

# JE

# Jornal dos Economistas

Nº 372 Agosto de 2020

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ

## Brasil sem rumo



Marcelo Dias Carcanholo, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Celso Amorim, Carlos Pinkusfeld Bastos, Rui Daher, Marília Bassetti Marcato e Cristiane Mancini discutem caminhos para o país, que enfrenta uma das mais graves crises da sua história.

Artigo analisa os *royalties* e consequências da pandemia na indústria petrolífera fluminense

Fórum detalha a importância da assistência social no Rio para o enfrentamento das crises

## Um país sem rumo

Esta edição discute caminhos para o Brasil, que enfrenta uma das mais graves crises da sua história.

Marcelo Carcanholo, da UFF, avalia que a pandemia não é a causa da crise, que começou em 2014, mas agiu para aprofundá-la. A economia não se recuperará com rapidez. A aposta nas privatizações esbarra na falta de confiança dos agentes no governo.

O ex-ministro Bresser-Pereira afirma que o liberalismo econômico é incompatível com o desenvolvimento do Brasil. Não resolvidos os problemas que o liberalismo criou, após a crise, os juros voltarão a aumentar e o real a se apreciar, a indústria não será competitiva e o país continuará a ficar para trás.

O ex-ministro Celso Amorim prevê uma nova ordem mundial multipolar, com a China à frente dos EUA. O Brasil deve se aproximar da América Latina, Caribe, África, árabes, Ibas e Brics. Nosso futuro depende dessa articulação, do combate à desigualdade estrutural e da busca do desenvolvimento sustentável.

Carlos Pinkusfeld, do IE/UFRJ, defende que seria um erro promover um ajuste fiscal, via aumento da carga tributária ou redução de despesas, para reduzir o déficit primário e a razão da dívida/PIB.

Rui Daher, especialista em agronegócios, relativiza os bons resultados do setor com a safra e valor da produção recordes. A imensa concentração fundiária, que tem origens históricas, não vai mudar. A pandemia evidenciou nosso fosso social.

Marília Bassetti, do IE/UFRJ, aponta que a pandemia reafirmou problemas crônicos da indústria brasileira, como a falta de dinamismo produtivo e tecnológico. Ela lamenta que o governo desperdice oportunidades criadas pela crise.

Cristiane Mancini, mestre pela PUC-SP, acredita que o abrandamento de uma nova crise se daria pelos investimentos em saúde, inovação tecnológica, facilitação de processos, adaptabilidade, agregação de valor, envolvimento entre empresas e consumidor, digitalização e fim de gargalos estruturais.

Artigo assinado por estudantes de Economia do Fórum Popular do Orçamento investiga a importância dos *royalties* para o Rio e consequências da pandemia na indústria petrolífera fluminense.

O artigo do Fórum trata da importância da assistência social no Rio para o enfrentamento das crises.

## Sumário

Crise .....	3
<b>A economia brasileira e o contexto da pandemia</b>	
<i>Marcelo Dias Carcanholo</i>	
Crise .....	4
<b>O desenvolvimento do Brasil é incompatível com o liberalismo</b>	
<i>Luiz Carlos Bresser-Pereira</i>	
Crise .....	6
<b>O Brasil e a Nova Ordem Mundial</b>	
<i>Celso Amorim</i>	
Crise .....	7
<b>Que a história não se repita como desastre social</b>	
<i>Carlos Pinkusfeld Bastos</i>	
Crise .....	8
<b>Precisava uma pandemia para mostrar o fosso social no Brasil?</b>	
<i>Rui Daher</i>	
Crise .....	10
<b>O Brasil do atraso na pandemia</b>	
<i>Marília Bassetti Marcato</i>	
Crise .....	11
<b>A adaptabilidade sob caráter emergencial</b>	
<i>Cristiane Mancini</i>	
Rio e petróleo .....	12
<b>Royalties do petróleo: a espinha dorsal da economia fluminense</b>	
<i>Bruno Lins, Juliana Medeiros, Laura Muniz e Marília Santana</i>	
Fórum Popular do Orçamento .....	14
<b>Assistência Social no Rio: ausência em momentos de urgência</b>	

O Corecon-RJ apóia e divulga o programa Faixa Livre, apresentado por Paulo Passarinho, às segundas de 9h às 10h e de terça a sexta de 8h às 10h, na Rádio Bandeirantes, AM, do Rio, 1360 kHz ou na internet: [www.aepet.org.br](http://www.aepet.org.br).

# A economia brasileira e o contexto da pandemia

Marcelo Dias Carcanholo\*

**N**ão há quem desconsidere os efeitos da pandemia sobre a crise profunda pela qual passa a economia brasileira. Poucos, entretanto, são os que, de fato, entendem essa relação. Ao contrário do que se propagandeia, principalmente nos canais oficiais e no governo, a pandemia não é a causa da crise. Além disso, também contrariamente à opinião média, a economia brasileira não se recuperará com rapidez desta crise.

A economia brasileira está em crise desde pelo menos 2014. Nesse ano a taxa de crescimento do PIB foi de míseros 0,5%. Nos dois anos seguintes, o decréscimo superou os três pontos percentuais. Em 2017 e 2018, o crescimento foi de apenas 1,3%, em si já algo pífio, mas pior ainda se considerada a baixa referência dos dois anos anteriores. Todo esse desempenho medíocre já sob o comando da economia pós-golpe.

O discurso convencional, mesmo assim, não se intimidou em vociferar que a eleição de Bolsonaro, com um programa econômico ainda mais radical na defesa do neoliberalismo, iria fazer com que os investimentos, o crescimento e o emprego fossem revigorados. Em seu primeiro ano de governo, entretanto, o resultado foi ainda pior, 1,1% de crescimento, um saldo positivo da balança comercial (US\$ 39,4 bilhões) ainda menor do que no ano anterior e transações correntes deficitárias em mais de US\$ 50 bilhões (2,76% do PIB), o pior resultado desde 2015.

Diferentemente do discurso oficial, o desempenho da econo-

mia brasileira já mostrava a crise antes do início de 2020, quando os efeitos da pandemia se fazem sentir na economia mundial.

Isso não significa que a pandemia não tenha tido nenhum impacto. Ela aprofundou a intensidade da crise e modificou sua forma. A piora do cenário externo e a parada de atividades produtivas, redes de distribuição de produções e logísticas de fornecedores resultaram na retração não só da demanda agregada, mas também da oferta, ampliando ainda mais a capacidade ociosa da economia. Com a expectativa de que o resultado da economia neste ano possa ser de um decréscimo de até dois dígitos, já é certo que o período 2011-2020 foi o pior de toda a nossa história.

A manutenção da crise pós-pandemia ainda se mostra o cenário mais possível pela forma como o próprio governo tem enfrentado os seus atuais efeitos, até pelas medidas de política econômica implementadas até agora.

Em um primeiro momento, a equipe econômica anunciou que a melhor maneira de combater a crise era aprofundando o ajuste e as reformas, apontando especificamente para amplos processos de privatizações. Logo em seguida, ela se rendeu ao que, governos no mundo inteiro se viram obrigados a fazer, aplicar políticas econômicas anticíclicas. Desde esse momento em diante, o governo ampliou a concessão de liquidez para o mercado, através da forte atuação do Banco Central, flexibilizou a lei de responsabilidade fis-

cal, aprovou linhas de crédito de ajuda para estados e municípios e estipulou o pagamento de um auxílio emergencial para camadas mais impactadas pela crise.

Essas medidas, entretanto, se mostraram insuficientes, no mínimo. O aumento da liquidez não significou elevação das linhas de crédito para as atividades produtivas, que necessitam compensar as fortes reduções de receita. Os recursos ficaram empoçados no próprio sistema bancário. O auxílio emergencial, embora necessário, se mostrou insuficiente, tanto pelo montante reduzido (menos de 50% do salário mínimo), como por seus prazos de concessão limitados (3 parcelas, posteriormente ampliadas, mas ainda insuficientes), e com sérios problemas de gerenciamento (dificuldade de acesso, fraudes, etc.).

O que mais sinaliza para a piora do cenário no pós-pandemia, entretanto, é a forma como o governo pretende tratar os efeitos da política fiscal. Segundo ele, os aumentos do déficit e da dívida pública terão que ser financiados tanto no curto como no mé-



dio prazo. Assim, já se aponta para o aprofundamento do ajuste fiscal e em uma nova rodada de reformas. Como a economia mundial ainda vai demorar para se recuperar, a demanda externa e a atuação do Estado não podem ser as locomotivas de recuperação. O que sobra? Os investimentos privados. A aposta do governo são as privatizações. Com esse governo, qual é o agente privado que se aventura?

\* É professor titular da Faculdade de Economia da UFF.





# O desenvolvimento do Brasil é incompatível com o liberalismo



Luiz Carlos Bresser-Pereira\*

**H**á duas maneiras de ver hoje a economia brasileira. De acordo com a ortodoxia liberal, não fosse a pandemia do Covid-19, tudo estaria muito bem. A taxa de inflação está controlada, a taxa de juros baixou, a taxa de câmbio tornou-se competitiva. A visão alternativa, novo-desenvolvimentista, afirma que os dois últimos preços macroeconômicos só foram para o lugar devido à crise geral reinante. Não resolvemos nenhum dos graves problemas que inviabilizam desde 1990 o crescimento da economia brasileira; por isso, o Brasil continuará a ficar para trás

O regime de política econômica liberal instalou-se no Brasil em 1990, no governo Collor, com a abertura comercial e logo após, a abertura financeira. Como consequência dessa dupla abertura, o Brasil entrou, então, em uma armadilha dos juros altos e do câmbio apreciado, que é uma das duas principais causas da baixa taxa de investimento do país. A outra causa, de caráter populista, foi o Estado brasileiro ter entrado desde os anos 1980 em uma crise fiscal que lhe tirou a capacidade de realizar poupança pública. As duas resultaram em diminuição da taxa de investimento e levaram a economia brasileira à quase estagnação.

As baixas taxas de inflação e de juros hoje vigentes não são o resultado de uma política econômica deliberada, mas da recessão de 2014-16, que significou uma queda da renda por habitante de nada menos que 9%. Nos três anos

seguintes, dada a paralisação dos governos Dilma e Temer, a recuperação foi anêmica, o país crescendo apenas 1% em cada um desses três anos. Em 2020, devido ao Covid-19, a previsão do FMI é que a renda por habitante caia outros 7,7%, de forma que no final deste ano os brasileiros terão ficado 17,4% mais pobres do que eram em 2013!

Considerando todo o período de 1980 a 2019, a economia brasileira cresceu a uma ridícula taxa anual de 0,7%, enquanto os países ricos cresciam a uma taxa a 1,5% e os países em desenvolvimento, a uma taxa 3% ao ano, configurando-se, assim, a quase estagnação ou estagnação secular.

A causa direta desse baixíssimo crescimento foi a queda dos investimentos. Estes caíram porque, de um lado, a armadilha dos juros altos e do câmbio apreciado significou perda de competitividade monetária para a economia brasileira, enquanto, de outro lado, a transformação da poupança em des-poupança pública tirou do Estado a capacidade de investir.

Mas podemos ampliar a nossa análise e buscar uma explicação mais geral para essas duas causas econômicas e seus maus resultados. Vejo três causas mais sociopolíticas para o baixo investimento e a quase estagnação da economia brasileira: a alta preferência pelo consumo imediato da sociedade brasileira, o poder político da coalizão financeiro-rentista, e a adoção por ela de um regime de política econômica liberal.

A alta preferência pelo consu-

mo imediato e o poder da coalizão financeiro-rentista se expressaram nesse período em um fato muito simples: um grande aumento da participação do consumo na renda. Tomemos como base os anos 1980, quando a carga tributária era de 22%, a poupança pública, de 4% e o investimento público, de 6% do PIB. Da a transição democrática de 1985 para cá, a carga tributária aumentou em cerca de 12 pontos percentuais para 34% do PIB, a poupança pública caiu 6% do PIB tornando-se negativa em 2% do PIB, e o investimento público caiu para 2% do PIB. Os 6% de diminuição da poupança pública não foram inteiramente consumidos porque ainda houve investimento público de 2%. Somando-se os 4% do PIB de aumento do consumo aos 12% de aumento da carga tributária, o consumo nesse período aumentou 16 pontos percentuais, enquanto o investimento caiu 4 pontos percentuais. Dos 16% de aumento do consumo, cerca de 6% do PIB foram capturados pelos rentistas e financistas sob a forma de juros sobre a dívida pública, enquanto os 10% restantes financiaram os gastos necessários em saúde e em educação.

A terceira causa geral para a quase estagnação brasileira é o liberalismo econômico. Esse é um regime incompatível com o desenvolvimento econômico do Brasil, porque os liberais sobrestimam a capacidade do mercado de coordenar sistemas econômicos. O mercado é uma ótima instituição para coordenar sistemas competitivos, mas há muita coisa não competi-

va em economias capitalistas.

A adoção do liberalismo econômico implica ignorar dois fatores que no Brasil apreciam a taxa de câmbio no longo prazo, e, ao fazerem isto, tornam não competitivas monetariamente as empresas existentes ou potenciais que dispõem ou podem dispor de uma tecnologia competitiva internacional. Em consequência, quando a empresa considera realizar um investimento, ela faz seus cálculos e conclui não poder competir com as importações dos produtos que pretende produzir.

O primeiro desses dois fatores que o liberalismo econômico não considera é o da doença holandesa. O Brasil, mesmo antes de se tornar um exportador de petróleo, já era um grande exportador de *commodities*. Por isso sempre teve como obstáculo para seu crescimento a doença holandesa – o fato que precisa considerar duas taxas de câmbio de equilíbrio: a taxa de câmbio de equilíbrio corrente, determinada pelo mercado e que torna competitivas as exportações de *commodities*, e a ta-

xa de câmbio de equilíbrio industrial, que torna competitivas monetariamente as empresas que já são competitivas do ponto de vista tecnológico se o governo neutralizar a doença holandesa.

Foi o que o Brasil fez durante a sua revolução industrial e capitalista: o Estado impunha uma tarifa na importação de manufaturados que neutralizava a doença holandesa em relação ao mercado interno; e, entre 1967 e 1990, criou um subsídio para a exportação de manufaturados que neutralizou a doença holandesa em relação ao mercado externo. O resultado foi uma industrialização substitutiva de importação acelerada a partir de 1930 e a transformação da economia brasileira em grande exportadora de manufaturados desde 1967.

Em 1990, porém, quando o regime de política econômica se tornou liberal e esses dois mecanismos de neutralização da doença holandesa foram imediatamente desmontados, a tarifa média de importação, que era de 45%, caiu para 12%, e o subsídio à exportação de manufaturados foi extinto.

Isto significou uma grande desvantagem competitiva para as empresas. Apenas uma parte da alta tarifa e do subsídio era protecionismo, a outra garantia a elas condições iguais de competição com as empresas localizadas em outros países.

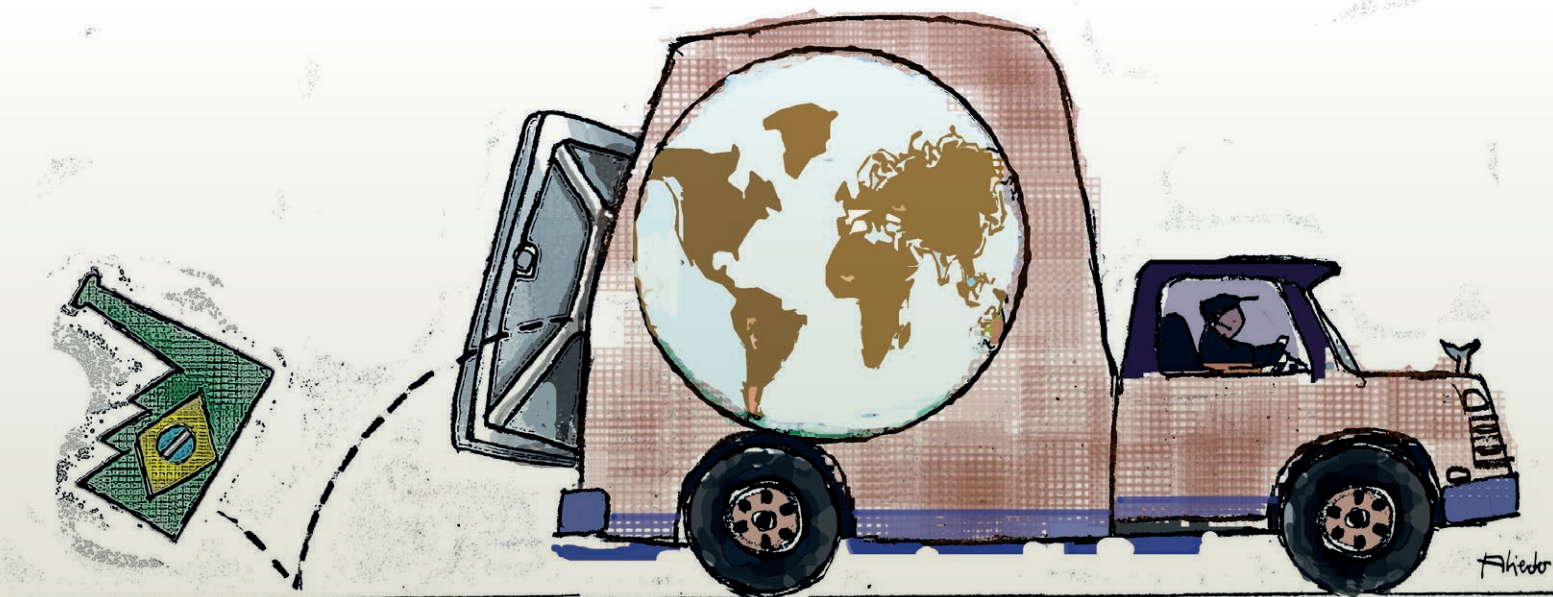
O segundo fator, talvez mais importante do que a doença holandesa, foi a adoção da política de crescimento com endividamento externo, ou “com poupança externa”, como os economistas liberais do governo FHC (1995-2002) a preferiam chamar. É a política que admite déficits em conta-corrente crônicos (que a teoria econômica convencional denomina “poupança externa” porque esses déficits precisarão ser financiados por capitais externos) porque parte do pressuposto tolo que os influxos de capital financiarão investimentos.

Um simples raciocínio econômico mostra que, ao invés disso, eles financiarão consumo. Enquanto persistir o déficit em conta corrente, as entradas de capitais superarão as saídas no valor desse déficit. Portanto, a oferta de dó-

lares superará a demanda por eles, e a taxa de câmbio se apreciará e se manterá nesse novo “equilíbrio” enquanto o déficit durar. Um equilíbrio que não levará o país necessariamente à crise de balanço de pagamentos (se a taxa de juros for menor do que a taxa de crescimento da economia), mas necessariamente estimulará o consumo e penalizará o investimento privado. Estimulará o consumo porque o poder aquisitivo tanto dos salários dos trabalhadores quanto dos dividendos, juros e aluguéis dos rentistas e financistas aumentará; deprimirá o investimento porque a apreciação de longo prazo da taxa de câmbio tirará competitividade das empresas.

Não resolvidos esses dois problemas que o liberalismo econômico criou, terminada a crise recente, a taxa de juros voltará a aumentar, a moeda nacional voltará a se apreciar, as empresas industriais não serão competitivas e o país continuará a ficar para trás.

\* É professor emérito da Fundação Getúlio Vargas.



# O Brasil e a Nova Ordem Mundial



Celso Amorim\*

O mundo caminha para uma nova ordem global. Até certo ponto, isso já estava “nas cartas”, como gostam de dizer os anglo-saxões. Desde 2017, a ultrapassagem dos Estados Unidos pelo “Império do Meio” já é uma realidade, quando se mede o PIB em termos de poder de compra. Mesmo de acordo com a mensuração tradicional (preços de mercado), muito sujeita a flutuações cambiais, a maioria das previsões já dava como mais ou menos certo que a economia chinesa superaria a norte-americana entre 2025 e 2031. Alguns observadores mais céticos chegaram a pôr em dúvida essas previsões, apontando para a nunca cumprida profecia de que o Japão ultrapassaria o gigante americano. É possível que o crescimento econômico chinês venha a arrefecer depois de três décadas de um vigor raramente visto na história. Por ora, entretanto, persistem as indicações de que a ultrapassagem ocorrerá. Para começar, o impacto diferenciado da pandemia, que já aponta para um modesto crescimento da economia chinesa, em contraste com a forte recessão nos Estados Unidos, deve estar levando os sino-céticos de volta à mesa de cálculos.

A mudança na primeira posição dos países no ranking das economias nunca foi um fato trivial. No continente europeu, o dinamismo econômico da Alemanha em relação a seus vizinhos produziu duas guerras mundiais, antes de resolver-se por meio da integração europeia. Sabemos que a “absorção” da supremacia econômica chinesa pelas lideranças nor-

te-americanas não será fácil. Steve Bannon, cujas ideias continuam a influenciar Donald Trump, faz do Partido Comunista Chinês o grande inimigo a ser enfrentado e, se possível, destruído. Não é à toa que aqui também se alardeou a fantasia de um “comunavírus”. A blague tosca do chanceler brasileiro é mero espelho da concepção que levou Bannon, em entrevista recente, a atribuir a Beijing a morte de George Floyd!

Mesmo na hipótese de que Joe Biden vença as eleições de novembro, persiste o risco de que, caso não seja manejada com frieza e habilidade, a disputa entre os dois gigantes econômicos, um em queda (relativa ou, talvez, absoluta) e outro em ascensão, resulte em colisão. Vale lembrar que, para além da rivalidade econômica, que se estende às mais avançadas tecnologias, não faltam situações com potencial explosivo: Hong Kong, Taiwan, Mar da China, avanços de Beijing rumo ao Índico, para mencionar as mais óbvias.

Seria um erro supor que a rivalidade sino-americana esgota o tabuleiro do xadrez mundial nas próximas décadas. Como tenho escrito, não há como ignorar o persistente poderio estratégico-militar da Rússia, servindo de apoio a uma atitude assertiva que não se via desde a antiga União Soviética. Seria igualmente enganoso pensar que a União Europeia tenha saído enfraquecida com a saída do Reino Unido. A despeito do revés no curto prazo, é possível perceber como a liderança alemã, em estreita aliança com a França, tem buscado fortalecer a integração, por meio de financiamento e subsídios a projetos de recuperação econômica pós-Covid 19.

Mais que uma reedição da Guerra Fria, com Beijing substituindo Moscou como polo rival de Washington, o que se anuncia é um mundo multipolar, com a China ocupando um lugar de especial relevo, à frente dos Estados Unidos. Essa não é uma especulação fútil. Analistas norte-americanos, como o famoso inventor do *soft power*, Joseph Nye, já alertaram para a perda de atratividade e, portanto, de poder diplomático dos Estados Unidos. Um cenário multipolar, mesmo que matizado, não é desfavorável ao Brasil, desde que saibamos nos valer dos trunfos de que potencialmente dispomos. É bem verdade que o empenho destrutivo do atual governo brasileiro, com uma política externa indigna deste nome, tal o nível de subserviência em relação aos Estados Unidos, torna mais laboriosa a tarefa de rearticular o apoio de que nosso país desfrutou em tempos melhores. Supondo que, cedo ou tarde, recuperaremos algum grau de normalidade, devemos reativar iniciativas em relação à América do Sul e, mais amplamente, à América Latina e Caribe, à África, ao mundo árabe, e – de forma especial – a grupos como Ibas e Brics.

Dessa articulação, bem como de nossa capacidade de superar os efeitos mais nefastos da pandemia, combatendo a desigualdade estrutural e buscando um desenvolvimento verdadeiramente sustentável, vai depender nosso futuro, não só em termos econômicos como políticos.

\* Foi ministro das Relações Exteriores do Brasil no governo Itamar Franco (1993-1994) e no governo Lula (2003-2010) e ministro da Defesa do Brasil no governo Dilma (2011-2014).



# Que a história não se repita como desastre social

Carlos Pinkusfeld Bastos\*

**O** Brasil e o mundo vivem em 2020 uma crise muito profunda. É claro que a pandemia da Covid-19 tem um peso muito grande nesse quadro, mas será que o Brasil cruzava um “céu de brigadeiro” antes de ser atingido por um raio inesperado?

Não é o que apontam os dados da economia no início de 2020, anteriores portanto à pandemia, e que já apontavam para um cenário que repetiria uma taxa de crescimento inferior aos “sonhados” 2,5% do governo.

É praticamente impossível que o isolamento social na segunda quinzena de março explique uma queda de 1,5% do PIB caso este viesse crescendo a uma taxa de 2,5% ao ano. Outros dados de atividade econômica não apoiam tal hipótese. O comércio varejista restrito teve, no 1º bimestre, vendas 1,36% abaixo da média do último trimestre de 2019, já descontados os efeitos sazonais. Os serviços registravam um crescimento de apenas 0,7% no acumulado em 12 meses. Finalmente, a produção da indústria de transformação em fevereiro registrou um nível virtualmente igual ao desse mês no ano anterior.

Entretanto, se a economia não vinha muito bem antes de março, com a pandemia e as medidas de isolamento social, tomadas a partir da segunda quinzena daquele mês, tem-se uma queda da atividade econômica particularmente aguda. A utilização da capacidade instalada da indústria que cai cer-

ca de 20p.p., situando-se em 67% e 56,5% nos índices da CNI e FGV, respectivamente. Para se ter noção da gravidade deste número, nunca se registrou na história destes índices valores tão baixos.

Os 15 dias iniciais de distanciamento social tiveram um impacto negativo sobre o nível de atividade, em março, mas é em abril que o efeito do isolamento social se faz mais forte em todas as atividades. Queda de 16,2% das vendas do comércio, 11,9% nos serviços e aproximadamente 23% na indústria de transformação. As consequências sobre o mercado de trabalho foram muito fortes também: uma redução de quase 4,5 milhões de ocupações, de quaisquer tipos, o que elevou o número de desocupados para 12,8 milhões de pessoas. Gravíssimo também foi o fato de mais de 3 milhões terem saído da força de trabalho, ou seja, desistido de procurar emprego.

Apesar da forte queda de abril, o fato interessante a observar, ainda que não exclusividade da economia brasileira, foi o “rebote” nas vendas no comércio, que cresceram 13,9%, e na produção industrial, 12,1%, em maio. Mesmo os serviços, apesar de não registrarem uma recuperação, ao menos praticamente pararam de cair.

Obviamente que essas recuperações não chegam nem a compensar as quedas sofridas em março e abril e as taxas acumuladas continuam a apontar para uma forte recessão neste ano, porém refletem a importância das políticas públicas de manutenção da renda.

Já foram pagos como forma de Auxílio Emergencial a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade R\$ 121,79 bilhões. Esse é um valor, dispendido em cerca de três meses, de 1,8% do PIB. Se somarmos outras formas de auxílios e transferência de renda em função da crise do Covid-19, temos um acréscimo de mais 0,5% do PIB. A dimensão deste dado fica ainda mais concreta se observarmos que essas transferências perfazem no bimestre abril e maio cerca de 15% da Massa Salarial Ampliada Disponível, calculada pelo Banco Central. Ou seja, ainda que não sejam capazes de reverter totalmente o impacto profundo da pandemia na economia, as transferências do governo federal, fruto, aliás, de lei proposta pela oposição no Congresso Nacional, de alguma forma tiveram um impacto relevante sobre a manutenção do poder de compra e, assim, do consumo das famílias.

A combinação de elevação dos gastos, renúncia fiscal e recessão (o que implica em forte queda da arrecadação) deve levar a valores historicamente elevados o déficit primário e a razão da dívida pública como percentual do PIB (reforçada a tendência pela própria recessão, ou seja, a queda do numerador desta fração).

Entretanto, propor neste momento um ajuste fiscal, seja via aumento da carga tributária ou redução de despesas, é um erro. O país ainda estará saindo de uma profunda recessão, então a redução de um componente de gasto implicará redução da demanda agregada e assim um reforço às



tendências de baixo crescimento do produto. No quadro que se desenha para 2021, é difícil pensar em um componente da demanda privada que possa compensar a retração do gasto público.

Nunca é demais lembrar que em 2014 o déficit primário era de 0,4% do PIB e a dívida pública era cerca de 56% do PIB. Após o desastroso ajuste fiscal de 2015 e da imposição de regras draconianas para a expansão do gasto público, ao final de 2019, o estoque de dívida bruta chegou a 82% do PIB e o déficit primário a 1,2% do PIB. Um fracasso em relação aos próprios objetivos das políticas de austeridade.

Caso se insista com um ajuste fiscal já em 2021, a história pode não se repetir como farsa e sim como tragédia. E, convenhamos, de tragédias o Brasil já está com sua cota mais que completa nesse primeiro quarto de século.

\* É PhD pela New School for Social Research e professor do IE/UFRJ.

# Precisava uma pandemia para mostrar o fosso social no Brasil?

Rui Daher\*

Impossível, hoje em dia, passar por qualquer texto opinativo, seja qual for o tema proposto, sem abordar os efeitos atuais e futuros trazidos pela pandemia causada pelo novo coronavírus.

Massificada pela instantaneidade dos novos meios de comunicação, o que não acontecia em situações similares do passado, a Covid-19 concentrou mazelas e, parece, tornou-se única e onipresente no pensamento científico e social.

Não é.

Claro que também não é um evento local, de proporções limitadas, a ponto de ser tratada como uma “gripezinha”. Cientistas, pesquisadores, organizações mundiais, profissionais de saúde e, principalmente, números comprovam veracidade dos pânicos, contaminação, fatalidade e de estragos virulentos (*epa!*) na economia, tanto em potências mais abrigadas de colapsos, como nas mais vulneráveis e nos agrupamentos da miséria e do refúgio.

De mais evidente, no entanto, a pandemia rasgou, retalhou, sapateou sobre a máscara social em que vivemos – difícil precisar os tempos – há anos, décadas, talvez séculos, sem notar que fossos sociais levam a fossas escatológicas.

Tem-se discutido com vigor o novo mundo que virá, descobertas vacina e cura. Mais uma vez seerei cético. O sistema econômico que se instalou no Ocidente após a Revolução Industrial e as duas

Grandes Guerras Mundiais, hoje em dia já foi transplantado para o Oriente, com leves nuances, e está de tal forma entranhado no modo de vida das pessoas, que nem mesmo ferro e fogo serão capazes de fazerem ruir tais estruturas.

Algumas mudanças tópicas e graduais em hábitos e costumes de quem mais pode talvez venham a se consolidar. Penso-as até imperceptíveis, pois somente sabe do topo da pirâmide social quem está em seu topo. O mesmo acontece com a hegemonia entre as nações. No mais, senhoras e senhores, bem antes do coronavírus várias gerações já vinham sendo arrastadas pelos tentáculos do polvo que não mudará.

A ganância do maior acúmulo para consumo conspícuo, a pauperização do trabalho, a lesão de cima para baixo nas regras do comércio internacional, a destruição mundial do meio ambiente, hoje em dimensões amazônicas, o conceito de mérito que faz a miséria ajoelhar-se e agradecer um Deus que, na enxurrada ou vendaval, permitiu-lhes salvar um fogão. A lenha, talvez.

Quanto às perspectivas para o agronegócio brasileiro, creio que mais graves do que a pandemia pelo coronavírus são as atrocidades cometidas pelo governo federal em atos belicosos e descuidados com proteção ambiental e boquirrotos de relações exteriores. Ajudam formar milícias de motosserras e inflamáveis.

Na produção de *commodities* para exportação, tais infantilidades estão se tornando perigosas.

Não à toa as recentes manifestações de grandes empresas, associações e federações, preocupadas com as queimadas e o crescimento do desmatamento na Amazônia.

Não devemos acreditar em vantagens ou desvantagens da guerra comercial – não é somente comercial, não se iludam – entre EUA e China. Quando acontecer para valer, seja lá qual for a raiz do conflito, os dois gigantes sairão ganhando e, nós, Davi de frouxa borracha no estilingue, teremos perdido.

Lembrem-se: se Elvis Presley e John Lennon não morreram, muito menos Donald Trump.

Nisso, a Covid-19 tem sido exemplar. Não importa sua origem, se do morcego chinês ou não, mas sim aonde pararam seus desdobramentos. Entre as duas hegemônias, aquietados e desavisados, com tanta beleza a diverti-los, italianos, suecos, espanhóis, portugueses, britânicos, entre outros países da Europa, sofreram e ainda sofrem duras penas. *Pubs*, por exemplo.

Creio que àquela altura ninguém mais duvidava de como a infecção pousaria nos países do hemisfério sul, especialmente no gigante adormecido, agora reforçado no “Pátria Amada Brasil”, e focado em batalhas intestinas, sim, não é feio se expressar, aquelas que só acabam dando em merda.

O Brasil está terminando de colher mais uma safra recorde. Duzentos e cinquenta milhões de toneladas de grãos. Beneficiado pelo câmbio e pela sustentação de preços das *commodities* nas bolsas



internacionais, o Valor Bruto da Produção (VBP) em 2020 deverá beirar R\$ 720 bilhões, outro recorde. Isto, quando analisamos o agronegócio “visto assim do alto”. Quando olhamos através da lupa, muita coisa muda.

Recente estudo realizado pelo Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflo), coordenado pelo engenheiro agrônomo Luís Fernandes Guedes Pinto, a quem entrevistei para a revista *CartaCapital* (edição de 03/06/2020), calcula “5,3 milhões de imóveis rurais no País, ocupando 422 milhões de hectares de terra, uma área média de 102 hectares (...) um quarto delas são ocupadas por 15.686 dos maiores imóveis do País, ou 0,3% do total (...) outros 25% – quase quatro milhões de propriedades (77%) – com áreas menores”.

O estudo do Imaflo, junto a nove outras universidades, *Quem são os poucos donos das terras agri-*



colas no Brasil – O Mapa da Desigualdade, levou em consideração o índice de Gini, que mede a concentração de renda em determinado grupo. Pobres *versus* ricos, se bem me entendem.

Nisso nem cético serei. Tenho certeza de que nada irá mudar. Até pelo fato de uma reforma agrária estar completamente desacreditada pelo pensamento dominante atual, que extinguiu o ministério do Desenvolvimento Agrário, emasculou suas estruturas de apoio Incra (Instituto Nacional para Reforma Agrária), Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), Funai (Fundação Nacional do Índio), e mesmo a ANTR.

Como? Não a conhecem? Associação Negacionista da Terra Redonda.

Entendam. Não estou negando dimensão, valor e benefícios dos agronegócios. Devem ser mantidos

e incentivados, originados que são de má formação de estrutura fundiária pensada sempre para conformar o acordo secular de elites. Afinal, é o que temos. Indústria, renda para consumo mercantil, inovações tecnológicas, formação educacional e científica não são exatamente o nosso forte. A cultura popular é, mas está sendo destrocada.

No agronegócio, o que não podemos é ficar dando mole para a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) em detrimento da OMC (Organização Mundial do Comércio), bobos que somos em não distinguir os EUA como concorrentes e não clientes.

Defendo e não hesito no conceito: tudo o que é produzido dentro dos limites das propriedades rurais é agronegócio. Da soja plantada em 10 mil hectares de Sapezal (MT) ao mel de abelhas produzido em dois hectares das

Serras Fluminenses, lá processado, embalado, e vendido para uma Garota de Ipanema.

Nem tudo é preciso ter grandes dimensões para fortalecer o desenvolvimento e a economia. Demorou quase quatro séculos para a agropecuária brasileira sair dos ciclos de monoculturas para a diversificação de bens primários, à exceção da pobreza, que precisou se atirar na subsistência.

Mas, velho articulista, somente pessimismo, nenhuma esperança?

Com o quê, amigos leitores? O vírus ou o verme? Do primeiro, sim. Espero para breve vacina e cura. Do segundo? Bem, a eleição, se deixarem, ainda está longe.

Só que não. Traz-me otimismo o cada vez maior o número de economistas e analistas econômicos que enxerga o Brasil fundamental. Gente daqui e de fora.

Eles começam a fazer envelhecer e fenecer o neoliberalismo. Se não completamente, pelo menos o ultra, aquele que sai dos púlpitos da ultradireita.

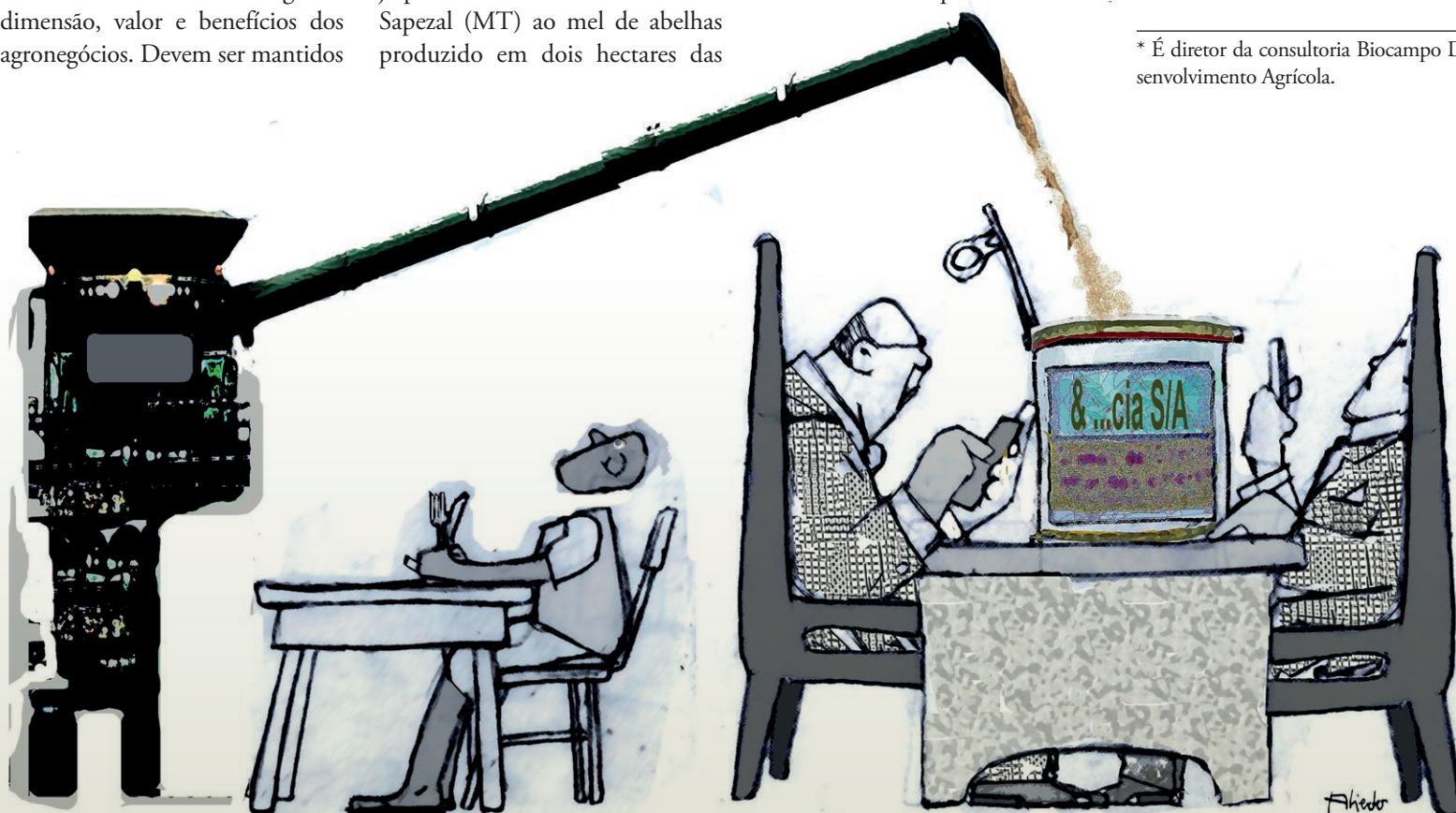
De extração nacional, noto Arminio Fraga, André Lara Resende, Bresser- Pereira, Paulo Nogueira Batista Jr., Luiz Gonzaga Belluzzo, Ricardo Carneiro, Laura Carvalho e outros. Todos associando menor desigualdade social a manter e estabilizar democracias e Estados de Direito.

De importação acadêmica e literária, vejo o mesmo em Joseph Stiglitz, Martin Wolf, Dani Rodrik, Thomas Piketty, Mariana Mazzucato e Paul Krugman.

Esses e tantos mais, alguns desde sempre, outros somente agora menos afetados por Chicago, formam meus pensamentos e leituras.

Inté!

\* É diretor da consultoria Biocampo Desenvolvimento Agrícola.



# O Brasil do atraso na pandemia

Marília Bassetti Marcato\*

A pandemia de coronavírus revelou um drama social global sem precedentes. Diante de um problema de saúde pública global, surge um amplo debate sobre as estratégias para reduzir os impactos da pandemia e “as reformas radicais para forjar uma sociedade que funcione para todos”, como enunciado pelo Financial Times, em seu editorial de 3 de abril de 2020. À medida que acentua as desigualdades, a pandemia toma formas ainda mais preocupantes, ao mesmo tempo em que acirra conflitos geopolíticos e impulsiona antigos debates sobre os malefícios e benefícios associados à globalização. Diante da ameaça de outras pandemias globais, diversos especialistas apontam para a necessidade de criar um consenso global sobre os perigos da emergência climática. Paralelamente, a crise do coronavírus mostrou a necessidade de reinventar a forma como as sociedades organizam suas redes produtivas, com adicionais desafios às economias periféricas, distantes da fronteira tecnológica.

No âmbito dos fluxos de bens e serviços internacionais, a Covid-19 revelou a fragilidade da operacionalização das cadeias globais de valor. A pandemia constituiu simultaneamente um choque de oferta e de demanda, com ambas dimensões impactando profundamente o comércio internacional. A Organização Mundial do Comércio avalia que o comércio mundial cairá entre 13% e 32% em 2020, configurando

uma queda de magnitude superior àquela vista na crise financeira global de 2008. As cadeias de valor mais complexas estão mais sujeitas à interrupção da cadeia de suprimentos, com destaque para as indústrias automobilística e de eletroeletrônicos. Se as cadeias de valor estão passando por profundas mudanças impulsionadas pela Covid-19, é certo que as implicações vão para muito além dos modelos de negócios das grandes corporações. Esta não será uma história sobre livre comércio.

No campo político, a reconfiguração da produção industrial e do comércio internacional irá impor novos desafios para a construção de argumentos econômicos. Em ano eleitoral nos EUA, Joe Biden anunciou recentemente maiores detalhes do que será sua agenda econômica e emplacou um novo slogan: “*Build Back Better*”, em um discurso que apresenta a turbulência do coronavírus como uma oportunidade para reviver a indústria americana, enfrentar a desigualdade sistêmica e preparar os EUA para futuras pandemias e mudanças climáticas. Foram mais de 40 milhões de americanos que reivindicaram seguro-desemprego até o mês de junho, registrando um número de desempregados inédito desde a Grande Depressão. Biden parece querer reconquistar os eleitores da classe trabalhadora, prometendo a maior mobilização de recursos públicos para compras públicas e investimentos em infraestrutura e pesquisa e desenvolvimento desde a Segunda Guerra Mundial.

Embora se saiba que é muito



cedo para tirar conclusões finais, os efeitos iniciais da Covid-19 nas dimensões econômica, social e política são significativos em todo o mundo e requerem medidas extraordinárias. No Brasil, é com perplexidade que assistimos à escolha do governo federal de se ausentar de sua responsabilidade quanto à formulação e execução de estratégias de enfrentamento desta crise de proporções alarmantes. Ao escolher a letargia, o governo federal faz aumentar o nó górdio em que já se encontrava a indústria brasileira, bem como a deterioração em curso do mercado de trabalho, com grupos vulneráveis – de baixa remuneração e qualificação – como os mais afetados pela crise.

Em estudo recente, o Grupo de Indústria e Competitividade da UFRJ investigou os impactos econômicos da pandemia na indústria brasileira para o ano de 2020. A paralisação de algumas linhas de produção reflete um cenário de deterioração das condições financeiras das empresas, desabas-

tecimento de insumos e retração da demanda doméstica e externa. A pesquisa mostra que a indústria passará por uma crise aguda no âmbito da produção industrial, potencializada por uma trajetória anterior à pandemia de ampla dificuldade de ensejar maior dinamismo produtivo e tecnológico. Temos, portanto, que os efeitos econômicos da pandemia acabam por reafirmar alguns dos problemas crônicos da indústria brasileira. O estudo ainda indica que a destruição de empregos industriais estimada para o ano de 2020 não é comparável a nenhuma outra crise econômica. Assim, a maior fragilidade da indústria brasileira em meio à pandemia assola um mercado de trabalho que já vinha institucionalizando a precarização do trabalho sob a forma de flexibilização dos contratos.

Com cenas dignas de uma sátira política surreal, este governo federal brasileiro costuma externalizar servil apreço para com o atual governo americano, como na ocasião recente da celebração do aniversário da Independência dos EUA. O comportamento imitativo de Bolsonaro em relação à Trump é mais um símbolo do atraso periférico. Em um processo mimético de estratégias políticas importadas, o atraso é mais uma vez um fenômeno de dominação. Essa estrutura anacrônica de dependência política perpetuada acaba por travar, no Brasil, as oportunidades já vislumbradas mundo afora por conta da crise.

\* É professora do Instituto de Economia da UFRJ.



# A adaptabilidade sob caráter emergencial

Cristiane Mancini\*

**L**inearidade não é uma das características da economia brasileira por algumas décadas. Resultado de crises de diversas naturezas e que permeiam e sobressaltam gargalos estruturais e os conjunturais do país.

A mais recente dentre as crises, 2008, de caráter financeiro, foi um “evento econômico que realinha a parte financeira com a parte real, caso uma delas tenha crescido de maneira desproporcional à outra” (Tomás Rotta). De forma rasa, não exigiu encurtamento de processos fitossanitários, orçamentários, econômicos, educacionais, sociais, tecnológicos. E, acima de tudo, elevado grau de adaptação independentemente do enquadramento como emergente ou desenvolvido.

A crise atual é drasticamente adversa, com poucas similaridades. A similitude se dá pela face dos impasses de caráter estrutural, persistentes e irresolutos, enquanto as adversidades são questões novas igualmente importantes.

O Brasil e o mundo presenciam

a primeira crise fitossanitária após a financeirização global do capital, em que fronteiras geográficas não são as mesmas conhecidas, mas sim determinadas por grau de abertura econômica e desenvolvimento ou impedimento tecnológico. Significando que a maior parte dos impasses não é mais enfrentado de forma isolada, individual, mas sim com alto grau de difusão.

Já no mês de abril, o caráter diferenciado da crise atual se fazia ver. Um dos indicadores de avaliação da performance da economia brasileira, o IBC-Br registrou 135.99, queda de 13,31% sobre o mês imediatamente anterior. Menor valor de toda a série histórica. Ao comparar os dados de abril com o mesmo mês do ano anterior, a queda apresentou ainda maior significância, -15,09% sem ajuste sazonal e -13,87% com ajuste sazonal (Banco Central).

No que se refere ao nível de utilização da capacidade instalada, a indústria brasileira decresceu nove pontos percentuais (9 p.p.) em abril sobre março, revelando 49% de utilização de sua capacidade operacional (Confederação Nacional da Indústria) e ainda maior em empresas de pequeno porte, 43%. Os índices refletem as consequências das medidas de distanciamento social, que arrefeceram a demanda por diversos produtos.

Dentre os segmentos mais afetados, o mobiliário e o de turismo, com impactos súbitos. Em seguida, têxtil, vestuário e acessórios, calçados e produção de veícu-

los. Os de impactos mais brandos, por sua vez, foram perfumaria, produtos de limpeza e de higiene pessoal, o setor de farmoquímicos e farmacêutico, bem como o de alimentos, dada a primeira necessidade que configuram esses bens.

Sob resultado positivo, o agropêlo deve atingir o maior Valor Bruto da Produção Agropecuária dos últimos 30 anos, em torno de R\$ 697 bilhões (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), que poderá configurá-lo, nos próximos anos, o foco de investimentos estrangeiros no país. O setor revela produtividade e capacidade técnica e de suprimento, caracterizando-se como garantidor da segurança alimentar em âmbito internacional. Não obstante o elevado grau de investimento na introdução de novas tecnologias, que por sua vez alavancam a produtividade e a qualidade dos produtos.

Encerrando a análise setorial com o varejo, desde que a pandemia deu início no país, estima-se que o setor perdeu em torno de R\$ 53,3 bilhões no faturamento ao comparar com o ano anterior (PMC/IBGE/CNC). Perda justificada pela interrupção drástica das atividades comerciais, mesmo com a contínua adaptação dos mercados, farmácias, serviços *delivery* e *e-commerce*.

Pela evolução da pandemia no Brasil, não restam dúvidas de que a queda da produção do País será ainda maior do que as projeções mercadológicas iniciais, de 4,8% no ano. Para este momento não há sequer a previsibilidade de crescimento incremental. Dentre as razões para tal árdua colocação, também o descompasso entre as esferas gover-



namentais; a contínua ausência de governança e governabilidade; elevados déficits de orçamento público (de acordo com o Tesouro Nacional, 15 estados brasileiros apresentam a possibilidade de solicitação de recuperação fiscal); bem como uma razão de caráter civil – a indisponibilidade dos brasileiros para cooperação e colaboração entre si.

Possivelmente o Brasil presenciará uma extensão desta crise. Precisão que caberá indubitavelmente à disseminação do novo vírus e seu controle mediante vacinas. No entanto, o abrandamento da nova crise se dará pelos mesmos canais nos quais o país se posicionou inicialmente: investimentos em saúde, inovação tecnológica, encurtamento e facilitação de processos, adaptabilidade, agregação de valor, maior envolvimento entre as empresas e o consumidor, digitalização e resolução de gargalos estruturais com caráter emergencial.

\* É economista e mestre em Economia, ambos pela PUC SP, e Product Manager Latam.





# Royalties do petróleo: a espinha dorsal da economia fluminense

Bruno Lins, Juliana Medeiros, Laura Muniz e Marília Santana\*

**E**m função dos impactos mundiais do novo coronavírus, neste artigo investigaremos a importância dos *royalties* para a economia do Estado do Rio de Janeiro e seus municípios e, com isso, as possíveis consequências da pandemia na indústria petrolífera fluminense. O período escolhido para análise foi de 2010 ao primeiro semestre de 2020 e todos os dados foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo de maio de 2020.

Os *royalties* de petróleo são compensações financeiras à sociedade por meio do pagamento aos Estados pelas empresas concessionárias que realizam a exploração, ou seja, são os pagamentos de direitos referentes ao uso desses recursos escassos e não renováveis. A receita oriunda dos *royalties* e da participação especial de gás natural está inserida no estrato de receita patrimonial do Estado Rio de Janeiro – isto é, a receita oriunda da exploração econômica do patrimônio da instituição – e, no cenário nacional, é clara sua liderança no que tange ao recebimento dessa forma de arrecadação. Em 2019, por exemplo, a produção de petróleo no Estado representou 75,25% do total da produção brasileira, o que reforça a sua importância para a economia nacional.

Por outro lado, podemos constatar uma alta dependência da economia fluminense em relação aos *royalties* e participações especiais, o



Foto: Wikipedia

que resulta em impactos negativos extensos em situações de queda das receitas no setor petrolífero. A importância dos recursos provenientes desse setor se revela ao analisarmos seu peso na arrecadação total do Rio de Janeiro, como exposto no gráfico.

Como podemos observar, a participação dos *royalties* apresenta-se de forma relativamente constante nos anos iniciais (2010 a 2014). Isso é quebrado em 2015, quando houve forte queda nesta forma de arrecadação, diretamente influenciada pela crise instaurada na Petrobras após a Operação Lava Jato e pela redução no preço do barril de petróleo no mercado internacional. Essa redução persistiu no ano seguinte, quando a cotação do barril chegou a níveis abaixo de US\$30, menos da metade do alcançado em 2010.

A contração da receita de compensações financeiras foi um dos fatores que levou à queda geral na receita estadual, também observada a partir de 2015. Somando isso à recessão econômica nacional, que teve forte impacto na arrecadação

do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), temos a grande crise fiscal fluminense, da qual o Estado não foi capaz de se recuperar até hoje.

Finalmente, em 2017, nota-se uma recuperação da arrecadação proveniente dos *royalties* de petróleo e participações especiais. Dentre os fatores que contribuíram para isso, podemos ressaltar as tentativas de acordo entre os países da OPEP e os produtores não OPEP, com destaque para a Rússia, as quais tiveram êxito e resultaram na restauração do preço do barril a um patamar de US\$ 55-65.

Apesar do enfraquecimento no setor petrolífero ter cumprido grande papel para o declínio da receita estadual, sua recomposição não foi suficiente para instaurar uma retomada da arrecadação total a níveis similares aos do início dos anos 2010 e ainda acabou por aumentar o peso desses recursos na economia fluminense. Podemos inferir que a pequena recuperação observada na receita estadual nos

últimos anos é consequência desta recomposição, principalmente em 2018, quando os aumentos na arrecadação total e na proveniente dos *royalties* foram quase idênticos. Ou seja, sem essas compensações financeiras, a receita fluminense poderia ter tido retração contínua desde 2015.

Nesse sentido, vale destacar que nos três últimos anos da análise, a receita de *royalties* corresponde a mais de 1/5 do total arrecadado no Rio de Janeiro, comprovando uma dependência bastante significativa. Essa tendência segue visível de acordo com dados relativos ao 1º semestre de 2020, contudo, eles ainda não refletem as oscilações iminentes oriundas dos impactos da Covid-19.

Diante disso, há de se questionar quais serão os impactos dessa dependência nas finanças estaduais frente ao atual cenário. Em que se pesem as consequências da pandemia do novo coronavírus, a nova crise do petróleo anunciada intensifica os temores em um futuro próximo.

As incertezas na indústria petrolífera são múltiplas e latentes, como a instabilidade da economia chinesa em 2020, sendo a China a maior importadora do petróleo nacional, e a redução da demanda nacional por combustíveis (CABRAL et al., 2020). Antes do início da pandemia mundial, acontecimentos como a morte do general iraniano Qasem Soleimani no Iraque provocaram certa apreensão internacional quanto ao atrito entre EUA e Irã. Esse contexto de tensão geopolítica elevou os preços do petróleo, que chegou a pa-

tameres próximos dos US\$ 70 por barril, ainda que em um curto espaço de tempo. Porém, pouco depois, as tensões foram amenizadas e o preço do *commodity* voltou aos níveis estruturais, para subsequentemente seguir se reduzindo cada vez mais (QUEIROZ, 2020).

Em função da importância da indústria do petróleo fluminense, muito se foi investido para atender as expectativas do setor com base nas previsões pré-constatação do surto de Covid-19, tanto por agentes públicos como privados. No entanto, os impactos da doença irão acarretar em uma revisão dos investimentos e contratos do setor, o que causará um agravamento na crise vivida pelo estado desde 2014. Tal revisão afetará a capacidade produtiva como um todo, impactando diretamente as atividades de exploração e produção e de refino, processamento e de abastecimento, além do emprego e da renda, com demissões em massa, principalmente de terceirizados e prestadores de serviços. Estima-se que os impactos da pandemia no número de demitidos na indústria petrolífera fluminense sejam similares às demissões da indústria naval do estado a partir de 2014. Este encolhimento acarretará negativamente nas contas públicas, por meio da redução do ICMS, ISS, *royalties* e participações especiais (CABRAL et al., 2020).

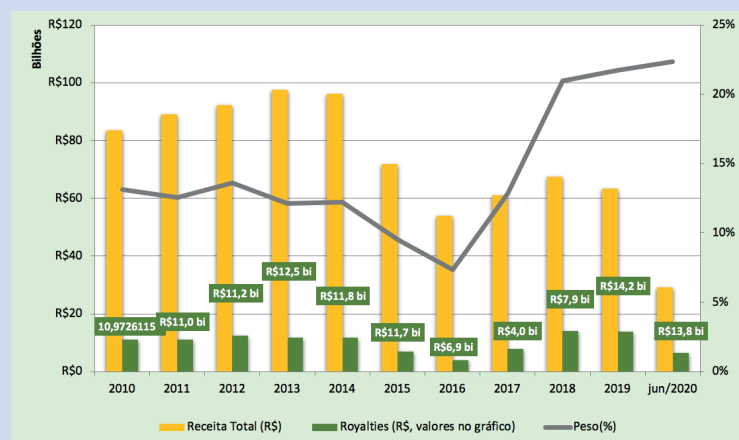
Diversas empresas mundiais já anunciaram cortes de produção e investimentos. Em março deste ano, a maior petrolífera do mundo, a saudita Saudi Aramco, anunciou cortes em seus preços, levando o petróleo a uma queda de 20% e para os menores valores desde 2016. No mesmo mês, ao menos nove petrolíferas que atuam no Brasil também anunciaram cortes nos investimentos e gastos. A lista inclui desde gigantes do setor até peque-

nas e médias companhias. Como exemplo nacional, temos a Petrobras, que anunciou corte de 29% nos investimentos e de 200 barris por dia, oriundo de produções que não se sustentam no cenário de preço atual. A empresa ainda informou que suas refinarias estão operando com 60% da capacidade e que, para atender a redução da produção, vai interromper o funcionamento ou hibernar pelo menos 45 plataformas de produção de petróleo e gás natural instaladas em estados do Nordeste e Sudeste.

No que tange às consequências específicas para o Estado e municípios do Rio de Janeiro, o Boletim emitido pela Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro a respeito dos impactos da Covid-19 no Estado evidenciou uma queda de 50% no valor do petróleo e do gás natural entre o dia 1º de março e o dia 25 de abril. No mesmo período, foi observada uma redução de 97% no valor do ICMS recolhido sobre esses produtos.

Por outra perspectiva, estipula-se uma queda de R\$ 3,4 bilhões na arrecadação de *royalties* e participações especiais no Estado do Rio ao longo de 2020. A despeito disso, a questão da redução dessas transferências está sendo ignorada no debate nacional acerca dos programas de auxílio federais associados à pandemia da Covid-19. As solicitações de compensações nessa modalidade têm seu devido mérito, não por conta da queda do preço do barril de petróleo, mas devido ao fato de que a pandemia certamente afetará as rendas governamentais da atividade. O mesmo já ocorre na arrecadação de ICMS, que será compensada em certo grau pelo Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, e nos repasses de Fundos de Participação dos Estados, que também

Gráfico – Peso dos *Royalties* na Arrecadação Fluminense



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Painel de Transferências Constitucionais – Tesouro Nacional Transparente.

serão recompostos pelo Governo Federal. Logo, não teria porque desconsiderar algo similar em relação às receitas de *royalties* e participações especiais (SOBRAL, 2020).

Frente ao exposto, fica evidente que há uma relação problemática entre a arrecadação obtida através das compensações financeiras e a receita total no Estado do Rio de Janeiro. Essa dinâmica expõe suas fragilidades nos momentos mais instáveis, uma vez que as finanças estaduais ficam sujeitas às variações de um recurso tão volátil e dependente de fatores externos como o petróleo. É o caso da pandemia da Covid-19, que, apesar de ainda não surtir efeitos na arrecadação de *royalties* e participações especiais até o período analisado, certamente irá fazê-lo ao longo de 2020, como está sendo constatado por diversos estudos.

O cenário é especialmente preocupante para o Rio de Janeiro, que, além de ser dependente dessa forma de arrecadação, também passa por uma dura crise fiscal desde 2015. Visto que os recursos estaduais para aumento de receita são muito mais limitados do que os disponíveis a nível federal, é urgente que a União tome a frente

do problema e amplie os auxílios fornecidos aos Estados de forma a abranger, também, as perdas inevitáveis nas compensações financeiras provenientes do petróleo.

\* Bruno Lins (UFRJ), Juliana Medeiros (UFRJ), Laura Muniz (UFRJ) e Marília Santana (UFRRJ) integram o grupo de estudantes de Economia do Fórum Popular do Orçamento.

#### Referências Bibliográficas

- CABRAL, J. et al. *Covid-19: impactos sobre o setor de petróleo e arrecadação de royalties e participações especiais no Estado do Rio de Janeiro*. Boletim (Programa de Pós Graduação em Economia Regional e Desenvolvimento) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2020. Disponível em: <http://cursos.ufrrj.br/posgraduacao/ppger/files/2020/04/BOLETIM-01.pdf>. Acesso em 07 de julho de 2020.
- QUEIROZ, H. *O Mercado de Petróleo em 2020: incerteza, volatilidade e tentativas de adaptação*. Disponível em: <https://info-petro.wordpress.com/2020/03/28/o-mercado-de-petroleo-em-2020-incerteza-volatilidade-e-tentativas-de-adaptacao/#more-8622>. Acesso em 18 de junho de 2020.
- SOBRAL, B. *Crise de arrecadação pública fluminense e o programa federal de 'socorro' às finanças estaduais e municipais: uma análise do impacto e os desafios*. Disponível em: <https://bit.ly/2WxLVhL>. Acesso em 18 de junho de 2020.

# Assistência Social no Rio: ausência em momentos de urgência

Dando continuidade à série de estudos que estamos realizando em função dos acontecimentos mundiais causados pelo novo coronavírus, neste artigo vamos tratar da importância da assistência social no Estado do Rio de Janeiro (ERJ) para o enfrentamento de crises sociais como esta.

Iniciamos apresentando o conceito e o histórico da ascensão da assistência social no Brasil, para então analisarmos a presença da política da assistência social no ERJ, através da investigação da função orçamentária correspondente. Por fim, discorreremos sobre as medidas tomadas até então para a mitigação dos efeitos da pandemia na população.

Os dados encontram-se deflacionados de acordo com o Índice de Preços no Consumidor (IPCA) de maio e foram coletados no Portal da Transparência e no Relatório de Ações Realizadas dos Planos Plurianuais.

## A história da assistência social no Brasil

A seguridade social é definida como um conjunto integrado de ações e iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relacionados a três pilares: saúde, previdência e assistência social. O conceito de assistência social representa o segmento autônomo desse sistema que trata daqueles que não tem condições de prover sua própria manutenção, ou seja, cuidará dos que necessitam sem exigir qualquer contribuição.



Foto: Wikipedia

Seus eixos organizadores são a garantia de convívio familiar, de acolhida<sup>1</sup> e de sobrevivência (ou renda). Esta última deve ser promovida por benefícios assistenciais de natureza não contributiva, como o benefício de prestação continuada ou benefícios eventuais, prestados em virtude de nascimento, morte e situações de vulnerabilidade temporária ou calamidades públicas, como a atual pandemia do Covid-19. As demais garantias referem-se a serviços organizados em níveis de complexidade (básica e especial) e sob encargo de equipamentos públicos, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)<sup>2</sup>.

A Constituição Federal de 1988 foi o marco legal para as redefinições do perfil histórico da assistência social no País, fazendo com que o Estado assumisse um papel com a “proteção social” e garantisse uma condição de vida digna aos que se encontram em situações de necessidade. Em 1993, a concepção do di-

reito à assistência social como parte da estrutura do Estado foi reforçada com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que a configurou como um sistema descentralizado. Posteriormente, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (2004) e da Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (2005) ainda estabeleceram bases para a organização da política, como a distribuição de responsabilidades entre os entes federativos.

Nesse sentido, muito do papel do ente estadual na instância da assistência social consiste no apoio e amparo das políticas a nível municipal. Compete aos Estados, por exemplo: destinar recursos financeiros aos Municípios para o custeio do pagamento de benefícios eventuais, prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional e realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social, assessorando os Municípios para seu desenvolvimento.

Na estrutura administrativa do Governo do ERJ, é a Subsecretaria

de Gestão do SUAS e Segurança Alimentar que tem a atribuição de realizar a gestão e coordenação da política de assistência social. Um dispositivo importante é o Fundo Estadual de Assistência Social (FE-AS), instituído em 1996: ele é um instrumento de captação e aplicação de recursos para o financiamento das ações de assistência social, além de ser responsável por transferir recursos para a esfera municipal.

Tendo em vista a importância da garantia do direito da população à assistência social, nos debruçamos a seguir sobre a evolução das despesas com esta função no Estado para entendermos a priorização da mesma ao passar dos anos.

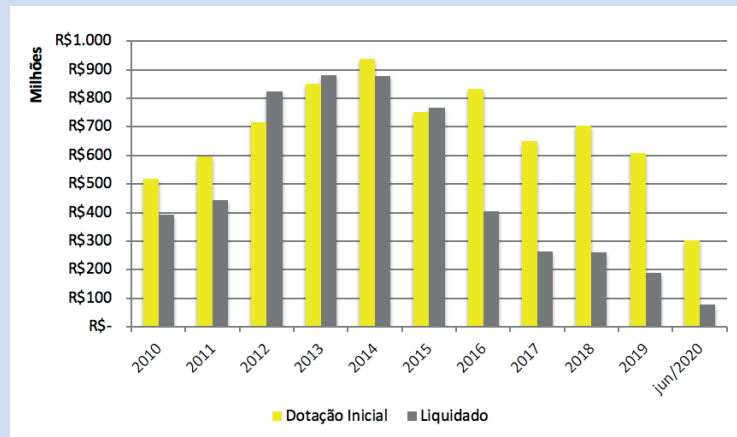
## O esvaziamento da política de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro

Ao analisarmos a despesa efetuada na função Assistência Social em relação ao que foi planejado (gráfico 1), podemos notar um alto percentual de execução entre 2012 e 2015, quando o valor liquidado chegou a ultrapassar a dotação inicial. Contudo, com a acentuação da queda da despesa em 2016, o montante liquidado passou a ser sempre significativamente menor do que o valor previsto. Em 2019, por exemplo, liquidou-se R\$ 189,46 milhões, o equivalente a 31,22% da dotação inicial.

A queda nos valores liquidados pode ser compreendida como reflexo dos contingenciamentos na área da assistência social, especialmente a partir de

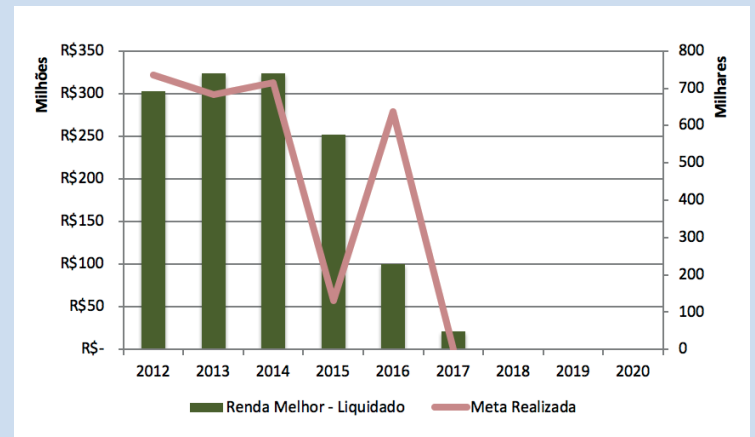


**Gráfico 1 – Despesa da função Assistência Social no ERJ.**



Fonte: Transparência Fiscal.

**Gráfico 2 – Trajetória da ação Renda Melhor (2012 – 2020).**



Fonte: Transparência Fiscal e Relatório das Ações Realizadas.

2016. Nesse ano, foram contingenciados R\$ 249,77 milhões, o que corresponde a uma retração de 30,01% do montante inicialmente previsto. O contingenciamento foi ampliado em 2017, atingindo R\$ 289,22 milhões e um percentual de 44,46% em relação à dotação inicial. Além disso, verificamos que, desde 2015, a porcentagem contingenciada na Assistência Social supera a do Estado como um todo. O maior exemplo é 2019, quando a despesa estadual total teve 18,08% de sua dotação inicial contingenciada, enquanto a referida função teve 45,62%.

Dessa forma, nota-se que o desencadeamento da crise fiscal fluminense, com a queda na arrecadação iniciada em 2015, levou ao preterimento da Assistência Social por parte do Poder Público, que passou a cortar seus recursos de forma desproporcional. Para reforçar esse argumento, voltamos para uma análise das fontes de recursos que financiam a função.

Ao longo da série, houve redução na participação dos recursos discricionários – isto é, sem alocação previamente determina-

da – e, simultaneamente, aumento nos recursos vinculados, que devem obrigatoriamente ser destinados para a área. Enquanto de 2010 a 2012, em média 54% das despesas da função (R\$ 302,10 milhões) foram provenientes de ordinários não vinculados, em 2019 este percentual foi de apenas 33% (R\$ 61,97 milhões). Ademais, a partir de 2013, a parcela vinculada foi quase sempre maior do que a discricionária e girou em torno de 55% a 73% do total aplicado. A exceção é o ano de 2017, quando o percentual vinculado foi de 46% (R\$ 121,70 milhões), devido à grande redução no repasse do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (FEC-CP)<sup>3</sup>. Isso pode ser resultado de um repasse maior a outras despesas, já que o Fundo não é restrito à Assistência Social, ou da determinação promulgada na época autorizando a desvinculação de 30% das receitas estaduais vinculadas. De todo modo, a queda nos recursos discricionários demonstra que o Poder Público cortou despesas onde podia e evidencia a importância da vincula-

ção para garantir o financiamento da Assistência Social.

No que tange às ações referentes à função da Assistência Social, realizamos uma análise através dos Planos Plurianuais, num esforço de tentarmos compreender quais ações poderiam ser estratégicas na mitigação dos efeitos da pandemia no ERJ e selecionamos duas: Aluguel Social e Transferência de Renda às Famílias em Pobreza Extrema – Renda Melhor.

A ação Aluguel Social tem como fim estabelecer meios para o aperfeiçoamento das políticas de prevenção em áreas de risco, promovendo o atendimento às famílias vítimas de eventos catastróficos e providenciando seu acolhimento ou via pagamento do aluguel social, enquanto não houver a possibilidade de reassentamento. Essa ação apresentou declínio linear ao longo da trajetória. Enquanto em 2012 foram liquidados R\$ 119,79 milhões, em 2019 o valor foi de R\$ 32,66 milhões, uma queda de 72,73%.

Já a ação Renda Melhor possui como finalidade a erradicação da extrema pobreza, oferecendo atenção às famílias com

renda per capita inferior a R\$ 100,00 contempladas pelo Bolsa Família federal através da concessão de benefícios que variam entre R\$ 30,00 a R\$ 300,00. No gráfico 2, podemos observar uma queda nas despesas liquidadas dessa ação a partir de 2015, que se aprofunda de modo a não ter execução em 2018 e 2019, apesar de apresentar dotação, até ser extinta em 2020.

Para melhor ilustrarmos a perda que a extinção da ação Renda Melhor representa em termos de política social, coletamos o produto dos benefícios concedidos<sup>4</sup> por ano e apresentamos a meta realizada, que corresponde ao número de famílias beneficiadas, em cada ano. Estima-se que o benefício tenha alcançado uma média de 580 mil famílias em situação de pobreza extrema entre 2012 e 2016.

Em 2020, constatamos o surgimento da ação Ações de Combate e Enfrentamento à Pobreza Extrema, que possui objetivo similar à ação Renda Melhor. Entretanto, a ação substituta apresentou uma dotação inicial de apenas R\$ 14,75 milhões, o que corresponde a pouco mais

de 10% da menor dotação inicial estipulada para a ação Renda Melhor durante a trajetória (R\$ 122,26 milhões em 2019).

A suspensão da ação partiu de uma decisão do governo do ERJ, em 2016, diante do agravamento da crise e fez parte de um pacote que incluiu a extinção de 5 secretarias e reavaliação dos programas sociais estaduais.

É importante lembrarmos que políticas de proteção social baseadas em mecanismos de transferência de renda como o Renda Melhor são de extrema importância para a sociedade. Além de aliviarem as mazelas sociais e proporcionarem poder de barganha para as camadas mais pobres, estas políticas também impulsionam a economia ao ampliarem o consumo das famílias.

### As medidas de Assistência Social frente à pandemia do Covid-19

Com o colapso econômico e social anunciado em decorrência do novo coronavírus, faz-se necessário que novas e maiores medidas de assistência social sejam tomadas pelo poder público. No ERJ, já temos avanços nesse sentido. Primeiramente foi sancionada em maio deste ano a Lei nº 8816, que dispõe sobre a criação de um auxílio emergencial para a subsistência de Microempreendedores Individuais (MEIs) e de trabalhadores autônomos e informais impedidos de trabalhar por conta da pandemia.

Em junho, foi aprovada também a Lei nº 8858 de 2020, que amplia para determinadas categorias profissionais, desempregados e

famílias de baixa renda a concessão de um auxílio emergencial pelo Estado. Entre as referidas categorias profissionais estão presentes: catadores de material reciclável, trabalhadores domésticos ou diaristas dispensados pelos tomadores de serviço e barraqueiros de praia. A lei também se aplica às comunidades tradicionais indígenas, caiçaras e quilombolas. Os recursos para o pagamento de todos esses auxílios virão do FECP e do Fundo Estadual de Trabalho.

No mesmo mês, sancionou-se a Lei nº 8872, que autorizou a provisão de uma renda mínima emergencial a empreendedores da economia popular solidária e da cultura, em casos de emergência ou calamidade oficialmente decretados. O benefício deve ser correspondente a 50% do salário mínimo vigente e ter periodicidade mensal, enquanto perdurarem as consequências do estado de emergência ou calamidade oficialmente decretado.

Infelizmente, a conquista expressa na aprovação destas leis é ofuscada pelo fato de que, até a elaboração deste artigo, nenhuma delas havia sido regulamentada. No caso das duas primeiras, nem mesmo o valor e a vigência dos benefícios mensais a serem pagos haviam sido definidos pela autoridade estadual competente. Também se pode criticar o fato de que pessoas que já recebem algum tipo de benefício estadual, seja de caráter assistencial ou previdenciário, não terão direito aos auxílios.

Neste horizonte, devemos ressaltar que, para além do âmbito estadual, o papel da esfera nacional e do auxílio emergencial federal – a chamada Renda Básica Emergencial – é

vital para prover condições mínimas de subsistência para a população durante a recessão iminente. Isso porque a União tem maior capacidade de ampliar sua receita, através, por exemplo, de operações de aumento da dívida pública, enquanto os Estados são bem mais limitados nesse sentido. A concessão do benefício federal pode, inclusive, incrementar a receita a nível estadual, já que o aumento na renda estimula o consumo e a atividade econômica, podendo trazer retornos principalmente através do ICMS.

### Considerações finais

A trajetória da assistência social no ERJ é capaz de esclarecer quaisquer questionamentos acerca das fragilidades dessa política pública. Isso porque ela desnuda a dinâmica que determinou os caminhos da mesma até o momento atual, sendo possível notarmos uma política de esvaziamento, seja na suspensão e enfraquecimento dos programas sociais ou nos mecanismos de ajuste fiscal que condicionam os avanços sociais. Há uma evidente lógica de desfinanciamento que (des)orienta a política social e evidencia o desmonte da rede SUAS.

Ressalta-se o fato de que foi justo no momento de crise econômica e fiscal, quando a necessidade da população por auxílios financeiros e programas de assistência social só aumentava, que a área sofreu mais cortes. O mesmo se repetiu com a pandemia do novo coronavírus. Em março, quando o alastramento da doença pelo país e o início das medidas de restrição de circulação no Estado fizeram com que muitos perdessem sua fonte de susten-

to, o contingenciamento da função Assistência Social chegou a R\$ 150,88 milhões, mais que o dobro do registrado no mês anterior.

Esse condicionamento só pode aprofundar os efeitos negativos em contextos de crise, aumentando a dificuldade de sobrevivência das camadas mais desfavorecidas da sociedade. Para que essas dificuldades sejam amenizadas, é preciso aumentar o gasto com assistência social e abandonar a falácia de que “não temos recursos”, já que, na realidade, há vários mecanismos possíveis para que isso seja feito, mesmo que incorra em aumento do déficit orçamentário.

Em um momento excepcional da história como este, é urgente que o Estado e a elite abandonem dogmas neoliberais de perseguição do ajuste fiscal e encarem a assistência social como o direito fundamental que é, oferecendo condições para que a mesma possa assistir a parcela da população mais vulnerável, no sentido de superar exclusões sociais e preservar os direitos à cidadania e a dignidade humana.

1 Trata-se das necessidades básicas, como alimentação, vestuário e abrigo.

2 Jaccoud, L; Bichir, R; Mesquita, A.C. O SUAS na proteção social brasileira: Transformações recentes e perspectivas. *Dossiê Políticas Sociais e Redistribuição*, 2017.

3 O FECP é uma fonte de recursos que financia diversas despesas, inclusive da Assistência Social, com o objetivo de viabilizar a todos os fluminenses acesso a níveis dignos de subsistência. Ele é composto pelo produto da arrecadação de um adicional no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

4 Produto 2251: Benefício Concedido (2012; 2013 e 2014); Produto 4213: Família em Pobreza Extrema Beneficiada (2015) e Produto 5719: Família em Pobreza Extrema Beneficiada.