomada do crescimento econômico mais vigorosa no curto prazo, dada as várias restrições conjunturais e estruturais da economia brasileira, mas há espaço para adoção de uma agenda pró-crescimento que permita um crescimento econômico que seja maior que o crescimento mediano estimado para 2023 de 0,7% a.a. (Focus de 25/11/22), além da necessidade de enfrentar de imediato o problema do aumento da pobreza e uma mínima recomposição de gastos sociais no orçamento do governo federal. O desafio maior, entretanto, será a implementação de uma agenda de desenvolvimento de longo prazo para o

país. Neste caso, a agenda ambiental terá que ter um papel fundamental na estratégia de desenvolvimento, devendo ser utilizada como uma “janela de oportunidade” para abertura de novas frentes de investimento (como no caso da mudança na matriz energética).

Referências:

- BARBOSA, R., SOUZA, P.F.; SOARES, S. (2020). “Desigualdade de renda no Brasil de 2012 a 2019”, <http://dados.iesp.uerj.br/desigualdade-brasil>, 2020.
- BORGES, B.; GONÇALEZ, C.. “Sugestões para um novo arcabouço de regras fiscais”. Valor, 29 de novembro de 2022, p. A12.
- HAUSSMANN, R.; Hidalgo, C.; Bustos, S.; Coscia, M.; Simoes, A.; Yildirim, M.A. The Atlas of Economic Complexity: mapping paths to prosperity. Cambridge, MS: MIT Press, 2011.
- OREIRO, J.L; FERREIRA FILHO, H. “Um arcabouço fiscal favorável ao crescimento”. Valor, 30 de novembro de 2022, p. A20.
- ROMERO, J.P. “Qual será o efeito da PEC da transição, afinal? Valor, 2 de dezembro de 2022.
- SARNO, P.M.; FEIJÒ, C. “O financiamento para sobrevivência: a nova realidade das famílias mais vulneráveis do Brasil. Jornal GNN, 01 de dezembro de 2022.

EM BUSCA DO PLURALISMO RAZOÁVEL: UM DESAFIO À DEMOCRACIA NO CONTEXTO DA PÓS-VERDADE

Pedro Mendes Rufino Barbosa

Doutor Iesp/Uerj e pesquisador do Geep/Uerj

Não raro o conceito de “pós-verdade” foi equivocadamente interpretado como um instrumento analítico típico às abordagens pós-estruturalistas — vulgarmente classificadas como pós-modernas — cuja ênfase repousava sobre a desconstrução de valores, linguagem ou instituições sociais, razão pela qual os argumentos teóricos nessa linha incorriam em certo relativismo moral ou cultural. Na verdade, tal conceito se refere à emergência de um quadro de desordem informacional, provocada pela proliferação de sistemas de mídia, abundância de informações e avanço tecnológico que exacerbou a capacidade de forjar fatos. Esse processo arrefeceu o poder simbólico da credibilidade da informação como critério de organização do debate público, conferindo prevalência às emoções e às crenças prévias individuais. A dificuldade de distinção entre verdades e mentiras, consequentes desse quadro, inviabilizam o compartilhamento de verdades que facultem o diálogo e a persuasão na interação social. Com efeito, instaurou-se certa “pós-estruturalização” da esfera pública que relativiza todas informações e as sujeita a reinterpre-

tações de narrativas, obliterando pontes de diálogo e redundando, por sua vez, no processo de polarização social e política (Waisbord, 2018; Tumber e Waisbord, 2021; Salgado, 2021).

Apesar do cenário delineado aparentar demasiado distópico, tal conceito descreve fidedignamente os processos de polarização política e social pelos quais o Brasil passou nos últimos anos, tendo seu ápice nestas últimas eleições de 2022 (Delgado, 2022). Mais do que isso, há crescentes evidências de que esse fenômeno social tem se manifestado por outros contextos, como nos Estados Unidos (Somer e McCoy, 2018). Não obstante suas notórias interfaces com a política e a democracia, na ciência política os trabalhos que se apropriam deste conceito são menos frequentes. Comunicólogos, filósofos, sociólogos e psicólogos sociais têm se ocupado mais em discuti-lo.

Neste ensaio, então, empreendo um debate teórico sobre os efeitos deletérios do quadro da pós-verdade às instituições democráticas. Nessa direção, argumento em diálogo com alguns debates da teoria política, sobretudo com a dis-

cussão mais procedimentalista de John Rawls (2011) a respeito da democracia desenvolvida em “O liberalismo político”. Mais especificamente, elaborei um diagnóstico e um prognóstico referentes aos impactos do quadro de pós-verdade sobre a democracia, a partir dos conceitos de consenso sobreposto e pluralismo razoável formulados por John Rawls.

Pós-verdade

Como Waisbord (2018) observa, a objetividade da verdade não é dada a priori, senão depende de um contexto para se valer, particularmente de um ambiente social de compartilhamento de visões de mundo. Ainda conforme o autor, no ocidente, desde o século XIX, houve uma construção institucional em âmbito global do disciplinamento do conhecimento a partir dos princípios do racionalismo científico. Em outras palavras: o critério hegemônico de definição da verdade passou a ser intermediado por tais princípios. Na tentativa de adquirir legitimidade para as informações veiculadas, o jornalismo profissional passou a se fiar crescentemente na opinião de especialistas científicos e a tentar forjar a objetividade metodológica científica em suas informações veiculadas sob a justificativa de que eram desprovidas de ideologia e subjetividade. A estrutura centralizada dos sistemas de mídia, a maior escassez de informação e o menor desenvolvimento tecnológico, facilitaram a

consolidação da hegemonia sobre a definição de verdade do racionalismo científico e dos grandes grupos de mídia no chamado período pré-digital (Waisbord, 2018; Tumber e Waisbord, 2021).

O fenômeno da pós-verdade relaciona-se, portanto, ao contexto de enfraquecimento dessa hegemonia. A legitimidade dessa ordem no sistema de comunicação social tem sido desafiada pela multiplicação dos sistemas de mídia, sobretudo com a popularização da internet a partir dos anos 2000 (Waisbord, 2018). De um lado, a descentralização e a ampliação do fluxo informacional proporcionaram maior pluralidade de perspectivas no sistema de comunicação social, abrindo espaço para a voz de grupos cujos pontos de vistas foram historicamente marginalizados, como por exemplo a emergência das chamadas “mídias alternativas”. De outro lado, tal processo redundou na crescente politização e relativização informacional, equivalência no debate público entre informação com e sem credibilidade, na exacerbação do viés de confirmação¹ como mecanismo de consumo informacional perpetuado pela lógica de reforço de preferências conduzidas pelos algoritmos que induzem o fenômeno de polarização (Salgado, 2021).

Essa transformação facultou a difusão de discursos e o fortalecimento de grupos negacionistas, como em torno das mudanças climáticas e do Holocausto (Waisbord, 2018; Martine e Al-

¹ Um viés psicológico em que o receptor da mensagem tende a acreditar em informações que reforçam suas crenças prévias.

ves, 2019). Durante a pandemia do Covid-19, intensificou-se o desafio à hegemonia das autoridades detentoras da legitimidade sobre o conhecimento científico, sobretudo nos Estados Unidos e no Brasil. Contra recomendações de órgãos oficiais de regulamentação, como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Centro de Controle e Prevenção de Doenças (CCD) norte-americano, houve a profusão nas mídias sociais de recomendação de medicamentos sem eficácia comprovada, questionamento contra a necessidade de isolamento social e disseminação de teorias que contestavam a segurança das vacinas em desenvolvimento (Kalil et al., 2021). Essa dinâmica conferiu uma nítida dificuldade de operacionalizar uma política pública de saúde efetiva no contexto de crise sanitária nesses países; política esta que suscitava uma ampla capacidade de coordenação social.

Aponta-se com frequência que o advento da internet facilitou a articulação dos grupos de extrema-direita, os quais ampliaram a sua influência em formas de redes internacionais. Mais do que isso, tais grupos foram efetivos em articular ecossistemas próprios informacionais para promover a desinformação como política, difundindo ideologias racistas, fascistas e armamentistas. Uma das estratégias é se colocar contra o establishment, deslegitimando instituições como sendo capturadas por elites políticas e econômicas (Hawley, 2021; Ruediger et al., 2021).

É trivial dizer que desinformação (*desinformation*) ou informação desqualificada (*misinformation*)² utilizados de forma política não são fenômenos novos. No entanto, a escala de difusão, poder de influência, capacidade de replicação daqueles que recebem tais informações, e a velocidade de difusão são muito superiores ao contexto pré-digital. Atualmente, desinformação ou má-informação são muito mais difíceis de serem identificadas diante por exemplo dos recursos da inteligência artificial que podem produzir deep-fakes³ ou forjar ativismo político nas redes sociais por meio da criação perfis robôs. Portanto, seu impacto político é certamente maior do que aquele testemunhado em períodos históricos anteriores, em virtude das transformações tecnológicas em curso (Salgado, 2021).

Pós-verdade e robustez institucional

Há cientistas políticos que enquadram a questão da robustez institucional a partir da dicotomia: instituições estão funcionando ou não. O enfoque analítico repousa com frequência sobre como a agência de indivíduos — assumidos como racionais — são moldadas por custos e incentivos inerentes às configurações institucionais. Nesse sentido, importa a capacidade de *enforcement* institucional, isto é, em que medida os custos institucionais impostos são suficientes

²Armitage e Vaccari afirmam que há uma distinção convencional entre *desinformation* como a divulgação intencional de informação inverídicas, enquanto *misinformation* seria este mesmo ato exercido, porém, de forma não intencional.

³Tecnologia de inteligência artificial que forja rostos e voz de maneira realistas, conseguindo, com isso, forjar ações e discursos em geral de políticos no intuito de difamá-los.

para inibir ou freiar violações a regras formais democráticas.

A despeito da ascensão de líderes políticos populistas de extrema-direita com aspirações autoritárias nos Estados Unidos e no Brasil, bem como diante da emergência de uma polarização severa, certos analistas argumentavam que a sobrevivência da democracia nestes países nunca esteve sob risco. O argumento mais sistematizado é o de Weyland (2020) conforme o qual a ruptura democrática só seria possível sob duas condições. Na primeira, quando as instituições são fracas, com baixos pontos de veto, e vulneráveis a mudanças e, portanto, teriam baixos mecanismos de frear intentos autoritários. A segunda condição seria quando governos com aspirações autoritárias conseguiriam promover uma substantiva recuperação econômica, após um período de crise, ou ao inaugurar um longo período de bonança. Nenhuma dessas condições estiveram presentes em ambos os países, nos últimos anos, o que tornaria a ruptura democrática nestes contextos improvável. Prova disso seria que as instituições nestes países teriam criado um contra-movimento, calcado nos sistemas de pesos e contrapesos, os quais conseguiram conter as ameaças provenientes de Donald Trump e Jair Bolsonaro, bem como de atores organizados da sociedade civil com pautas anti-democráticas (Pereira, 2020; Weyland, 2020).

Uma das limitações presentes nessas análises é de que elas desconsideram uma assunção elementar do neoinstitucionalismo: instituições são categorias sociológicas e, portanto, são endógenas às sociedades (Przeworski, 2004). Portanto, elas não possuem um efeito causal a priori: “ ‘Não se pode impedir um golpe de Estado por meio um artigo na Constituição’, Guillermo O’Donnell uma vez me comentou”⁴ (Przeworski, 2004, tradução livre, p.3). Configurações institucionais espelham estruturas sociais sobre as quais elas foram erigidas. Por exemplo, o padrão dos sistemas partidários no pós-guerra na Europa que quase sempre opôs partidos trabalhistas ou social-democratas com base em sindicatos, de um lado, e partidos liberais/ou conservadores, de outro, tinham um lastro numa estrutura social de classes conformada pelas revoluções industriais (Huber e Stephens, 2001).

Além disso, instituições não operam em um vácuo moral que conforma as ações racionais de indivíduos a partir do estabelecimento de custos e incentivos. Ao contrário, elas são erigidas calcadas em normas socialmente compartilhadas (Polanyi, 1980; Rothstein, 1998). Como já observava Tocqueville (2005), o cultivo do ideal da igualdade esteve no cerne do desenvolvimento da democracia nos Estados Unidos. Mais do que isso, como já pontuado nos clássicos da sociologia (Durkheim, 2008), instituições são por definição conservadoras, na medida em que

⁴ “One cannot stop a coup d’etat by an article in the constitution,” any article in the constitution, Guillermo O’Donnell once remarked to me”

são voltadas a reforçar as suas normas sociais subjacentes. Dado esse caráter conservador, análises neoinstitucionalistas não raro tiveram dificuldade de explicar processos históricos de mudanças institucionais com base em mecanismos internos às próprias instituições. As explicações evocam em geral choques externos, como transformações estruturais nas sociedades (Hall e Taylor, 2003).

Se instituições prescindem de normas sociais compartilhadas, então o funcionamento institucional ótimo não é aquele no qual custos às violações de regras são impostos de forma eficaz, mas quando as regras formais são respeitadas em grande medida pela ampla adesão e incorporação pelos indivíduos das referidas normas sociais subjacentes às instituições. No limite, a frequente necessidade de imposições de punições a quem viola as regras expressa a falta de adesão às normas sociais imanentes às instituições e, portanto, revelam a fragilidade em vez de robustez institucional.

Essa perspectiva elucida que o debate sobre erosão institucional é mais complexo e tange o emergente fenômeno da “pós-verdade”. Ao dificultar o compartilhamento de visões de mundo e favorecer a confusão, o quadro de pós-verdade apresenta um alto potencial de deterioração institucional. No caso do Brasil e dos Estados Unidos, são crescentes as fraturas e conflitos no nível da solidariedade familiar, perpetuadas por esse quadro, o que alguns autores têm chamado de “polarização afetiva” (Iyengar et al., 2019). Trata-se de um fenômeno que está além

da divisão ideológica política, mas se expressa numa divisão normativa e ontológica entre parentes e ou indivíduos pertencentes a mesma comunidade. Ademais, a disseminação da violência política em ambos os países, sobretudo no contexto eleitoral, evidencia o enfraquecimento das instituições políticas cujo devir fundamental reside na intermediação dos conflitos sociais e, por sua vez, no cessamento do mecanismo primário operacionalizado pela violência.

O desafio do pluralismo razoável para a democracia sob a pós-verdade

Como contraponto ao utilitarismo, o filósofo John Rawls propõe uma teoria contratualista de justiça que é sintetizada em torno da ideia de justiça como equidade. Se no livro “Justiça como Equidade” o autor incumbe-se de delinear os aspectos morais em torno dos quais uma sociedade justa deveria ser ordenada, em “O liberalismo político” (Rawls, 2011) ele explora a dimensão procedimental do sistema político iminente a este construto social. Rawl (2011) confessa que sua formulação inicial era irreal, porque desvanecida de condições fiadoras da estabilidade política, uma vez que pressupunha um consenso natural dos indivíduos aos valores firmados no pacto social. Na prática, todavia, sociedades modernas caracterizam-se por uma progressiva complexidade, comportando grupos sociais com diferentes doutrinas religiosas, filosóficas e políticas.

Se para as teorias pluralistas a democracia se faz a partir da descentralização de poder entre

os diversos grupos sociais — daí a ideia de poliarquia em Dahl (1997) — para Rawls, em contrapartida, a conciliação entre pluralismo e democracia liberal constitui um desafio. Mais do que isso: o pluralismo estrito é incompatível com a democracia, pois impossibilita a sua estabilidade. Diversos grupos, cujos princípios e perspectivas são integralmente inconciliáveis entre si, são incapazes de acordar uma normativa social nuclear e estabelecer relações recíprocas, entervando a consumação de um pacto social que sustente as instituições políticas.

À estabilidade democrática é necessário a conformação de um pluralismo razoável que concilie diversidade social com um consenso em torno de valores mínimos. Inspirado em Maquiavel, o autor sugere a separação da moral social (“doutrinas abrangentes”) das concepções políticas. Assim, o consenso tácito ao pluralismo razoável (“consenso sobreposto”) deve se circunscrever aos valores políticos que sejam razoáveis para todos acatarem, como a igualdade e a reciprocidade: tudo aquilo que se aplica a mim deve se aplicar ao outro; se tenho direitos e liberdades, o outro também deve ter.

Ainda que Rawls não tenha testemunhado os desdobramentos da revolução digital, seu enquadramento a respeito dos desafios interpostos ao funcionamento da democracia interpela o cerne do debate contemporâneo. Ao articular esses dois debates, depreende-se que a emergência do cenário de pós-verdade impulsionou as sociedades em direção a um pluralismo não-

razoável (ou um pluralismo estrito) que, como tal, provoca a instabilidade das instituições democráticas. A guerra de narrativas e as confusões sobre a realidade disseminadas por fenômeno ameaçam as bases de consenso sobre as quais instituições foram erigidas.

Sob essa ótica, pode-se dizer que à sobrevivência da democracia no longo prazo é imperativo a busca por mecanismos institucionais voltados a fomentar o princípio do pluralismo razoável. A pertinência desse conceito relaciona-se a duas dimensões: por um lado, é muito improvável a reversão do processo de descentralização dos sistemas de mídia e, em certo sentido, indesejável a renúncia ao pluralismo por ele facultado; por outro lado, é preciso criar mecanismos institucionais, sobretudo nos sistemas de comunicação social, provavelmente com coordenação global, que fortaleçam e promovam um consenso sobreposto.

Considerações finais

Este ensaio discute os desafios contemporâneos à sobrevivência da democracia à luz do conceito de “pós-verdade” e de debates provenientes da filosofia e da teoria política, sobretudo com base em John Rawls. Em contraposição aos diagnósticos limitados a máxima do “instituições estão funcionando ou não”, argumento que a robustez das instituições democráticas envolve dimensões para além da sua capacidade de *enforcement* para que indivíduos respeitem regras constitucionais. Retomo a ideia de que instituições são endógenas à sociedade (Przeworski,

2004) e, nesse sentido, além de expressarem características da estrutura social, elas prescindem de normas socialmente compartilhadas.

O quadro da pós-verdade induz a um debate público destrutivo, ao promover a confusão e a desinformação, sabotando as condições necessárias para a vigência de um pacto social em torno de normas mínimas. Esse ambiente destrutivo combate a legitimidade das instituições democráticas e, no longo prazo, consumir um movimento de ruptura de regime.

A título de se pensar soluções a tais desafios contemporâneos, evoco as categorias desenvolvidas por Rawls que opõe o pluralismo puro ao pluralismo razoável. Sob essa ótica, o contexto de pós-verdade pressiona as sociedades para o pluralismo estrito, no qual grupos com diferentes epistêmes e doutrinas demonstram-se incompatíveis à convivência sob mesma comunidade política e institucional. A ideia de pluralismo razoável tenta conciliar a pluralidade com a existência de um consenso sobreposto que diz respeito ao acordo mínimo em torno de normas políticas. Se instituições são a priori construídas para endossar normas sociais subjacentes, é necessário criar mecanismos institucionais fundamentados no princípio do pluralismo razoável para tenta reverter o processo de erosão institucional provocado pelo contexto de pós-verdade. Trata-se de criar instituições que perpetuem o pluralismo, o qual tem sido incentivado pela revolução digital, mas que ao mesmo fortaleçam o consenso sobreposto em torno dos valores como democracia e os direitos humanos.

Referências:

- DAHL, R. Robert A. Poliarquia. São Paulo: EdUSP, 1997.
- DELGADO. 'Lula enfrenta um jogo de desestabilização e violência' | Nexo Jornal. Nexo Journal, 2022.
- DURKHEIN, E. Da Divisão Do Trabalho Social. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova: revista de cultura e política, p. 193–223, 2003.
- HAWLEY, G. Media and the “alt right”. *Em*: TUMBER, H.; WAISBORD, S. (Eds.). . The Routledge Companion to Media Disinformation and Populism. 1. ed. New York: Routledge, 2021. p. 101–109.
- HUBER, E.; STEPHENS, J. D. Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets. Chicago: University of Chicago Press, 2001.
- IYENGAR, S. *et al.* The origins and consequences of affective polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, v. 22, n. 1, p. 129–146, 2019.
- KALIL, I. *et al.* Politics of fear in Brazil: Far-right conspiracy theories on COVID-19. *Global Discourse*, v. 11, n. 3, p. 409–425, 2021.
- MARTINE, G.; ALVES, J. E. D. Disarray in global governance and climate change chaos. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 36, 26 ago. 2019.

- PEREIRA, C. Ih... a democracia brasileira não ruiu... - Política - Estadão. Estado de São Paulo, 2020.
- POLANYI, K. A grande transformação: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- PRZEWORSKI, A. The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Economic Development? *European Journal of Sociology*, v. 45, n. 2, p. 165–188, 2004.
- RAWLS, J. O liberalismo político. Tradução Álvaro De Vita; Luís Carlos Borges. 1ª edição ed. São Paulo: WMF Martins Fontes - POD, 2011.
- ROTHSTEIN, B. Just institutions matter: the moral and political logic of the universal welfare state. [s.l.] Cambridge University Press, 1998.
- RUEDIGER, M. A. *et al.* The Global Far Right: Brazil Establishes Own Ecosystem on Parler and Mimics American Far-Right Wing. 2021.
- SALGADO, S. Disputes over or against reality? Fine-graining the textures of post-truth politics. *Em*: TUMBER, H.; WAISBORD, S. (Eds.). . The Routledge Companion to Media Disinformation and Populism. 1. ed. New York: Routledge, 2021. .
- SOMER, M.; MCCOY, J. Déjà vu? Polarization and endangered democracies in the 21st century *American Behavioral Scientist* SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, , 2018.
- TOCQUEVILLE, A. DE. A Democracia na América. Tradução Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- TUMBER, H.; WAISBORD, S. Media, disinformation, and populism: problemas and responses. *Em*: TUMBER, H.; WAISBORD, S. (Eds.). . The Routledge Companion to Media Disinformation and Populism. 1. ed. New York: Routledge, 2021. .
- WAISBORD, S. Truth is what happens to news: On journalism, fake news, and post-truth. *Journalism studies*, v. 19, n. 13, p. 1866–1878, 2018.
- WEYLAND, K. Populism’s threat to democracy: Comparative lessons for the United States. *Perspectives on Politics*, v. 18, n. 2, p. 389–406, 2020.

O FINANCIAMENTO DA TRANSIÇÃO VERDE SUSTENTÁVEL

Fernanda Feil

Economista, pesquisadora de pós-doutorado da UFF e pesquisadora do Finde/UFF e do Geep/Iesp

Carmem Feijó

Professora titular da UFF e coordenadora do Finde– Grupo de Financeirização e Desenvolvimento

As devastadoras evidências sobre a seriedade da crise climática traduzidos pelos cada vez mais intensos e frequentes eventos climáticos extremos comprovam a necessidade de ação imediata. De acordo com o relatório produzido pelo *Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC (2021)* a temperatura da terra já subiu 1,1^aC em relação ao nível pré-industrial. A crise climática é um problema que afetará a forma de vida em todas as suas esferas – desde as relações de produção até a forma como nos relacionamos. O relatório afirma que devemos reduzir em 43% as emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) até 2030, em relação aos níveis de 2018, de forma a alcançar a meta de aumento da temperatura de até 2^o C, tentando limitar a 1,5^o C, estabelecidos pelo Acordo de Paris. Reverter a crise climática precisa da atuação conjunta dos Estados Nacionais, regionais e coopera-

ção internacional operando com a missão de realizar uma transição verde sustentável¹. Necessita também da atuação do público em geral, movimentos sociais, sindicatos, empresas e demais agentes do mercado, atuando em uma nova convenção social, voltada para o desenvolvimento econômico sustentável. Isso requer uma mudança nos paradigmas da sociedade.

O aquecimento global é apenas um dos aspectos da crise ecológica, que engloba extinção em massa, contaminação dos solos e água, exaustão do solo, perda de biodiversidade, impactos na saúde dos seres humanos, derretimento das geleiras polares, acidificação dos oceanos, elevação do nível do mar, entre outros, em um conjunto de ações que quando combinadas, podem significar consequências devastadoras para a vida humana.

¹ Transição verde sustentável é o processo de transformação de uma economia altamente intensiva em emissão de gases de efeito estufa para uma economia com baixa intensidade de emissão, que promova o desenvolvimento sustentável, ou seja, respeite os limites de recursos naturais, garantindo a inclusão social e redistribuição de renda. Esse conceito engloba o entendimento da essencialidade da preservação do meio ambiente e garantia de qualidade mínima de vida entre ecossistemas e pessoas, para promover o desenvolvimento econômico inclusivo e de longo prazo.

Enfrentar esse problema demanda um processo que irá reorientar os ativos do mundo, uma vez que será necessário mudar drasticamente a estrutura produtiva de uma indústria altamente emissora de GEE para uma com baixa intensidade em emissão. Dessa forma, a agenda de ações para enfrentar a transição climática implica reestruturação produtiva e financeira. Novas formas de políticas públicas relacionadas à necessidade de implementar um plano de transição verde sustentável implicam profundas mudanças no pensamento político e econômico, bem como reestruturação dos poderes econômicos no nível mundial. Reconstruir esse novo pensamento de forma a garantir a transição verde sustentável requer a renovação das instituições públicas, dos objetivos coletivos e dos princípios internacionais.

No mesmo sentido, financiar esse processo demanda a reordenação dos sistemas financeiros. Assim, uma nova estrutura financeira deve ser moldada, estrutura essa que tenha a transição verde sustentável como norte de suas ações. A lógica financeirizada e curto prazista do sistema financeiro contemporâneo é incompatível com esse processo. O desafio que se impõe é direcionar as fontes de recursos do sistema financeiro para a transição verde sustentável, cessando o financiamento a setores cinzas. Neste sentido, entende-se que uma transição verde sustentável, orientada por uma nova Convenção para o

Desenvolvimento Sustentável², é um processo de cooperação e coordenação de um plano de transição verde sustentável liderado pelo Estado. Esse é um movimento que deve englobar todos os aspectos da vida e das políticas públicas e econômicas e deve ocorrer no nível global, incorporando as necessidades e especificidades regionais.

Propostas de financiamento

Os serviços financeiros são essenciais para a oferta de liquidez na economia, primordial para o financiamento do investimento e para o crescimento. O desenvolvimento econômico é viabilizado pela existência de sistemas financeiros aptos a ofertar financiamento o processo produtivo. As instituições financeiras são os agentes responsáveis pela transição entre escala mais baixa de produtividade para a mais alta. Assim, são as instituições financeiras por meio da oferta de liquidez, e não os poupadores, que determinam o investimento. Portanto, a existência de instituições financeiras maduras é vital para a garantia do desenvolvimento. No entanto, a instabilidade inerente ao sistema financeiro pode limitar a habilidade dos investidores em promover um crescimento sustentável.

No sistema capitalista financeirizado, há um conflito inerente entre o capitalista financeiro e o setor produtivo. De acordo com Seccareccia, reconhecendo a importância do poder finance-

¹ Uma Convenção para o Desenvolvimento Sustentável é uma mudança na missão e nas ações de um Estado por meio da coordenação de suas políticas, instituições e ferramentas em direção a uma transição verde e justa. Ela também sinaliza ao mercado privado e à sociedade que as políticas garantirão o desenvolvimento sustentável, apesar dos riscos da

ro, Keynes pondera que em um mundo incerto o mercado financeiro, com alta preferência pela liquidez, vai priorizar o curto prazo em detrimento do longo prazo, coibindo o desenvolvimento de instrumentos capazes de prover o financiamento ao investimento produtivo. O resultado do conflito é a economia operando em um equilíbrio de subemprego dos fatores de produção. Nesse contexto, é necessário que o Estado, que está em posição de calcular a eficiência marginal do capital no longo prazo e com base nos ganhos sociais, assuma responsabilidades maiores para organizar o investimento diretamente. (SECCARECCIA, 2011).

Nesse sentido, os bancos de desenvolvimento surgem como protagonistas e principais responsáveis pelo financiamento ao investimento produtivo e de longo prazo, ou seja, como instituições mais apropriadas para atuar no processo de mudança estrutural na economia em direção à transição verde sustentável. A centralidade da importância da oferta de crédito e de instrumentos financeiros que atendam às demandas de liquidez no processo de transformação produtiva na direção da transição climática aponta para a presença de instituições públicas de crédito para viabilizar o processo de transição. Assim, justifica-se a atuação dos bancos de desenvolvimento não apenas como mecanismos para minimizar as falhas de mercado ou para atuar de forma contracíclica – que por definição de ciclo econômico deve ser pontual e circuns-

crita aos momentos de instabilidade do ciclo financeiro. Justifica-se a intervenção do Estado na intermediação financeira devido ao papel de braço financeiro de políticas públicas. Bancos de desenvolvimento deveriam ser pensados como integrantes do *Big Government*, e na interpretação de Minsky (1996) esta estrutura pública desenvolveria instituições estabilizadoras, que teriam como função principal sustentar a geração de lucros para a validação de contratos de dívidas, mantendo a demanda agregada. Andrade e Deos (2009) sugerem então, que neste entendimento, a visão de Minsky indicaria que os bancos de desenvolvimento poderiam ser chamados de *Big Government Banks*. (ANDRADE, DEOS, 2009.)

Na eminência da crise climática, bancos de desenvolvimento têm a missão ainda mais específica da reversão da fragilidade financeira, uma vez que ao garantirem a manutenção do financiamento ao investimento de longo prazo, viabilizam a mudança estrutural direcionada à transição verde sustentável. Bancos de desenvolvimento com essa missão e que atuam inseridos em uma política ampla do Estado, concatenando as demais políticas públicas e econômicas, podem garantir que o fluxo de financiamento ao investimento necessário para o processo não seja interrompido, minimizando a fragilidade financeira. Assim, bancos de desenvolvimento devem agir como parte integrante da administração pública operando em prol do desenvolvi-

mento das estruturas econômicas na transição verde sustentável. Ou seja, ainda que o sistema financeiro privado esteja ofertando crédito para o financiamento da transição verde, a existência de bancos de desenvolvimento se justificaria para garantir que o processo não fique à mercê da instabilidade dos ciclos financeiros.

A crise climática traz o sistema financeiro ainda mais para o centro da discussão do processo de desenvolvimento sustentável em função da enorme quantidade de recursos previstos que devem ser investidos. Dados da ONU indicam que os investimentos em infraestrutura verde podem chegar a US\$ 90 trilhões até 2030. Adicionalmente, a substituição dos ativos enalhados (*stranded assets*) - ativos descobertos que não poderão ser utilizados, como minas de carvão e reservas de petróleo - vai gerar perdas consideráveis para o sistema financeiro.

A relevância do bancos de desenvolvimento no processo de transição climática coloca em evidência a questão de como se financiam, ou seja, como enfrentam o desencontro entre ativos e passivos. Os bancos de desenvolvimento não podem ter uma lógica de captação de recursos com a mesma racionalidade temporal que o mercado financeiro privado. Neste sentido, as implicações do tipo de financiamento que os bancos de desenvolvimento terão - recursos públicos ou o mercado de capitais - são definidoras da capacidade de sustentação de financiamento à transição verde. Ao recorrer à emissão de títulos no mercado de capitais, por exemplo,

os bancos precisarão cumprir uma série de regras de governança, administração e operações financeiras convergentes com a lógica do mercado privado. A própria lógica de financiamento dos bancos privados será aplicada ao financiamento de projetos que uma missão do Estado está orientando. Entretanto, ao optar por se financiar com títulos do mercado de capitais, há uma contradição com as atividades dos bancos de desenvolvimento, especialmente os bancos de desenvolvimento que têm investimentos com um horizonte de maturidade mais longo.

Além disso, ao emitir títulos no mercado de capitais, qualquer instituição precisa adquirir uma classificação de risco das agências de classificação, indicando o grau de risco do mercado. Assim, os bancos de desenvolvimento precisam ajustar seu desempenho e estrutura financeira à metodologia dessas agências. Lidar com investimentos na mudança climática e reduzir as heterogeneidades estruturais econômicas e sociais requer uma institucionalidade própria que mercado de capitais mesmo profundos não estão aptos a oferecer.

Neste contexto, não apenas o financiamento do processo de transição verde sustentável pode ser realizado primordialmente por bancos de desenvolvimento, mas as fontes de recursos devem ser garantidas sem interferência da lógica privada, centrada em avaliação de risco e retorno, o que, como mencionado, tende a aprofundar as contradições do sistema financeiro. Entretanto, não há dúvida de que, ao levar em con-

ta as incapacidades estruturais do sistema financeiro privado para enfrentar os desafios colocados pelos dias atuais, cabe precisamente aos bancos de desenvolvimento liderar este processo, direcionando o crédito para a orientação produtiva com vistas à transição climática. Não só isso, a ação de política econômica coordenada do Estado é fundamental para construir um estado de confiança que diminua as incertezas expectativas envolvidas no processo de transição climática.

Papel dos Bancos Centrais: ação coordenada com os Bancos de Desenvolvimento

A construção de uma Convenção de Desenvolvimento Sustentável implica também a reformulação do papel dos bancos centrais. Em última instância, os bancos centrais poderão ter que agir como resgatadores climáticos de última instância (BOLTON, DESPRES, *et al.*, 2020).

Bancos centrais estão no centro da discussão sobre o papel do Estado e a intermediação financeira no consenso macroeconômico atual. Cabe à política monetária o protagonismo na coordenação de expectativas dos agentes privados. Esse protagonismo vem crescendo junto com o avanço do processo de financeirização que se iniciou no final da década de 1970 nas economias avançadas e que implicou na paulatina desregulamentação dos mercados, o financeiro em particular. A meta dos bancos centrais, antes focada no pleno emprego, passa a ser a estabilidade de preços. A desregulamentação do

mercado financeiro expressa a crença na eficiência dos mercados. A política fiscal, na visão do novo consenso macroeconômico cabe o papel de manter as contas públicas equilibradas, ou seja, cabe apenas à política monetária o protagonismo em coordenar expectativas de mercado. Isto implica que bancos centrais não são neutros, eles têm um papel essencial enquanto braços de políticas públicas, visando prioritariamente a estabilidade de preços. A crise financeira de 2007-2008 mostrou que os bancos centrais das economias desenvolvidas tiveram um papel essencial no *bail out* do mercado financeiro, passando de *lenders of last resource* para *dealers of last resource*, garantindo, portanto, a manutenção de altas taxas de lucro para o setor financeiro. (SOKOL, 2022)

A história econômica recente mostra que o papel do banco central se adequa ao contexto macroeconômico, principalmente frente a uma crise financeira. **Ora, não há crise maior do que a crise climática atualmente e, portanto, nada mais natural que essas instituições alterem sua missão e passe a incorporar a garantia do financiamento da transição verde sustentável e da estabilidade do sistema financeiro frente a esse processo.**

Os bancos centrais têm incorporado em suas políticas regulatórias o enfrentamento dos riscos climáticas, em uma lógica prudencial de busca pela estabilidade financeira. As atuações são no sentido de compreensão, mensuração, padronização das informações sobre riscos climá-

ticos. Isso porque, há, de fato, maior entendimento sobre os efeitos de riscos climáticos sobre o sistema financeiro. De forma geral, as ações são voltadas para garantir estabilidade financeira do sistema, sem endereçar a necessidade de direcionamento do financiamento para as atividades verdes com o concomitante desestímulo às atividades cinzas. Adicionalmente, pouco se tem discutido sobre a necessidade das autoridades monetárias adotarem abordagem ampla, em parceria com um plano do Estado para promover a transição verde sustentável, que leve em conta a integração de critérios de sustentabilidade nos ativos das instituições financeiras com priorização de projetos verdes e fuga de projetos cinzas; a combinação da regulação prudencial, com as políticas monetárias e fiscais com regulações sobre emissão de GEE; necessidade de fontes de financiamento para projetos verdes; atuação na cooperação internacional entre as autoridades monetárias e financeiras nas questões ambientais ; entre outros. (MENDONÇA, FEIL, *et al.*, 2022, SAWYER, 2021)

Sob uma Convenção de Desenvolvimento Sustentável, os bancos centrais podem desempenhar um papel ainda maior, como, por exemplo, desenvolvendo uma política que denominamos de "Transição Quantitativa Verde", ou seja, programa de empréstimos de *green bonds*, emitidos pelos bancos centrais – direcionados para economia por meio dos bancos de desenvolvimento. Para garantir que esta transição não desorganize o sistema financeiro, os bancos centrais

devem alinhar suas políticas monetárias e regulamentares com as políticas ambientais (CAMPIGLIO, DAFERMOS, *et al.*, 2018). Os bancos centrais poderiam então desempenhar um papel fundamental, ajudando o sistema financeiro por meio da compra de ativos depreciados resultantes da rápida transição climática, com a condição de que este pacote de resgate seja direcionado para o financiamento de projetos de sustentabilidade ambiental ou indústrias verdes.

Finalmente, por meio da "Transição Quantitativa Verde", o governo poderia financiar a Política Industrial Verde e a Inovação para a Conversão Produtiva através de uma política fiscal expansionista, condicionada por mudanças tecnológicas e de inovação. No entanto, a intencionalidade (segundo a definição de Mazzucato) de promover uma transição verde bem-sucedida, que envolva a redução das desigualdades sociais, requer o alinhamento das políticas macroeconômicas para este fim. O planejamento do Estado, suas instituições e as estratégias - fiscais, monetárias, cambiais e industriais, tudo junto com a política de crédito - devem assegurar a sustentabilidade da transição verde. A estabilidade e eficiência do sistema financeiro e a produtividade e manutenção do setor produtivo com foco em novas tecnologias poderiam ser garantidas desta forma.

A ausência de política e coordenação do Estado inibe a mobilização efetiva do financiamento transição verde sustentável. Argumentamos que

a urgência da transição climática deve atuar na direção de avançar as políticas propostas com protagonismo do Estado. Um Estado democrático deve garantir os impactos das políticas climáticas sobre a integridade ambiental e a justiça social. A mudança tecnológica é inerentemente dinâmica e perturbadora para os mercados. As políticas de financiamento climático devem antecipar as mudanças das transições verdes e ser capazes de responder a elas.

Referências

- ANDRADE, R. P., DEOS, S. "A trajetória do Banco do Brasil no período recente, 2001-2006: banco público ou banco estatal "privado"? , Revista de Economia Contemporânea, v. 13, n. 1, p. 47-80, 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-98482009000100003>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482009000100003.
- BOLTON, P., DESPRES, M., PEREIRA DA SILVA, L. A., *et al.* The green swan: Central banking in the age of climate change. [S.l: s.n.], 2020. Disponível em: <https://www.bis.org/publ/othp31.pdf>.
- CAMPIGLIO, E., DAFERMOS, Y., MONNIN, P., *et al.* "Climate change challenges for central banks and financial regulators", Nature Climate Change, v. 8, p. 462-468, 2018. DOI: 10.1038/s41558-018-0175-0.
- MENDONÇA, A. R., FEIL, F., PESSOA, L. Regulação Financeira e Bancos de Desenvolvimento: reflexões sobre a construção de finanças sustentáveis. . [S.l: s.n.], 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/364346861_Regulacao_Financeira_e_Bancos_de_Developolvimento_reflexoes_sobre_a_construcao_de_financas_sustentaveis. Acesso em: 22 out. 2022.
- MINSKY, H. P. "Uncertainty and the institutional structure of capitalist economies remarks upon receiving the veblen-commons award", Journal of Economic Issues, v. 30, n. 2, p. 357-368, 1996. DOI: 10.1080/00213624.1996.11505800.
- SAWYER, M. "Financialisation, industrial strategy and the challenges of climate change and environmental degradation", International Review of Applied Economics, v. 35, n. 3-4, p. 338-354, 2021. DOI: 10.1080/02692171.2020.1836137.
- SECCARECCIA, M. "The Role of Public Investment as Principal Macroeconomic Tool to Promote Long-Term Growth: Keynes's Legacy", International Journal of Political Economy, v. 40, n. 4, p. 62-82, 2011. DOI: 10.2753/IJP0891-1916400403. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41739520?seq=1>.
- SOKOL, M. Financialisation, central banks and the "new" state capitalism in advanced market economies. , nº 13. [S.l: s.n.], 2022. Disponível em: <https://geofinresearch.eu/>.