

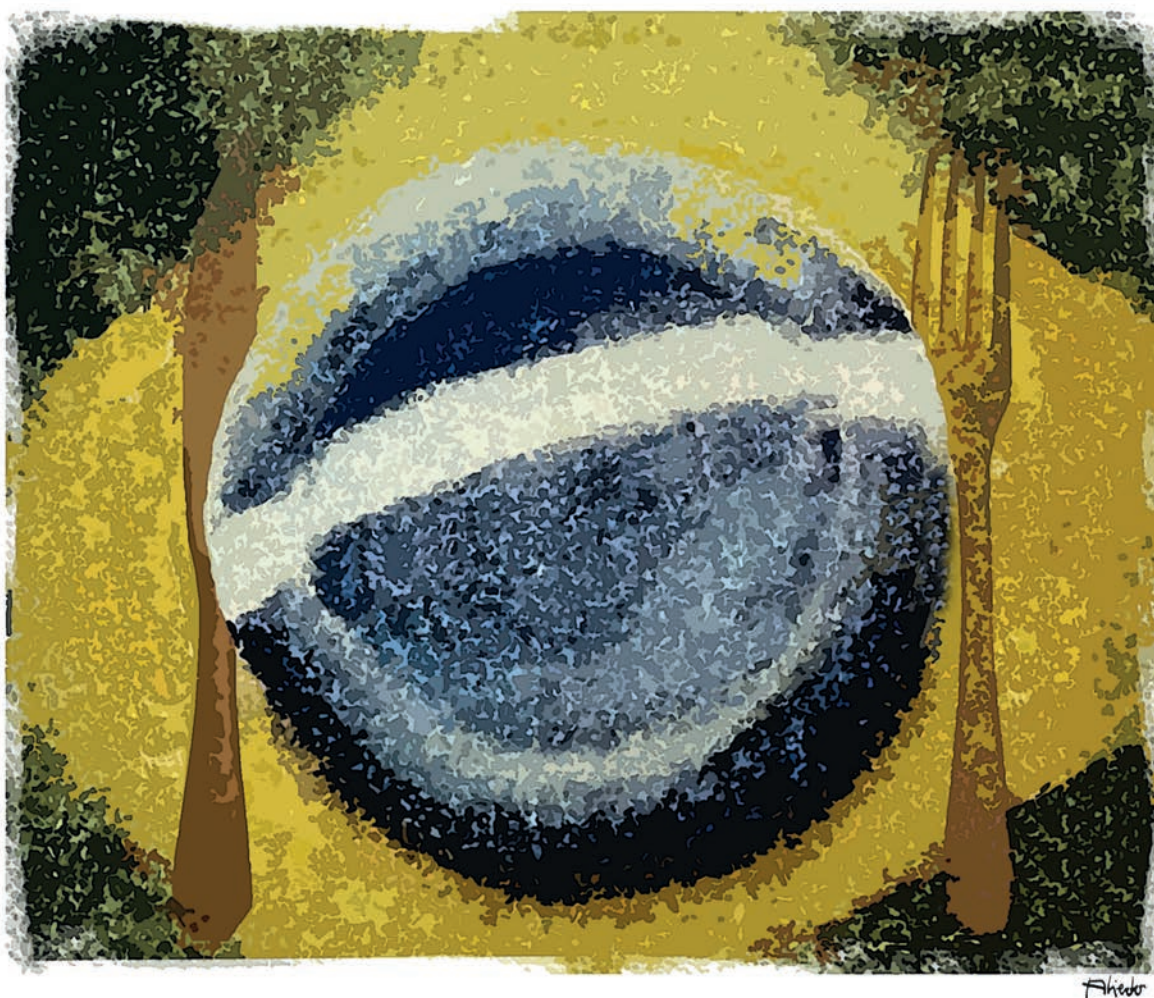
JE

Jornal dos Economistas

Nº 377 Janeiro de 2021

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ

Vulnerabilidade social



Marília Bassetti Marcato, Rosa Maria Marques, Adhemar S. Mineiro, Marcio Pochmann e Eliane Araújo discorrem sobre o aprofundamento da vulnerabilidade social no Brasil com o desemprego, fome, inflação de alimentos, baixo dinamismo econômico e continuação da pandemia.

Williams Gonçalves aponta a perda do patrimônio acumulado pela diplomacia brasileira

Fórum analisa legado orçamentário e financeiro de Crivella e desafios de Eduardo Paes

Vulnerabilidade social

O pesadelo surreal de 2020 pode evoluir em 2021 para um quadro de agravamento extremo da vulnerabilidade social no país. Desemprego, inflação de alimentos e baixo dinamismo econômico impactam sobretudo os mais pobres, que veem renascer o fantasma da insegurança alimentar, tudo isso em meio à continuidade da crise sanitária.

Marília Bassetti Marcato, do IE/UFRJ, ressalta que, do acesso a saneamento básico à renda e à moradia adequada, os números reforçam o aprofundamento da vulnerabilidade social, mas o que ganha destaque na mídia é o fantasioso indicador de endividamento público.

Rosa Maria Marques, da PUC-SP, prevê que a realidade que se imporrá a milhões de brasileiros nos próximos meses é a da alta contínua do desemprego e do fim do auxílio emergencial. Com a elevação dos preços dos alimentos, a pobreza passa a revelar seu lado mais perverso, o da fome.

Adhemar S. Mineiro, da UFRJ, acredita que em 2021 a *via crucis* social persistirá, com desemprego elevado, salários baixos e economia com pouco dinamismo. O orçamento apertado limitaria um aumento do gasto público que possa impulsionar a economia. Mas, como na expressão “política econômica” o substantivo é a política, podemos ser surpreendidos por um aumento de gastos em 2021 ou 2022.

Marcio Pochmann, da Unicamp, destaca o cavalo de pau na economia em 2020, com a desvalorização cambial e redução dos juros. A ampliação do gasto público preservou a massa de rendimentos dos trabalhadores. Se for descontinuada, as desigualdades não duráveis se ampliarão, com fome, pobreza e desemprego em grande escala.

Eliane Araújo, da Universidade Estadual de Maringá, analisa os impactos socioeconômicos da reforma trabalhista, teto de gastos e auxílio emergencial. Com o fim do auxílio, inviabilizado pelo teto de gastos, cabe discutir políticas de renda para o século XXI que permitam aumentar o bem-estar dos brasileiros.

Fora do bloco temático, Williams Gonçalves, da Uerj e Escola de Guerra Naval, avalia que a política externa de Bolsonaro de servidão voluntária aos EUA pôs gratuitamente abaixo todo o patrimônio acumulado pela diplomacia brasileira, sem contrapartidas. A parceria estratégica com a China transformou-se numa reles dependência econômica de tipo colonial.

O artigo do Fórum examina o panorama orçamentário e financeiro legado pela administração de Marcelo Crivella e elenca os possíveis desafios a serem enfrentados por Eduardo Paes.

Sumário

Vulnerabilidade social.....	3
Outra faceta da exclusão social: <i>cui bono</i>?	
<i>Marília Bassetti Marcato</i>	
Vulnerabilidade social.....	4
A fome em um país de miseráveis	
<i>Rosa Maria Marques</i>	
Vulnerabilidade social.....	6
Adeus ano velho... feliz ano novo?	
<i>Adhemar S. Mineiro</i>	
Vulnerabilidade social.....	8
Obstáculos à desigualdade não durável	
<i>Marcio Pochmann</i>	
Vulnerabilidade social.....	10
Reformas, auxílio emergencial e o futuro da política social no Brasil	
<i>Eliane Araújo</i>	
Política externa.....	12
A política externa de Bolsonaro	
<i>Williams Gonçalves</i>	
Fórum Popular do Orçamento	14
Rio de Janeiro: os erros do passado e desafios do futuro	
Corecon-RJ concede desconto de 20% na anuidade de 2021.....	16

O Corecon-RJ apoia e divulga o programa Faixa Livre, veiculado de segunda a sexta de 9h às 10h na Rádio Bandeirantes, AM, do Rio, 1360 kHz. Você também pode ouvir os programas pelos sites www.aepet.org.br/radioaovivo.html e www.programafaixaivre.com.br, canal no Youtube, Facebook, Instagram, podcast no Spotify, Deezer, Castbox e SoundCloud e aplicativo gratuito.

Outra faceta da exclusão social: *cui bono?*

Marília Bassetti Marcato*

Na ciência econômica, não há verdades objetivas que possam ser estabelecidas independentemente de julgamentos políticos. Dito isso, é tolice buscar saídas ferreamentais para problemas jogados para baixo do tapete pelo governo Bolsonaro. À medida que as práticas estuprificantes do governo Bolsonaro estão ancoradas na alienação dos problemas a serem enfrentados, a prognose – aquilo que nos encontrará logo adiante se as coisas continuarem como estão – reproduzirá o estreitamento das possibilidades abertas à coletividade.

O que quero deixar claro é que as condições estruturais que ampliam a marginalização das massas em um cenário de crise da democracia não estão presas ao raciocínio lógico estreito. Explico: normalmente, a economia endossa uma compreensão da realidade que repousa na magia dos números. Falamos com alarde da alta dos indicadores de desemprego, da sustentabilidade fiscal e da desaceleração do crescimento. E falamos muito pouco ou quase nada sobre o consentimento político e sobre os processos decisórios que estão por trás dos números.

É claro que os números exercem um feito de autoridade que, de certa forma, revela-se no próprio domínio da economia frente a outras ciências sociais. Muitos economistas partem de uma estrutura analítica que enxerga consenso até mesmo nas questões mais controversas, tais como quantos universos existem ou qual o papel do Estado na economia. À primeira questão, os físicos responderiam: entre zero e infinito. À segunda questão, alguns economistas aproveitariam para conferir verniz científico aos

seus julgamentos morais. Ao emular as ciências naturais, a economia utiliza do superpoder de um latim desgastado que congela por suposição (ou decreto) o resto da economia para deprender leis causais. O *ceteris paribus* é uma saída para vestir de propósitos coerentes e cálculos confiáveis aquilo que a magia dos números tenta restringir e até mesmo negar: as relações de poder.

O leitor deve estar avisado que o economês – a linguagem dos economistas para despistar não-economistas – é frequentemente utilizado para a construção de narrativas que ocultam o consentimento político. Vejamos os efeitos desastrosos da pandemia no Brasil ao final do ano de 2020: a quem interessa o atraso na operacionalização de um plano nacional de vacinação? O que está por trás da tolerância dos grupos econômicos diante da esquizofrenia política que assistimos diariamente ocorrer no país? Quem se beneficia do dismantelamento institucional em andamento?

Essas perguntas não costumam compor os noticiários repletos de números. E mesmo esses apresentam uma visão superficial dos problemas. Certamente, em um país em que quase 100 milhões de brasileiros não têm acesso à coleta de esgoto e cerca de 35 milhões não são atendidos com abastecimento de água tratada, segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis 2018), muitos números não costumam trazer boas notícias. Do acesso a saneamento básico à renda e à moradia adequada, os números reforçam a perspectiva de aprofundamento da vulnerabilidade social pós-pandemia. Porém, o que ganha destaque na mídia é o fantasioso indicador de endividamento público,

alçado ao status de indicador primordial da economia brasileira.

Não estamos, entretanto, falando unicamente ou limitadamente de números alarmantes. Mas do dismantelamento institucional que ameaça a continuidade de políticas públicas.

Vejamos a discussão sobre o orçamento de 2021: não ocorreu análise prévia da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e muito menos da Lei Orçamentária Anual (LOA) pelos parlamentares, o que pode prejudicar o funcionamento dos serviços públicos e embarçar ainda mais o combate dos efeitos da pandemia. Essa é outra faceta da exclusão alimentada no governo Bolsonaro-Rodrigo Maia: a exclusão da sociedade dos processos decisórios.

Não houve a instalação da Comissão Mista de Orçamento (CMO), procedimento normal para discussão da lei orçamentária do ano seguinte, que tem sido objeto de disputa entre os grupos políticos de Rodrigo Maia e Arthur Lira, no que antecipou a rivalidade pela sucessão de presidência da Câmara dos Deputados. Esse impasse político fará com que o orçamento de 2021 seja analisado diretamente no plenário do Congresso. Isso significa que os projetos que regulam os gastos públicos para o ano de 2021 não serão alvo de uma ampla discussão com a sociedade. Quem se beneficiará da ausência de análise do orçamento?

Os números do orçamento de 2021 não trarão boas notícias. Mas o processo decisório antidemocrático por trás dos números do orçamento de 2021 são uma ótima ilustração da corrosão das instituições deste país.

* É professora adjunta do Instituto de Economia da UFRJ.



A fome em um país de miseráveis



Rosa Maria Marques*

Em setembro de 2020, a UNCTAD estimava que entre 90 e 120 milhões de pessoas estariam condenadas à extrema pobreza no mundo em desenvolvimento, fruto da grave crise econômica, social e sanitária decorrente da epidemia da Covid-19. Em outubro, o relatório do Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*, projetava que, em 2020, entre 88 e 115 milhões de pessoas tinham entrado em situação de extrema pobreza (que vive com menos de US\$ 1,90 Poder de Paridade de Compra - PPC por dia), o que elevaria o total da população mundial nessa condição a uma cifra entre 703 e 729 milhões. O crescimento desse contingente elevaria a taxa de pobreza a algo entre 9,1% e 9,4%, de modo que o mundo estaria retroagindo à situação de 2017. Para 2021, essa agência prevê um aumento adicional de pessoas em extrema miséria de 23 a 35 milhões. Esse conjunto de estimativas pode estar subestimando a realidade, pois não considerava a possibilidade de uma segunda onda da pandemia no continente europeu e nem o recrudescimento do número de casos e mortes nos Estados Unidos e no Brasil, por exemplo.

No Brasil, a pobreza absoluta já vinha aumentando desde 2015, antes mesmo da chegada da pandemia. Desde esse ano, a tendência de diminuição da pobreza no país, que havia sido um dos traços dos governos do Partido dos Trabalhadores, tinha sido interrompida e virado no seu contrário.

Como sabido, o critério de

US\$ 1,90 PPC, utilizado pelo Banco Mundial, constitui a média das linhas de pobreza dos 15 países mais pobres do mundo, classificados pelo critério consumo / renda *per capita* e, para o Brasil, país de renda média alta, o banco sugere como linha de pobreza US\$ 5,50. O IBGE, em seu último relatório *Síntese de Indicadores Sociais*, faz um interessante exercício, apresentando a quantidade de pessoas que estariam em situação de pobreza extrema ou de pobreza ao aplicar diferentes critérios: os utilizados pelo Banco Mundial em função da renda dos países; os adotados pelo Programa Bolsa Família (PBF) para concessão de benefício sem e com condicionalidade; o utilizado pelo Benefícios de Prestação Continuada (BPC – da Assistência Social); 50% da mediana da medida de pobreza da OCDE; e o critério do Cadastro Único do governo Federal. A aplicação desses diferentes critérios resultou, para 2019, numa população em pobreza absoluta que variava de 8,5 a 24,7 milhões; e para a pobreza, de 16,2 a 61 milhões. Esse último cálculo corresponderia a 29,6% da população em situação de pobreza. A diferença entre a aplicação da linha de pobreza absoluta ou extrema adotada pelo PBF e a do Banco Mundial (US\$1,90 PPC) era de mais de 5 milhões de pessoas. Já entre a linha de pobreza do PBF e a desse banco (US\$ 5,50 PPC) era de mais de 35 milhões de brasileiros. Em 2019, depois de dois anos de recessão e de três anos de crescimento pífio do PIB brasileiro, a pobreza extrema havia aumentado de 4,5% da população (2014) para 6,5%, ao se adotar o critério de

US\$ 1,90 PPC por dia; e de 22,8% para 24,7%, considerando US\$ 5,50 PPC.

A pandemia da Covid-19 alterou significativamente esse quadro, empobrecendo, num primeiro momento, ainda mais os desvalidos e fazendo com que um contingente enorme da população fosse destituído, de forma abrupta, no todo ou na parte, de sua renda. Por isso, a concessão do Auxílio Emergencial a 66,2 milhões de brasileiros (dado de 08/2020) foi mais do que um alento, reduzindo, inclusive, os níveis de pobreza no país.

Segundo a pesquisa de Daniel Duque, professor da FGV, o percentual da população abaixo da linha de pobreza caiu de 23,72% para 18,41% entre maio e agosto de 2020; já o da população abaixo da linha de pobreza extrema se reduziu de 4,18% para 2,29% no mesmo período. O Ministério da Cidadania chama atenção para o fato de o Auxílio ter se concentrado nos 30% mais pobres da população e representado 93% do rendimento das famílias beneficiárias, apesar dos recebimentos indevidos observados.

Essa política, de garantir um determinado nível de renda para a população que mais se mostrou desprotegida na pandemia, não é atributo do governo brasileiro. Repetiu-se na maioria dos países e foi objeto de recomendação de organismos internacionais como uma das formas, entre muitas, de mitigar o impacto da crise decorrente da Covid-19. A diferença entre o Brasil e outros países está no reconhecimento desses últimos que se faz necessário prolongar no tempo esse auxílio, dado que o retorno das atividades é ainda modesto

e incerta sua manutenção.

No país, a última parcela do Auxílio Emergencial é paga em 17/12 e, ao que tudo indica, não há perspectiva de seu prolongamento, dado que parece estar prevalecendo o retorno pleno do inscrito na Emenda Constitucional 95. Ocorre que, caso sua concessão não seja mantida, é certo que os indicadores de pobreza irão piorar e significativamente. Isso porque, de um lado, estamos vivenciando um recrudescimento do número de novos casos e óbitos da Covid-19, o que tem levado, em algumas cidades e capitais, ao limite dos serviços de saúde. Em alguns casos, as autoridades locais, além de ampliarem leitos (seja para enfermaria ou Unidades de Terapia Intensiva - UTIs), estão retomando restrições para um conjunto de atividades. De outro, o nível de desemprego, mesmo antes dessa retomada da pandemia, já tinha atingido patamar recorde. No trimestre encerrado em setembro, o IBGE divulgou que a taxa era de 14,6%, revelando que 14,1 milhões de pessoas estavam desempregadas. Essa foi a terceira vez consecutiva que a taxa de desemprego “bateu recorde” neste ano.

Fim do Auxílio Emergencial e alta contínua do desemprego. Essa é a realidade que se imporá a milhões de brasileiros nos próximos meses. No curto prazo, não há sinais de que a economia possa se recuperar de modo a incorporar a força de trabalho que está, hoje, imersa no desemprego; nem sinais internos e nem externos. Os últimos indicadores do desempenho da economia mostram que, ao contrário da leitura otimista que alguns querem fazer, a crise não foi superada, pois a expansão observada foi fortemente influenciada pelas medidas governamen-

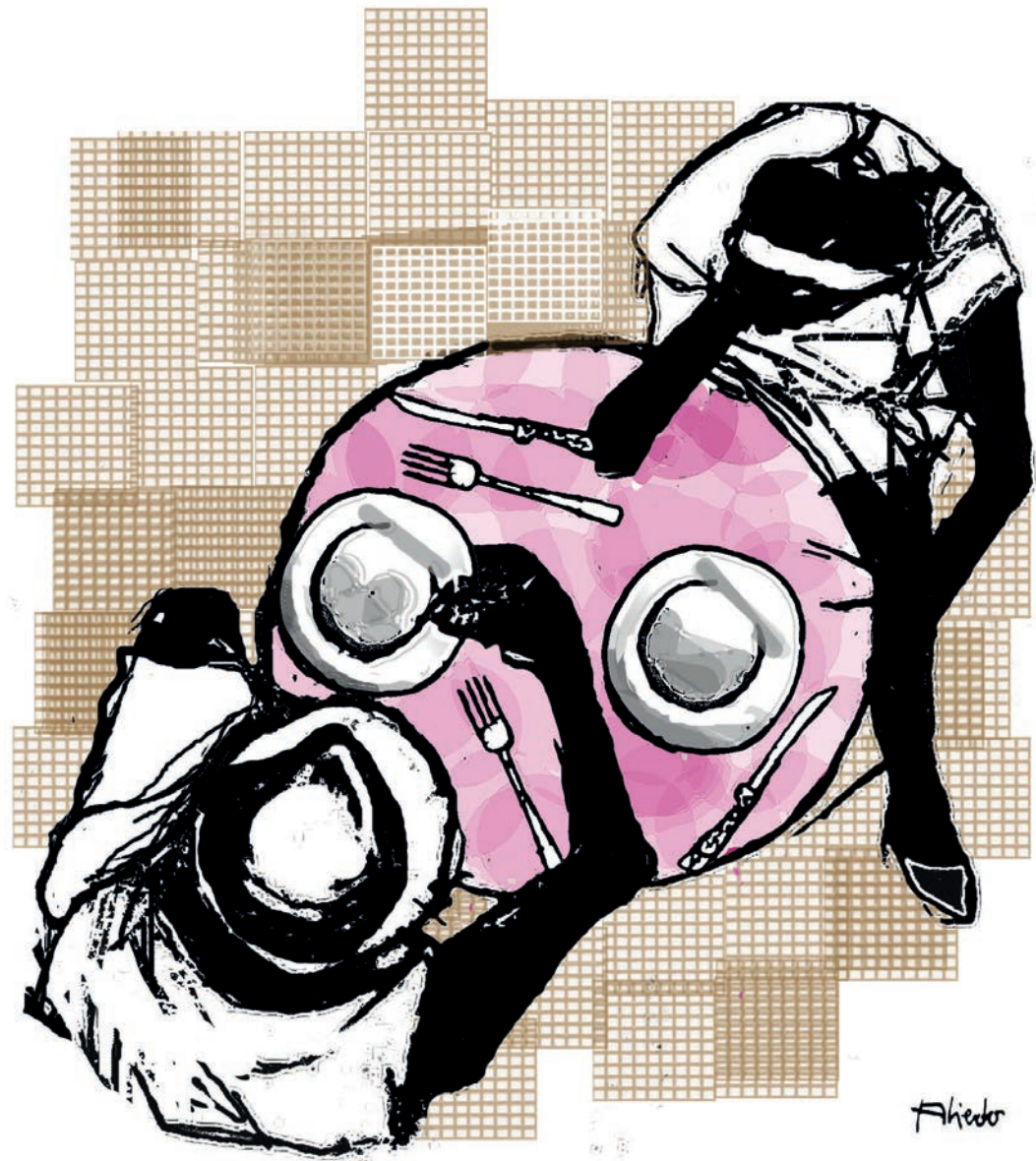
tais implantadas, das quais o Auxílio Emergencial faz parte. Além disso, estamos longe de ter recuperado o nível de atividade de 2014. Sobre o desemprego, é preciso não esquecer, ainda, que empresas estão aproveitando a situação criada pela pandemia para acelerar sua reestruturação, com perda para a presença da força de trabalho. Essa reestruturação, capitaneada pelas multinacionais presentes no território nacional, está ocorrendo no plano mundial e está associada à indústria 4.0, entre outras mudanças que estão sendo implantadas na produção de mercadorias.

A isso, há que somar a alta de preços dos últimos meses, com destaque para os aumentos dos alimentos. Aí, o quadro fica completo: a pobreza passa a revelar seu lado mais perverso, o da fome. Frente a isso, é mister que os setores progressistas da sociedade brasileira, mediante seus partidos, sindicatos, associações, conselhos e movimentos sociais, cerrem fileiras e defendam a manutenção do Auxílio Emergencial enquanto durar a situação aqui descrita e, ao mesmo tempo, discutam amplamente a adoção de políticas que revertam o quadro de pobreza e desigualda-

de estrutural do país. Se medidas não forem tomadas nesse sentido, ao final da pandemia, teremos um Brasil com um percentual de sua população em situação de pobreza extrema ou de pobreza ainda maior do que antes dessa crise sanitária. Isso resultará num país ainda mais desigual do que já é.

Força é mudarmos esse quadro, parodiando o poeta.

* É professora titular do Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e ex-presidente da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP).



Adeus ano velho... feliz ano novo?

Adhemar S. Mineiro*

O ano de 2020 foi especialmente duro para quase 100% da população brasileira. A discussão do começo do ano, pesando se a crise era fundamentalmente sanitária ou econômica, foi se resolvendo ao longo do ano com uma caracterização mais abrangente: a crise era sanitária e econômica, além de muitas outras dimensões que estavam presentes. E por isso mesmo, não deve se resolver muito tranquilamente, e nem de uma hora para outra, e ainda teremos muito o que conversar sobre esse ano fora da curva, e sobre essa crise que começou neste ano, mas que deve perdurar ao menos no primeiro semestre do ano que vem, e ainda ter seus efeitos alongados por um período maior.

A crise sanitária se tornou mais complexa pela renitência com que especialmente o Executivo federal (mas não só ele) tratou o tema. A tentativa de reduzir as dimensões do problema, mesmo quando quase o mundo inteiro tratava o tema como uma das maiores crises da história da humanidade, acabou por contribuir para agravar fundamentalmente a questão. Parte importante desse agravamento se deu quando as forças políticas que hegemonomizam o Executivo federal tentaram deslocar um debate científico, que já era por demais complexo (só para dar um exemplo simples, mais extremamente importante, até hoje não temos certeza sobre a questão da recontaminação), para um debate ideológico e de crenças, repleto de adjetivos, subjetividades, verborragia e *fake news*.

Por outro lado, a crise econômica tampouco era simples. Não estávamos vindo de anos de crescimento continuado e sustentável, muito pelo contrário. Já vínhamos, antes do novo governo que tomou posse em 2019, de recessão e estagnação. Em que pese o discurso ufanista do novo ministro da Economia, em 2019 tivemos ainda mais estagnação, e o primeiro trimestre desse ano de 2020 estava muito longe da prevista (pelo referido ministro) decolagem da economia – estava mais para um aprofundamento da estagnação.

As medidas tomadas desde o período do governo Temer – como flexibilização trabalhista e a Emenda Constitucional 95, conhecida como Lei de Teto de Gastos – foram aprofundadas no governo Bolsonaro pela reforma da Previdência. Ou seja, um conjunto de instrumentos antes existentes e que poderiam ajudar a contornar a crise de alguma forma, não mais existiam. A flexibilização trabalhista retirava defesas com as quais os trabalhadores contavam antes e, em especial, enfraqueceram os sindicatos, principal instrumento de defesa dos interesses dos trabalhadores. A Lei de Teto de Gastos restringe a capacidade de investimento do Estado e, em um momento de crise, que a política econômica possa funcionar como um elemento anticíclico para promover a ativação da economia nacional. A reforma da Previdência, só para ficar em um ponto, adiou a possibilidade de aposentadoria de uma parcela da população, exatamente uma faixa de trabalhadores idosos, que por conta disso ficavam expostos à pandemia ou dependen-



tes de mecanismos como o auxílio emergencial ou as redes de solidariedade que foram sendo montadas com a crise.

O que vimos foi a transformação em números da tragédia anunciada. Crescimento do desemprego e da pobreza, concentração da renda, mortes entre os trabalhadores mais idosos. O desemprego medido pela Pnad foi de 6,5% no trimestre out-nov-dez/2014 para 8,9% no mesmo período de 2015, 12% para o mesmo período de 2016, 11,8%, 11,6% e 11% para os mesmos períodos em 2017, 2018 e 2019. Em 2020, para o período ainda pré-pandemia (jan-fev-mar) atingia 12,2%. Ou seja, foi de 6,5% a 12% entre 2014 e 2016, e seguiu nesse patamar daí em diante. O índice de Gini para concentração de renda, depois de descer a 0,525 em 2015, subiu a 0,538 em 2016, 0,539 em 2017, 0,545 em 2018, ficando próximo a esse patamar em 2019 (0,543)¹. O crescimento, depois da recessão de 2015-2016, patinou em torno

de 1% entre 2017 e 2019, e seguia patinando no primeiro trimestre de 2020, antes de mergulhar com a pandemia.

Ainda: na segunda quinzena de setembro desse ano, o IBGE divulgou, através da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), números referentes ao avanço da insegurança alimentar no país. O levantamento mostra que entre junho de 2017 e julho de 2018, a fome atingiu cerca de 5% da população, trazendo o Brasil de volta ao mapa da fome, com a insegurança alimentar grave presente para 10,3 milhões de pessoas, sem incluir as pessoas na condição de população de rua.

Temos um quadro social absolutamente dramático, e que só não foi agravado pela aprovação pelo Congresso Nacional, caracterizada a pandemia, do auxílio emergencial de R\$ 600, bem superior à proposta inicial (R\$ 200) do governo federal. Esse auxílio estará se extinguindo até o final do ano de 2020 (já foi reduzido à metade), e não se prevê até aqui a sua continuidade no ano que vem, embora haja um movimento das centrais sindicais nesse sentido, e alguns deputados queiram apresentar emendas ao orçamento de 2021 (que ainda não foi fechado, o Congresso acaba de votar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que orienta a feitura do orçamento, ou seja, a Lei Orçamentária Anual) – vai haver pelo menos discussão nesse sentido. O desemprego deve seguir elevado, os salários baixos, a economia com pouco dinamismo. A recessão será funda nesse ano, e não é de se esperar, fora por efeito estatístico de comparação com um

ano muito ruim, nada de particularmente impactante em 2021.

A fixação em manter um orçamento para lá de apertado, para dizer de uma forma branda, fecha o espaço para um aumento de gasto público que possa impulsionar a economia. A demanda interna, com desemprego e salários baixos, também não deve proporcionar muito fôlego para a economia. Em

um quadro como esse, e de enormes incertezas, o investimento privado deve seguir andando de lado.

No setor externo, o governo Bolsonaro conseguiu criar desentendimentos com nossos quatro principais parceiros comerciais (China, EUA, União Europeia e Argentina). A posição ambiental do Brasil – melhor seria dizer antiambiental – vai ficando absoluta-

mente insustentável, e resulta cada vez mais em isolamento internacional. Isto quer dizer que de fora também não deve vir nada que possa representar impulso ao crescimento.

Os que ainda apontam possibilidades se fiam na questão eleitoral, o que não é pouco, deve se dizer. Sempre existe uma possibilidade de que a percepção do au-

mento da popularidade do governo, especialmente entre os mais pobres, com o auxílio emergencial, possa se refletir na montagem de alguma política de garantia mínima de renda que tivesse impacto eleitoral. A própria composição parlamentar do governo, expressa no período recente pela aproximação com setores do chamado “Centrão” da política brasileira, se transformada em objetivo sério, deve resultar em alguma discussão adicional sobre aumento do investimento público; não deve ter passado despercebido para o governo o efeito eleitoral de abrir algum espaço fiscal para os níveis subnacionais esse ano, por conta da pandemia. O sucesso dos muitos prefeitos que buscavam a reeleição é uma mostra disso, e esse pode ser também um caminho que pode ser usado pelo atual governo para pavimentar um caminho eleitoral. Em 2021? Em 2022, deixando ainda 2021 sob o signo do ajuste?

Tudo isso deixa o ano de 2021 carregado de incertezas. O mais provável é que, dada a situação de pouco dinamismo econômico, a *via crucis* social persista, e não tenhamos ganhos significativos do ponto de vista social no país no ano que vem. Mas sempre podemos ser surpreendidos pela realidade e pela antecipação de fato do processo eleitoral. Afinal, na expressão “política econômica”, o substantivo é a política.

* É economista e doutorando do PPGC-TIA/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFFRJ).

1 BARBOSA, Rogério J., FERREIRA DE SOUZA, Pedro H.G., SOARES, Sergei S.G., Desigualdade de renda no Brasil de 2012 a 2019, em DADOS – Revista de Ciências Sociais, Uerj, julho de 2020, em <http://dados.iesp.uerj.br/desigualdade-brasil/>.



Obstáculos à desigualdade não durável

Marcio Pochmann*

O capitalismo tem o seu desenvolvimento assentado em dois principais tipos distintos de desigualdades. O primeiro, definido como durável, decorre do poder de alguns em capturar parcela do que é produzido por outros, o que impossibilita, estruturalmente, alcançar a igualdade no capitalismo.

O segundo tipo de desigualdade revela a natureza conjuntural de sua manifestação diversa, uma vez que pode ser alterada, por não ser durável ao longo do tempo no capitalismo. Trata-se dos regimes da exploração capitalista (agrária, industrial e serviços), das formas de funcionamento do Estado, dos sistemas políticos, das elites existentes, da composição populacional e demográfica, entre outras.

A partir destes pressupostos teóricos a respeito da existência de desigualdades distintas no capitalismo, pode-se avançar no entendimento acerca das possibilidades de enfrentamento no Brasil no início da terceira década do século XXI. Em menos de 150 anos de sua existência dominante no país, o capitalismo revela o quanto a perspectiva de igualdade incipiente instalada no Manifesto Republicano de 1870 se tornou inatingível ainda nos dias de hoje.

O projeto de sociedade salarial regulada que nasceu com o trabalhismo desde o final do século XIX, em alternativa à transição da escravidão para o capitalismo selvagem, jamais terminou sendo concluído. O sucesso originalmente obtido pelo protagonis-

mo do experimentalismo dos governos sul-riograndenses de Júlio de Castilhos (1891; 1893-1898) e Borges de Medeiros (1898-1908; 1913-1928) foi ampliado nacionalmente a partir da Revolução de Trinta.

Entre as décadas de 1930 e 1980, por exemplo, o trabalhismo foi guia, em geral, dos diversos governos que não se desviaram do sistema corporativo de relações de trabalho. O salto foi inegável, considerando-se o quanto era selvagem e primitiva a sociedade herdada do sistema colonial e escravista.

Mesmo assim, a recorrente postergação na realização das reformas clássicas do capitalismo contemporâneo presentes em vários movimentos igualitaristas fez com que a sociedade urbana e industrial em construção se distanciasse da contenção das desigualdades não duráveis verificadas nos países desenvolvidos do segundo pós-guerra. A ausência da democracia na distribuição do poder e da propriedade da terra (rural e urbana), na progressividade tributária a isentar ou suavizar ricos e privilegiados e na constituição do gasto público que, embora ampliado, se manteve concentrado em poucos segmentos sociais.

Diante disso, o país montou, estruturou e expandiu um novo sistema produtivo capaz de alterar a posição relativa da nação na Divisão Internacional do Trabalho. Da quase totalidade de produzir e exportar produtos primários em 1930 alcançou, meio século depois, cerca de 2/3 da pauta de exportação com produtos manufaturados.



Nas últimas quatro décadas iniciadas em 1980, a economia brasileira passou praticamente a marcar passo no mesmo lugar, com a reprimarização de sua pauta de exportação concentrada em mais de 2/3 em mercadorias dependentes de recursos naturais e da mão de obra barata. Ademais, a estagnação da renda *per capita* foi acompanhada pelo declínio do capitalismo brasileiro, que, do posto de sexto maior produto industrial do mundo nos anos de 1980, assumiu a condição da 16ª produção de manufatura mundial no presente.

Atualmente, somente um a cada cem bens industriais produzidos mundialmente é feito no Brasil, enquanto em 1980 eram três a cada cem gerados no mundo. Além de se desfazer do que havia conseguido anteriormente internalizar no sistema produtivo integrado e articulado nacionalmente, o país passou a se distanciar cada vez mais do curso do progresso tecnológico.

Nesse quadro geral da decadên-

cia nacional, a presença do Brasil no mundo, que chegou a ser 4,4% do PIB mundial em 1980, regrediu para 2,3% em 2019. Ou seja, em quase quatro décadas, o Brasil diminuiu em 48% a sua participação relativa na riqueza global.

Nesse sentido que o debate sobre a desigualdade brasileira precisa ser assentado, pois, diferente do contexto vigente no período em que o país crescia a sua economia próximo de 7% ao ano, conforme o ciclo da industrialização nacional. Como os pressupostos para intervir sobre a desigualdade durável seguem distantes da realidade, cabe explorar os aspectos referentes às desigualdades não duráveis.

Por conta disso, as possibilidades de tornar o sistema tributário progressivo, aliviando a carga de taxaço aos pobres e a elevação aos ricos e privilegiados, da universalização do gasto social através das políticas sociais inclusivas para o conjunto da sociedade, entre outras. Para tanto, pode-se identificar os três principais obstáculos à redução das desigualdades não duráveis atualmente no Brasil.

A começar pelo Poder Judiciário, que se constitui historicamente contrário a qualquer mudança mais radical no *status quo* do conjunto da sociedade. Na comparação internacional, o Brasil possui, por exemplo, um dos maiores gastos com o Poder Judiciário do mundo, equivalendo a 1,3% do PIB em 2019 ante 0,1% do PIB tanto nos EUA como na Argentina e de 0,3% do PIB na Alemanha e também na Venezuela. Ademais de privilégios e rendimento médio expressivo, incompatíveis com

a realidade nacional, constituem, na prática, contrários aos avanços de legislações que possam enfrentar as desigualdades não duráveis.

Na sequência, o conjunto dos parlamentares, que embora recorrentemente eleitos por um sistema de representação fictício e disforme do próprio perfil da sociedade brasileira, repulsa sistematicamente o conjunto de iniciativas e tentativas de intervenção sobre a realidade das desigualdades não duráveis. Em grande medida porque expressa na representação parlamentar o conjunto dos segmentos sociais ricos e privilegiados pela ordem e

conjunto das regras vigentes.

A força crescente das bancadas dos três “B” (boi, bala e Bíblia) tem sido inegável, constituindo a maioria do Parlamento, que veta qualquer tentativa de reforma em favor do povo, sobretudo a classe trabalhadora. O que se tem assistido é um festival de maldades destrutivas de políticas públicas que amenizavam a pobreza e o elevado grau de desigualdade de renda do país, sobretudo a partir de 2016.

Por fim, os donos da terra e suas articulações com o Parlamento, a mídia, o Poder Judiciário e os bancos, que permitem prevalecer medidas sempre favoráveis de

política econômica e social: em geral, a defesa de isenções e subsídios fiscais, transferências orçamentárias e investimentos infraestruturais que somente interessam os proprietários da terra no campo e na cidade.

Nessas circunstâncias, as desigualdades não duráveis seguem imunes, com a força de ricos e privilegiados suficiente para interromper movimentos contrários à ordem da desigualdade imposta e mantida por um sistema de longa tradição colonial e escravista. Com a pandemia, em 2020, o Brasil aprofundou a regressão econômica, sem trazer momentanea-

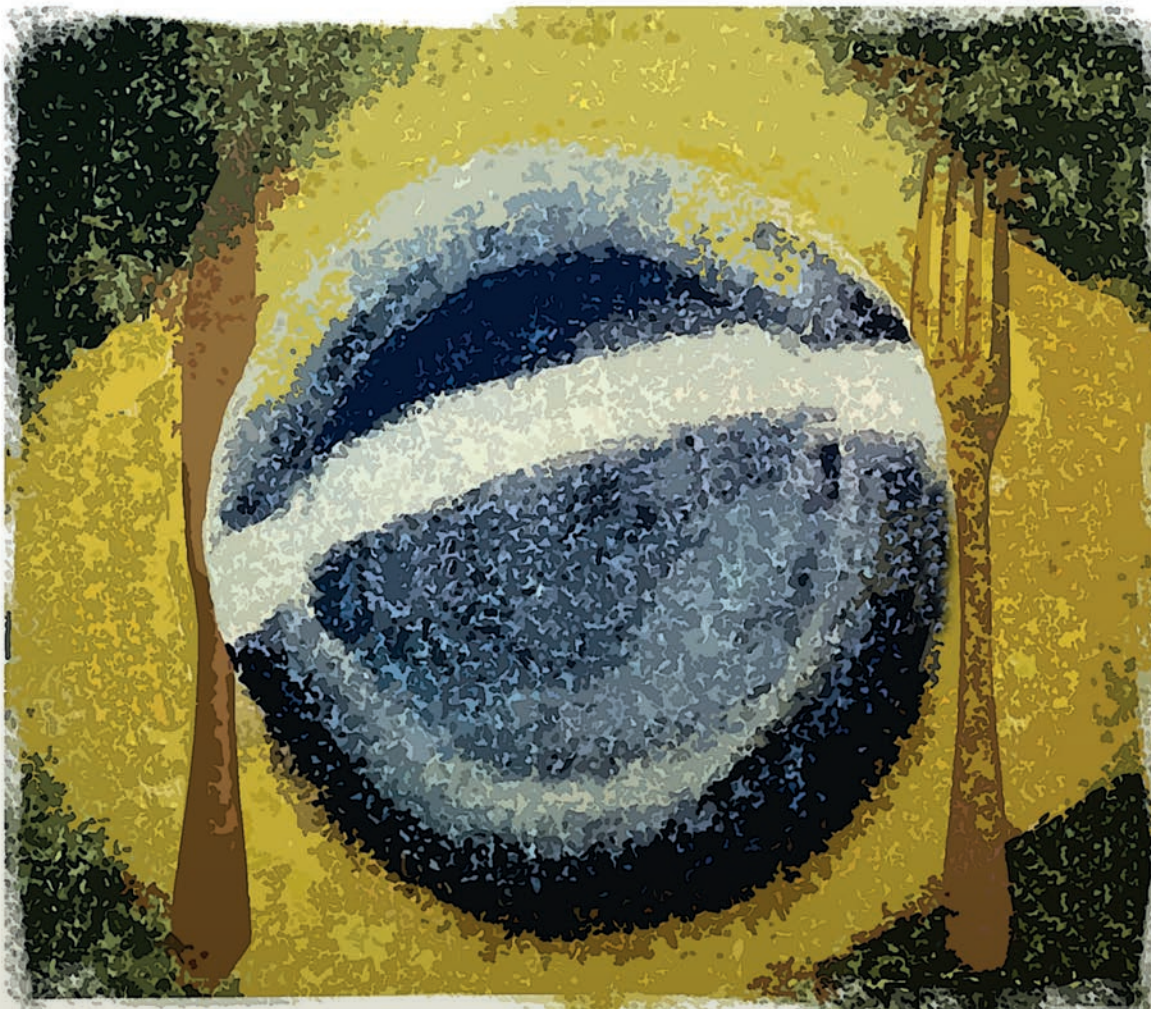
mente consigo o desastre social.

Contribuiu para isso o verdadeiro cavalo de pau estabelecido na condução da economia nacional em 2020, capaz de permitir provisoriamente o afastamento do cálice neoliberal da austeridade fiscal e da contração monetária de tanto agrado da financeirização rentista. Promoveu a desvalorização cambial para ajudar as exportações do agronegócio diante da retração do comércio externo, derrubou a taxa de juros para comprometer menos recursos com o pagamento dos juros da dívida pública interna, que cresceu aceleradamente e provocou o maior déficit público da história da República.

Com isso, evitou que a queda do PIB fosse duas vezes maior do que a que de fato deverá marcar o ano de 2020 e amenizou o conjunto dos efeitos sociais, com a redução provisória da taxa de pobreza e da desigualdade de renda do trabalho. Resumidamente, a ampliação para valer do gasto público permitiu preservar parcialmente a massa de rendimentos dos trabalhadores pela política de complementação de rendimento (Bolsa Família, Auxílio Emergencial e seguro-desemprego para evitar o rompimento contratual em massa dos empregados formais).

O que se verificou em 2020, contudo, dificilmente poderá ser estendido para 2021. E se isso vier a se confirmar, as desigualdades não duráveis ampliarão ainda mais de dimensão, com fome, pobreza e desemprego generalizados em grande escala.

* É professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, ambos da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).



Afredo

Reformas, auxílio emergencial e o futuro da política social no Brasil

Eliane Araújo*

Neste breve artigo, serão discutidos o contexto e as reformas que antecederam a crise trazida pela pandemia, as quais desarticularam as relações de trabalho e a seguridade social, ampliando a desigualdade e a exclusão. Posteriormente, será destacada a relevância da aprovação do pagamento do auxílio emergencial para mais de 67 milhões de beneficiários. Por fim, argumenta-se sobre a dificuldade – política e institucional – de se estabelecer no país uma agenda para os próximos anos, sobre o perfil das políticas de renda e do sistema de proteção social.

Algumas reformas aprovadas na economia brasileira, após 2015, implicaram não somente menor segurança econômica e proteção social, como também levaram a uma redução na provisão de serviços públicos essenciais, os quais, em médio e longo prazo, é sabido, contribuem para melhorar a qualidade da força de trabalho, a exemplo da saúde e educação. Tais mudanças, além de configurarem um pacote de reformas que apresenta certa “rigidez institucional”, isto é, são em termos legais “irreversíveis” em curto e médio prazos, vêm cooperando para o aumento da vulnerabilidade da população brasileira, que já estava fragilizada, ante o péfio desempenho econômico obtido nos anos recentes.

Uma dessas reformas, aprovada em 2017, foi a reforma trabalhista, que alterou a legislação vi-



gente para flexibilizar o mercado de trabalho e simplificar as relações entre trabalhadores e empregadores, flexibilizando as jornadas de trabalho e remunerações, incentivando o trabalho intermitente e autônomo, alterando as rescisões do contrato de trabalho e a representação dos trabalhadores, dentre outras medidas. No entanto, passados quase três anos de implementação, essas medidas não surtiram melhoria nas condições de trabalho. Pelo contrário, como mostra o Gráfico 1, o comportamento da taxa de desocupação foi crescente, sendo consideravelmente maior para as mulheres.

O gráfico mostra ainda que, no primeiro trimestre de 2020, última informação divulgada pela Pnad contínua, quando os primeiros efeitos da pandemia começavam a ser sentidos, a tendência de crescimento da taxa de desocupação foi ainda maior.

Também se somam a essa análise as evidências apresentadas no Gráfico 2, que mostra a elevação do número de pessoas sem proteção no mercado de trabalho, isto é, as relações informais. Pode-se verificar que este indicador já ultrapassou os 50% dos postos de trabalho no país, sendo ainda mais elevado para as trabalhadoras mulheres.

Além da reforma trabalhista, outra importante reforma foi a aprovação do novo regime fiscal, também chamado de teto dos gastos, segundo o qual as despesas federais de cada ano não podem aumentar além da inflação do ano anterior. Tal medida implica congelamento real das despesas totais do governo federal pelos próximos 20 anos.

A essência desta reforma é clara, a pressuposição da redução do gasto público *per capita* e em relação ao PIB, pois o crescimento zero do gasto público federal ocorre em um contexto no qual a população e a renda crescem. Além disso, haja vista que certos gastos, a exemplo daqueles relativos à previdência social, necessariamente terão aumento real, os outros gastos acabarão sendo reduzidos ou pressionados pelo teto, tais como os gastos com educação e saúde. Essa situação abre espaço para o avanço do sucateamento dessas áreas e a inevitável eliminação de seu caráter universal, contrariando, portanto, o disposto na própria Constituição.

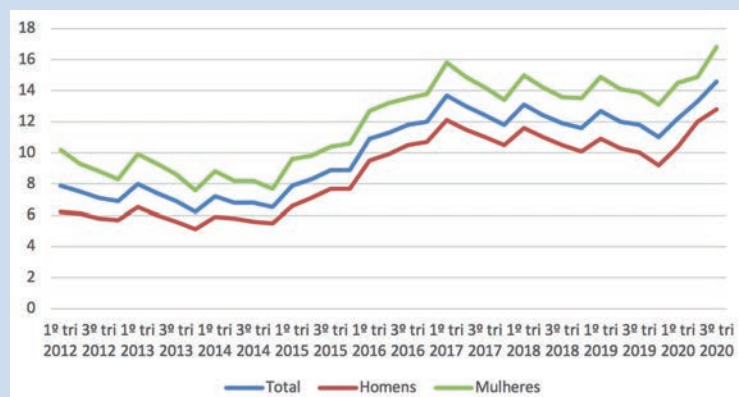
A esse cenário de deterioração

do mercado de trabalho e das condições econômicas e sociais no país se soma a crise advinda da pandemia trazida pelo novo coronavírus, que certamente implicou um choque adverso sem precedentes, tornando a conjuntura ainda mais grave. As consequências dessa crise sanitária aumentaram a vulnerabilidade da população brasileira, já demasiadamente fragilizada.

Nesse contexto, em meio a algumas propostas trazidas ao debate para aliviar os efeitos da crise, em 1º de abril de 2020, o governo federal sanciona a lei que institui a renda básica emergencial e passa a prover uma renda de substituição/complementação no período de enfrentamento da crise. O valor inicialmente concedido foi de três parcelas de R\$ 600, prorrogadas por 2 meses, totalizando 5 parcelas de R\$ 600. Uma das novidades da renda básica emergencial é ter dobrado o valor do benefício, de R\$ 600 para R\$ 1.200, para mulheres pobres chefes de família, beneficiárias ou não do Bolsa Família.

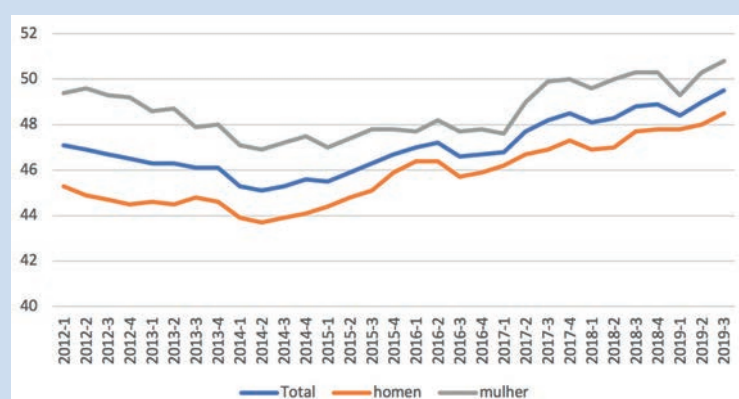
Foram atendidas com benefícios individuais aproximadamente 67,2 milhões de pessoas, elevando a despesa com o novo programa até setembro a R\$ 212,7 bilhões.¹ De outubro em diante, o auxílio emergencial foi prorrogado em um valor menor (R\$ 300), por mais 3 meses, até dezembro de 2020, quando, em tese, chega ao fim o estado de calamidade pública (decretado em 20/3/2020), excepcionalidade prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal. Observe-se

Gráfico 1 - Taxa de desocupação por sexo no Brasil (2012-2020)



Fonte: Pnad contínua IBGE

Gráfico 2 - Taxa de informalidade (trabalho principal) (2012-2019)



Fonte: Pnad contínua IBGE.

que a cobertura do benefício cai proporcionalmente. A previsão do governo, ao cortar pela metade o valor da renda básica emergencial, é reduzir o número de beneficiários em seis milhões, entre outubro e dezembro de 2020. Segundo estimativas do Executivo federal, o custo integral do programa emergencial deve somar por volta de R\$ 322 bilhões neste ano.²

Como regra geral, a renda básica emergencial destina-se aos 13 milhões de beneficiários do Bolsa Família, ao público-alvo do pro-

grama inscrito no CadÚnico embora não beneficiário, e aos trabalhadores precários e informais, maiores de 18 anos. Além disso, é necessário que a pessoa se encaixe em situação de informalidade, por exemplo, ser microempreendedor individual, ser contribuinte individual ou facultativo do Regime Geral de Previdência Social, ser trabalhador informal inscrito no Cadastro Único para programas sociais do governo federal ou ser trabalhador com contrato intermitente inativo.

Para se ter ideia da relevância que ganha o auxílio emergencial no âmbito das políticas compensatórias, é importante assinalar que a renda média domiciliar *per capita* mensal, que inclui tanto a renda do trabalho quanto os benefícios sociais previdenciários e assistenciais, corresponde a R\$ 862. Um recurso mensal de R\$ 600 equivale a 70% da renda média *per capita* e é cerca de três vezes maior que as transferências monetárias do Programa Bolsa Família, representando, portanto, uma transferência fiscal significativamente elevada para os padrões assistenciais brasileiros.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou estudo (Pnad Covid-19) com resultados preliminares sobre o programa de renda básica emergencial, destacando que 38,7% de todas as famílias brasileiras foram beneficiadas com o programa, sendo prioritariamente contempladas aquelas situadas nos dois primeiros quintis da distribuição, isto é, os 40% mais pobres da população. Além disso, 45% de todos os brasileiros receberam a ajuda emergencial temporária e três quartos de todas as transferências monetárias chegaram à metade mais pobre e desassistida da população brasileira.

Complementarmente, o Ipea (2020) divulgou estudo³ evidenciando que o auxílio emergencial compensou 45% das perdas de rendimentos causadas pela pandemia à massa salarial e, ao mesmo tempo, aumentou em cerca de 2000% a renda dos 10% mais pobres do país. Mais um fato inédito a ser destacado e celebrado.

Duque (2020)⁴ também mostra, com base na Pnad Covid-19, que as parcelas de R\$ 600 do au-

xílio emergencial contribuíram de forma significativa para a redução da pobreza, da pobreza extrema e do índice de Gini medido pela renda domiciliar *per capita*.

Com o auxílio emergencial chegando ao fim, numa modalidade e cobertura cuja permanência é inviabilizada pelo teto dos gastos e a paralisa da economia, muitas são as propostas em disputa sobre o lugar e o perfil das políticas de renda e do sistema de proteção social para a sociedade brasileira, cuja vulnerabilidade econômica e social foi exacerbada pela pandemia.

No entanto, eleger as políticas de renda para o século XXI que permitam aumentar o bem-estar e a segurança socioeconômica dos brasileiros, em consonância com o acesso crescente a bens públicos de qualidade e no escopo necessário, de forma gratuita e universal, não tem se mostrado uma tarefa fácil, sobretudo para o Brasil, cujo ponto de partida tem sido sempre a restrição fiscal e não as necessidades da fragilizada população brasileira.

* É doutora em Economia pela UFRJ (2009), professora da Universidade Estadual de Maringá e bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPQ.

1 <https://oglobo.globo.com/economia/auxilio-emergencial-seis-milhoes-de-pessoas-podem-ficar-de-fora-na-nova-fase-do-pagamento-24643729>

2 <https://aterceiramargem.org/2020/10/06/programas-de-renda-entre-renda-minima-e-renda-universal-o-brasil-na-encruzilhada1/>

3 <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/07/os-efeitos-da-pandemia-sobre-os-rendimentos-do-trabalho-e-o-impacto-do-auxilio-emergencial-o-que-dizem-os-microdados-da-pnad-covid-19/>

4 <https://blogdoibre.fgv.br/posts/auxilio-emergencial-para-de-crescer-em-agosto-e-pobreza-cai-de-novo-com-reducao-do-beneficio>

A política externa de Bolsonaro

Williams Gonçalves*

Desde que teve início a sedimentação da industrialização brasileira, no final da década de 1950, a política externa brasileira vinha sendo elaborada sobre a base de duas diferentes percepções da inserção internacional do país: a liberal-cosmopolita e a nacionalista. Para ambas as percepções, o Brasil se situa num ponto médio da escala hierárquica do sistema, havendo superado a situação de país completamente subdesenvolvido, mas carecendo de maiores esforços para atingir níveis mais aceitáveis de desenvolvimento econômico-social. E a racionalidade da política externa consistiria em criar e explorar condições externas para dar consequência a esse objetivo.

De acordo com a percepção liberal-cosmopolita, esse esforço deve estar concentrado no campo econômico, respeitando-se as regras do mercado. Isso tem implicado intensa participação nas relações internacionais, enfatizando-se a importância das boas relações com os países industriais avançados. A ênfase se justificaria pelo fato de serem esses países os que apresentam os mais amplos mercados consumidores para as exportações brasileiras, ao mesmo tempo em que geram os maiores excedentes de capitais que podem ser investidos produtivamente no Brasil e, enfim, porque são os que exercem controle sobre as instituições econômico-financeiras internacionais. A ascensão da China à condição de país industrial avançado em nada altera a percepção economicista dessa vertente, apesar da desarmonia político-ideológica com

o Partido Comunista que governa aquele país. Essa corrente também se caracteriza por considerar muito importante a participação do Brasil nos foros multilaterais, por entender que as organizações inter-governamentais e as organizações não-governamentais contribuem significativamente para a governabilidade internacional.

A percepção nacionalista difere dessa posição porque acredita que a ordem internacional liberal criada pelos Estados Unidos no final da Segunda Guerra Mundial apresenta aspectos que são empecilhos para o processo de desenvolvimento. Nesse sentido, além da importância das boas relações com os países desenvolvidos, essa corrente considera indispensável formar coalizações com outros países “em desenvolvimento”, para que, juntos, possam forçar mudanças de interesse comum na ordem internacional. A participação nos organismos multilaterais cada vez mais fortalecidos teria, assim, significado estratégico, porque permitiria evitar as relações bilaterais com interlocutores mais poderosos e com maior capacidade de se impor nos diferentes tabuleiros de negociação. As relações cooperativas com os países vizinhos da América do Sul e com os países de expressão portuguesa são igualmente vistas como indispensáveis, visto que, para se projetar como liderança confiável nos espaços de confrontação com os países desenvolvidos, faz-se necessário esse respaldo geopolítico e cultural.

O governo Bolsonaro promoveu brusca mudança nesse quadro. Sob a liderança do chanceler Ernesto Araújo, um diplomata



de carreira, a realidade econômico-social do Brasil deixou de ser referência para a política externa, assim como as tendências do sistema internacional passaram a ser desdenhadas. Em troca das visões liberal-cosmopolita e nacionalista, que, para o bem ou para o mal, são expressões dos interesses nacionais brasileiros, o chanceler passou a executar uma política externa fundada em ideias vagas e indecifráveis de defender o mundo cristão ocidental contra o globalismo e contra o marxismo cultural. Os problemas econômicos e sociais, as contradições, as deficiências e as virtudes do país deixaram de preencher a agenda diplomática do país.

O ponto de apoio para essa desastrosa virada foram as ideias da direita do Partido Republicano e a própria política de Donald Trump. Uma curiosa mescla distante anos-luz da realidade brasileira.

As ideias da ultradireita norte-americana agasalhadas pela cúpula brasileira provêm de Steve Bannon, um empresário ligado à

mídia norte-americana e conselheiro de Trump, e de Olavo de Carvalho, um escritor direitista muito influente em alguns meios brasileiros. Essas ideias são marcadamente libertárias, sionistas, sexistas, defensoras da supremacia branca, xenófobas. Basicamente cultivadas no sul dos Estados Unidos pelos admiradores dos Confederados, tais ideias encantam alguns setores da direita brasileira, como o direito de portar armas, que foi um dos pontos fortes da campanha de Bolsonaro à Presidência. A aversão à China é, decerto, o sentimento mais fortemente compartilhado por esses setores, seja devido ao Partido Comunista Chinês, seja simplesmente por xenofobia.

A política externa de Trump, objeto de admiração dessa cúpula, caracterizou-se pelo isolacionismo, expresso no slogan *America first*. Uma admiração insólita, pois Trump nunca esteve preocupado em granjear aliados. Seu programa visava, primeiramente, confrontar a China, por entender que a economia chinesa decolou em decorrência de indevidas facilidades obtidas pelos chineses junto aos governos anteriores. Em segundo lugar, visava retirar os EUA dos foros multilaterais, considerando que o país perdera mais que ganhara nesses espaços. Para ele, o significado de *America first* era a prevalência dos interesses dos EUA em qualquer circunstância, e não, como muitos equivocadamente interpretaram, os EUA como líder hegemônico. Por isso, ele mesmo considerava estranho e risível o fascínio de Bolsonaro, de seus filhos e de Ernesto Araújo por ele. Trump nunca se

preocupou em ter aliados, por isso mesmo nunca hesitou em ignorar esse fascínio e atropelar os interesses brasileiros em favor de seus interesses, sempre que considerou oportuno e necessário.

A partir dessa posição de princípio de servidão voluntária aos interesses dos Estados Unidos, e também por não ter sofrido nenhum veto interno, quer pelas repetidas infrações constitucionais, quer por contrariar importantes setores empresariais, a política externa de Bolsonaro pôs gratuitamente abaixo todo o patrimônio acumulado, sem contrapartida de qualquer espécie.

As relações com a China foram as primeiras atingidas. Principal parceira econômica do Brasil, para

a qual vende produtos primários e compra produtos de alta complexidade produtiva, a China passou a ser abertamente hostilizada pelo governo. A pública intenção de rejeitar tanto a tecnologia 5G como a vacina contra a Covid-19 tem criado consecutivos atritos com os chineses. Embora os chineses entendam bem o que se passa e sejam pacientes, o fato é que o desentendimento diplomático tem transformado a antiga parceria estratégica com o gigante asiático numa reles dependência econômica de tipo colonial. A parceria que poderia resultar em benefícios tecnológicos e industriais foi completamente anulada, para satisfação dos norte-americanos. A caricata participação brasileira no Brics é prova des-

se transtorno político.

Na América do Sul, a insistência em se apresentar como pauperizado dos Estados Unidos tem criado situações desnecessariamente difíceis com os países vizinhos, que resultaram na desestruturação do projeto integracionista da Unasul e no debilitamento do Mercosul. As provocações feitas à Venezuela, inclusive com ameaças de uso da força militar, e as constantes descortesias antidiplomáticas com a Argentina criam instabilidade na fronteira, em decorrência do apoio militar da Rússia e da China à Venezuela, e criam problemas econômicos com a Argentina, importante parceira comercial do Brasil.

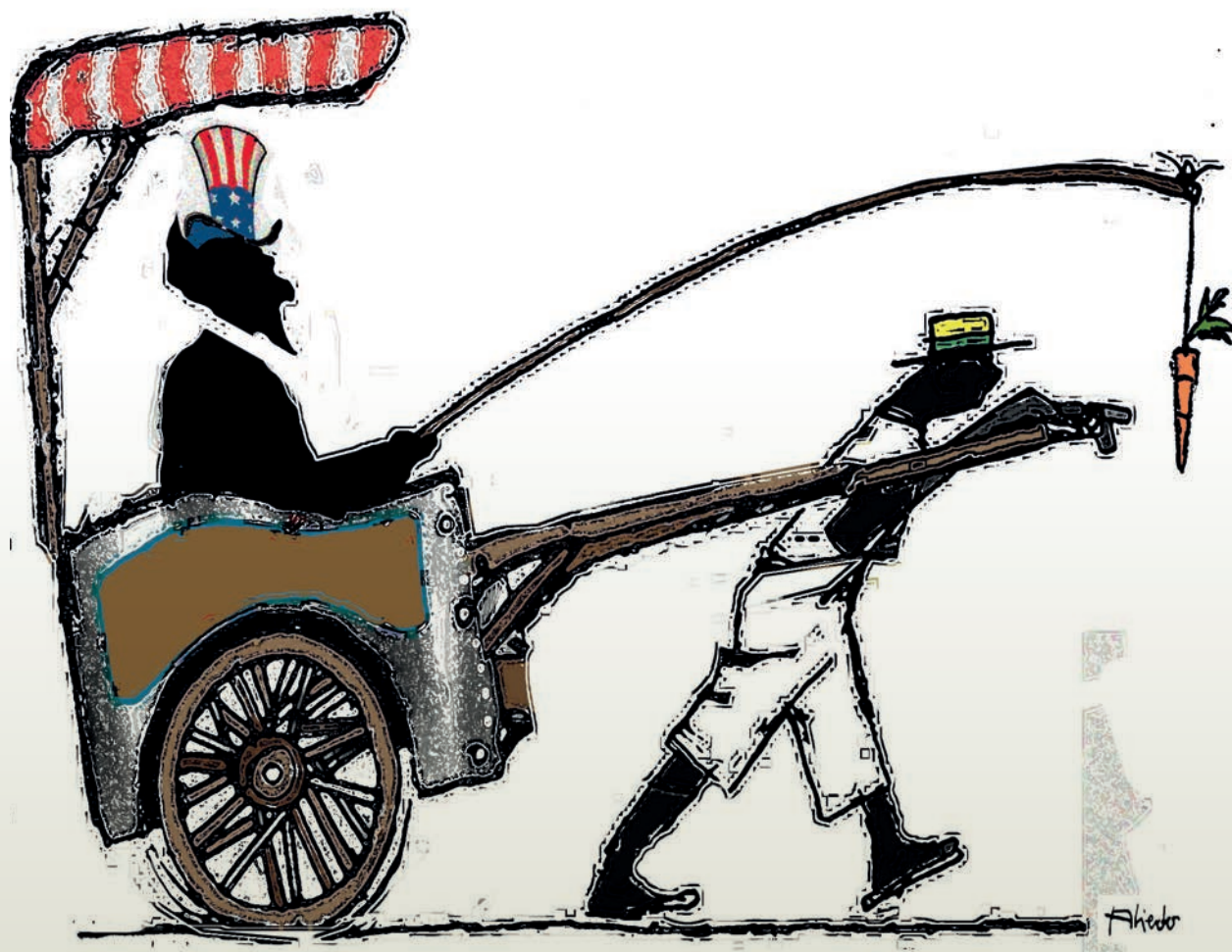
A arrogância e a incrível ina-

bilidade política com que a diplomacia brasileira tem defendido o que considera do interesse nacional tem isolado o país nos fóruns multilaterais e o colocado como autêntico pária entre as nações. A desastrosa política ambiental e a polêmica em torno dessa questão com o presidente da França Emmanuel Macron, junto com as injustificadas ofensas à sua esposa, longe de representarem qualquer êxito, colocaram o país definitivamente na berlinda, ameaçando as exportações do agronegócio.

O mesmo comportamento diplomático assumido em relação a questões praticamente consensuais no concerto das nações, como respeito aos direitos das mulheres e respeito aos direitos das minorias, reforça essa posição de pária internacional, embora o chanceler tenha se pronunciado publicamente diante dos jovens diplomatas que se iniciam na carreira afirmando que essa condição lhe é indiferente.

Por fim, ainda não se sabe como as relações com os Estados Unidos irão evoluir quando o mandato de Biden começar. É de se crer que a política antichinesa seja mantida, pois deve ser do agrado de Biden. O problema de Bolsonaro é que a diplomacia formal dos EUA retomará seu protagonismo, voltando as subterrâneas instituições do Estado norte-americano para as sombras, ao mesmo tempo em que Biden terá que prestar satisfações à sua base política, especialmente aquelas voltadas para as temáticas relacionadas aos direitos humanos.

* É professor de Relações Internacionais da Uerj e professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval.



Rio de Janeiro: os erros do passado e desafios do futuro

Com o início de 2021 vem também a renovação da administração municipal, que terá Eduardo Paes como chefe do Poder Executivo. Considerando esse cenário, examinamos o panorama orçamentário e financeiro herdado dos últimos anos para então elencar possíveis desafios a serem enfrentados no novo exercício.

Os dados foram retirados do portal Contas Rio, do Balanço Patrimonial da Prefeitura, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2021. Todos os valores foram analisados a preços correntes.

Balanço da gestão Crivella

Para averiguar os desafios da nova gestão municipal, primeiro devemos analisar o quadro atual, a partir dos dados orçamentários e financeiros da última administração. O gráfico 1 nos mostra o movimento da receita no governo Crivella entre 2017 e 2020.

Como podemos observar, a receita apresentou tendência de crescimento no período, possibilitada pelo aumento da arrecadação tributária através do reajuste no Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Todavia, houve uma diferença constante entre o estimado e o arrecadado.

Em relação a 2020, constatamos que a entrada de recursos até novembro superou o mesmo período de 2019 em mais de R\$ 900 milhões (Tabela 1). Isso foi possível pelo aumento das transferências da União, que mais do que compensou a queda na receita tributária de-

corrente da redução na arrecadação do Imposto Sobre Serviços (ISS) em meio à paralisação de diversas atividades devido à pandemia.

Mais especificamente, a tentativa de combater o novo coronavírus levou a uma elevação dos repasses federais através do Sistema Único de Saúde (SUS) na ordem de R\$ 400,4 milhões. Além disso, houve transferência de R\$ 626,3 milhões através do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2¹, sendo uma parcela vinculada a gastos com saúde e assistência social e outra para uso livre.

A despesa acompanhou o movimento da receita, com aumento em todos os anos, apesar do descompasso entre previsão e execução (gráfico 2). Sobre o gasto em 2020, a situação é preocupante, já que, a despeito da necessidade de mobilização de recursos para o combate à Covid-19 e do crescimento da receita, o total liquidado até novembro foi menor do que no mesmo período de 2019.

Analisando os investimentos conforme expostos no gráfico 3, constata-se uma divergência ainda maior entre o previsto e o executado. Devido a isso, várias metas de construção e reforma de escolas e unidades de saúde antevistas para esses anos não puderam ser realiza-

das. Ademais, mesmo com a necessidade de se adquirir equipamentos e aumentar o número de leitos para reagir aos casos de Covid-19, o total destinado para amortização da dívida até novembro de 2020 (R\$ 651,6 milhões) foi maior que o destinado a investimento (R\$ 484,3 milhões).

No que diz respeito à análise financeira, observou-se que a Dívida Consolidada (DC) e a Dívida Consolidada Líquida (DCL)² cresceram 8% na passagem de 2017 para 2018. Posteriormente houve grande aumento no gasto com amortização da dívida e, como consequência, a DC caiu 4% e a DCL 1,5% em 2019.

Já em 2020 a DC aumentou 9% e chegou a R\$ 16,6 bilhões em outubro. Por outro lado, a DCL foi reduzida em 5%, de forma que encerrou o 2º quadrimestre com valor de R\$ 14,5 bilhões e atingiu o menor percentual da Receita Corrente Líquida verificado em todos os anos analisados (62,4%). Isso significa que, apesar da elevação na dívida bruta, aumentou a disponibilidade de caixa, como veremos a seguir.

A situação financeira também deve ser avaliada a partir das obrigações de despesa expressas pelo passivo financeiro. Ele representa tudo que foi empenhado, mas ainda não foi pago – isto é, os restos a pagar

processados e não processados – e inclui saldo extra orçamentário³. O passivo financeiro até outubro de 2020 foi da ordem de R\$ 1,8 bilhão. Logo, apesar da redução significativa em relação aos R\$ 3 bilhões designados em dezembro de 2019, a próxima administração ainda terá que destinar boa parte de seu orçamento para o pagamento dessas despesas.

Subtraindo o passivo financeiro do ativo financeiro⁴, temos todos os recursos que o governo tem disponíveis: a disponibilidade de caixa líquida. Até outubro, ela teve saldo negativo em R\$ 30,4 milhões, frente ao saldo negativo de R\$ 1,9 bilhão observado no final de 2019. Esse aumento se deu pois, além das obrigações de despesas expressas pelo passivo financeiro terem sido reduzidas, o ativo financeiro foi 67% maior.

A evolução do quadro financeiro em 2020 pode ser explicada através de uma análise dos valores arrecadados e executados por fonte de recursos. Dos R\$ 13,6 bilhões arrecadados com ordinários não vinculados até outubro, só R\$ 8,3 bilhões foram empenhados. Havia então um montante de R\$ 5,3 bilhões em recursos disponíveis e não utilizados. Similarmente, mesmo em fontes vinculadas, a quantia arrecadada não ti-

Tabela 1 - Principais valores arrecadados até novembro de 2019 e novembro de 2020

Em milhões	novembro/2019 (I)	novembro/2020 (II)	Diferença (II - I)
Receita tributária	R\$11.671	R\$11.485	-R\$186
Transferências da União	R\$2.341	R\$3.497	R\$1.156
Transferências do Estado	R\$2.599	R\$2.819	R\$219
Outros	R\$9.065	R\$8.794	-R\$271
Receita total	R\$25.676	R\$26.595	R\$919

Fonte: Contas Rio

na sido totalmente empenhada.

Também vale destacar que a presença de arrecadação em ordinários não vinculados maior que o gasto correspondente não foi exclusividade de 2020, visto que isso aconteceu em todos os anos do governo Crivella. Apuramos, desde 2017, uma sobra de recursos discricionários em caixa na casa dos bilhões.

Como a sobra de recursos é contabilizada como ativo financeiro no caixa da Prefeitura, justificase o aumento da disponibilidade de caixa líquida verificado anteriormente. Desse modo, podemos dizer que a melhora na saúde financeira municipal ocorreu em detrimento de gastos públicos que zelassem pela saúde física e pelo bem-estar geral da população carioca em meio a uma pandemia global.

Entretanto, devemos lembrar que, apesar da elevação em relação a 2019, o saldo da disponibilidade de caixa líquida continuava negativo até outubro de 2020. Isso vai de encontro com a determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de que é dever do prefeito garantir que haja disponibilidades financeiras suficientes para satisfazer integralmente as obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato. Logo, mesmo descumprindo a LRF até então, Crivella não foi capaz de manejar bem a questão da Covid-19 na cidade, dada a aceleração no número de casos e a lotação dos leitos de UTI verificada ao final de 2020.

Tendo em vista o quadro de instabilidade fiscal e que a situação de pandemia ainda promete perdurar pelos próximos meses, a nova administração terá que balancear a pressão por mais gastos públicos para combater o coronavírus com as restrições fiscais para realizá-los. Com isso em mente, vejamos a seguir quais serão os desafios para o exercício 2021.

Os desafios de 2021

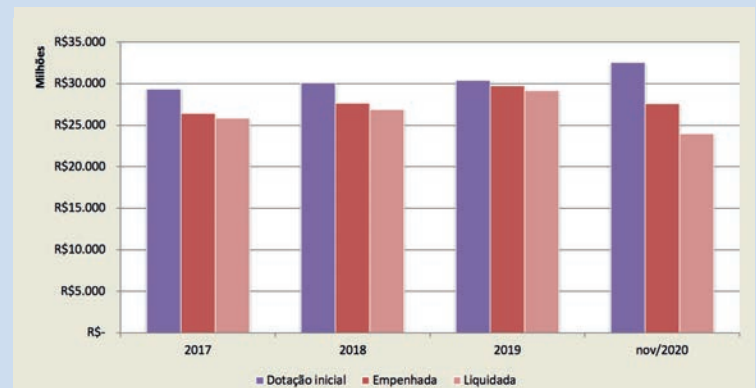
Uma das principais dificuldades a ser enfrentada pelo novo gestor refere-se à dependência em relação à reativação da economia carioca. O cenário atual de estagnação traz necessidade de aumento da receita vinculado à recuperação econômica, de modo que devemos considerar a arrecadação estimada para 2021 no PLOA como fator relevante para que se determinem os limites da atuação governamental. Isso porque os planos de governo dependem da estimativa de receita para serem concretizados, de modo que ela constitui uma importante fase no desenvolvimento do orçamento. Além disso, um orçamento estimado de maneira eficaz se reflete em uma maior transparência na aplicação dos recursos públicos.

O projeto elaborado para 2021 prevê orçamento total de R\$ 31,2 bilhões, R\$ 1,6 bilhão abaixo da receita orçada em 2020 (R\$ 32,8 bilhões). Essa redução foi ocasionada principalmente devido às estimativas de encolhimento de R\$ 1,7 bilhão na receita tributária em relação à LOA anterior.

Conforme apontado previamente, a queda na arrecadação de tributos no último ano foi compensada pelas transferências federais para o combate à Covid-19. No entanto, os repasses da União previstos para 2021 são da ordem de R\$ 3,1 bilhões, R\$ 400 milhões a menos do que o arrecadado até novembro de 2020. Diante disso, podemos elencar de antemão a queda da receita tributária e a não manutenção das transferências como um dos obstáculos do novo Prefeito.

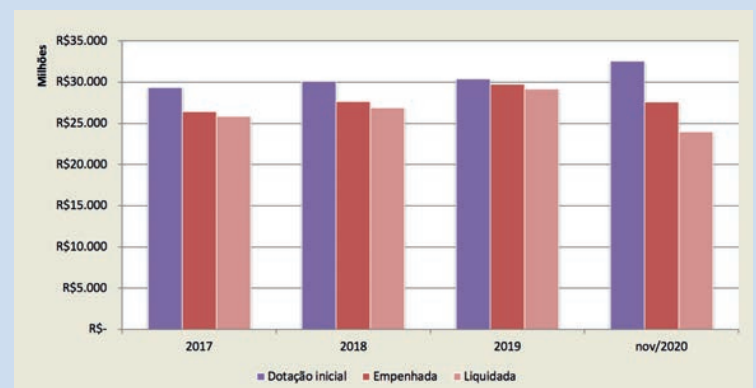
Outro ponto pertinente em se tratando da receita total estimada diz respeito a sua não concretização. O descompasso entre estimativa e realização pode ser visto não apenas no governo Crivella, como também nos anos anteriores. Pa-

Gráfico 1 - Receita total em 2017, 2018 e 2019 e até novembro de 2020



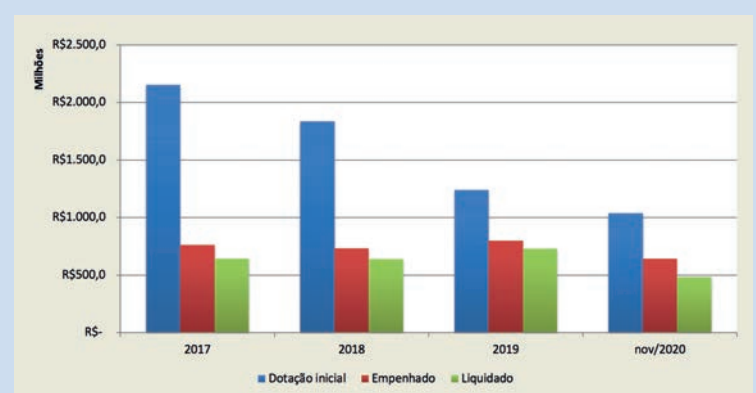
Fonte: RREO e Contas Rio

Gráfico 2 - Despesa total em 2017, 2018 e 2019 e até novembro de 2020



Fonte: RREO e Contas Rio

Gráfico 3 - Investimento em 2017, 2018 e 2019 e até novembro de 2020



Fonte: Contas Rio

ra se ter ideia, a última vez que se atingiu a meta de arrecadação foi no exercício de 2010, o que leva a pensar que a receita estimada não será integralmente arrecadada em 2021.

Por fim, observamos a previsão do gasto por natureza da despesa. Do total estipulado, R\$ 19,5 bilhões estão direcionados para despesas com Pessoal e Encargos Sociais. A parcela designada para fins de amortização da dívida (R\$ 1,2 bilhão) supera a destinada para investimentos (R\$ 718 milhões), assim como fora concretizado em 2020. Esse é um ponto que chama atenção no projeto elaborado, sobretudo se levarmos em consideração o aumento da rede de proteção exigido para a superação da crise sanitária. As incertezas em relação ao ano que se inicia

evidenciam a necessidade de se ampliar investimentos, necessidade essa que pode ser contemplada não apenas na saúde, como também em diversas outras áreas.

Considerações finais

Podemos constatar que o governo Crivella ficou marcado por uma incompatibilidade entre as projeções de receita e despesa e os valores efetivos. Ademais, a análise da gestão demonstrou como, mesmo em meio a uma pandemia global, a execução do gasto público foi reduzida em favor da recuperação financeira.

Dessa forma, a nova administração terá de lidar não só com a gestão da crise fiscal carioca e a dificuldade em compatibilizar a realidade dos recursos e estrutura disponíveis com suas promessas

eleitorais, mas também com desafios que surgiram em função da Covid-19. E ainda terá de fazê-lo contando com menos transferências federais, recursos que foram essenciais para a manutenção da receita em 2020. Somado a isso, o novo prefeito ainda se comprometeu a reduzir impostos no primeiro ano do mandato, iniciativa pouco factível na conjuntura atual⁵.

Não faltam propostas e promessas da nova gestão que, se fossem realizadas de fato, poderiam tornar a vida da população carioca melhor. Contudo, a não apresentação dos custos totais dos projetos propostos na campanha de Eduardo Paes leva a pensar que ainda não existe um planejamento estruturado para a atuação pretendida. Paes toma a frente agora de uma cidade mais

fragilizada, e se, mesmo na época de bonança ocorrida nos seus mandatos anteriores, a administração não foi capaz de aproveitar as oportunidades para apresentar resultados satisfatórios, é difícil ter boas expectativas para os próximos anos.

1 Criado em nível federal pela Lei Complementar 173/2020 para auxiliar financeiramente os demais âmbitos administrativos no momento da pandemia.

2 A Dívida Consolidada Líquida representa o montante da Dívida Consolidada, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

3 As receitas e despesas orçamentárias são meros movimentos de caixa, de forma que não constam no orçamento.

4 Representa o caixa da Prefeitura.

5 <https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2020/pandemia-agrava-crise-fiscal-que-aguarda-futuros-prefeitos-de-riosao-paulo-1-24759676>

FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO – RJ (21 2103-0121). Para mais informações acesse www.corecon-rj.org.br/fpo-rj e www.facebook.com/FPO.Corecon.Rj.
Coordenação: Bernardo Isidio, Bruno Lins, Camila Bockhorny, Luiz Mario Behnken e Thiago Marques. Assistentes: Juliana Medeiros, Laura Muniz e Marília Santana

Corecon-RJ concede desconto de 20% na anuidade de 2021

O Corecon-RJ fixou em R\$489,30 o valor da anuidade de 2021 para os seus economistas registrados. O montante foi calculado a partir da aplicação de um desconto de 20% sobre o valor referencial de R\$611,62 para a anuidade estabelecido pelo Conselho Federal de Economia (Cofecon).

Os registrados que pagarem a anuidade até 31/1/2021 receberão um desconto adicional de 10% e vão desembolsar R\$440,37. Aqueles que pagarem até 28/2/2021 farão jus a um desconto adicional de 5% e terão que desembolsar R\$464,84.

O economista registrado também poderá pagar a anuidade em três parcelas iguais sem desconto, nos dias 31/1/2021, 28/2/2021 e 31/3/2021. Após o vencimento, os débitos das anuidades serão corrigidos pelo índice INPC/IBGE, com incidência de juros de mora de 1%

ao mês sobre o valor principal corrigido.

Os valores foram fixados pelo Corecon-RJ por meio da Resolução nº 44, de novembro de 2020, com base na Resolução nº 2.055, de setembro de 2020, do Cofecon.

A Resolução nº 44 estabeleceu também valores para a inscrição definitiva (R\$58,76); expedição de carteirinhas de identidade na inscrição, na substituição ou emissão de segunda via (R\$69,24); taxas, certidões e atestados (R\$69,24); certidão de acervo técnico (R\$155); e expedição de credencial de estudante (R\$34,62).

A resolução fixou ainda os valores relativos às pessoas jurídicas registradas no Conselho. O texto completo da Resolução nº 44 está no portal do Corecon-RJ (www.corecon-rj.org.br) na aba Legislação – Legislações do Corecon-RJ.

