

O dito e o interdito do desenvolvimento socioeconômico

*Perspectivas
Interdisciplinares*

Organizadores:

Rita de Cássia Marques Lima de Castro
Maria Cristina Cacciamali
Júlio César Suzuki

PROLAM

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
INTEGRAÇÃO DE AMÉRICA LATINA



fflch

FACULDADE DE FILOSOFIA,
LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

AUTORES:

BEATRIZ SHUM

BRUNO FELTRIN PUTTINI

CAIO CASTANHA MORAIS

CAROLINA SCHULZINGER MACEDO

DANIEL KNISS

FLAVIA COUTO E SILVA

IARA SILVA MIRANDA DE OLIVEIRA

JEFFERSON DE OLIVEIRA

**JOÃO VICTOR MAGALHÃES DE
ALMEIDA**

JULIANA SAOTOME

LAURA VALADÃO DINIZ REZENDE

LIS LEVISKY LOUREIRO

LUCAS DE PAULA FONSECA

LUCAS PROENÇA QUEIROZ DA SILVA

MATHEUS BITTAR LOIS

NATÁLIA XIMENEZ CAMPANILE

NICOLAS LOUREIRO VIANNA

PRISCILA NOGUEIRA BATISTA

RAFAEL FERNANDES SEMER

**ROBSON LINS SOUZA DAMÁSIO DE
OLIVEIRA**

TALES MANÇANO

VICTOR PEREIRA OLIVEIRA

O DITO E O INTERDITO DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

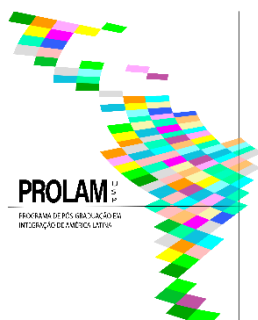
Perspectivas Interdisciplinares

ORGANIZADORES:

RITA DE CÁSSIA MARQUES LIMA DE CASTRO

MARIA CRISTINA CACCIAMALI

JÚLIO CÉSAR SUZUKI



2023

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP

Reitor: Prof. Dr. Carlos Gilberto Carlotti Junior

Vice-reitora: Profa. Dra. Maria Armanda do Nascimento Arruda

FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS - FFLCH

Diretor: Prof. Dr. Paulo Martins

Vice-diretora: Profa. Dra. Ana Paula Torres Megiani

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA

Presidente da CPG: Profa. Dra. Marilene Proença Rebello de Souza

Vice-presidente da CPG: Prof. Dr. Júlio César Suzuki

COMITÊ EDITORIAL

Prof. Dr. Adebaro Alves dos Reis (IFPA)

Profa. Dra. Adriana Carvalho Silva (UFRRJ)

Prof. Dr. Adriano Rodrigues de Oliveira (UFG)

Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa (UNESP)

Prof. Dr. Alécio Rodrigues de Oliveira (IFSP)

Profa. Dra. Ana Regina M. Dantas Barboza da Rocha Serafim (UPE)

Prof. Dr. Cesar de David (UFSM)

Prof. Dr. José Elias Pinheiro Neto (UEG)

Profa. Dra. Maria Jaqueline Elicher (UNIRIO)

Prof. Dr. Ricardo Júnior de Assis Fernandes (UEG)

Prof. Dr. Roni Mayer Lomba (UNIFAP)

Profa. Dra. Telma Mara Bittencourt Bassetti (UNIRIO)

Profa. Dra. Valéria Cristina Pereira da Silva (UFG)

D615 O dito e o interdito do desenvolvimento socioeconômico [recurso eletrônico] / Organizadores: Rita de Cássia Marques Lima de Castro, Maria Cristina Cacciamali e Júlio César Suzuki. -- São Paulo: FFLCH/USP, PROLAM/USP, 2023.
3.100 Kb ; PDF. (Perspectivas Interdisciplinares).

Vários autores.

ISBN 978-85-7506-463-4
DOI: 10.11606/9788575064634

1. Economia (aspectos sociais). 2. Ciências Sociais (aspectos econômicos). 3. Interdisciplinaridade. 4. Desenvolvimento socioeconômico. I. Castro, Rita de Cássia Marques Lima de, coord. II. Cacciamali, Maria Cristina, coord. III. Suzuki, Júlio César, coord. IV. Série

CDD 332.6

Elaborada por Elizabeth Barbosa dos Santos, CRB-8/6638

Capa e editoração: Rita Lima de Castro



Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e a autoria e respeitando a Licença *Creative Commons* indicada.

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de exclusiva responsabilidade dos autores, os quais também se responsabilizam pelas imagens utilizadas.

SUMÁRIO

PERSPECTIVAS INTERDISCIPLINARES PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DAS NAÇÕES 8

RITA DE CÁSSIA MARQUES LIMA DE CASTRO

MARIA CRISTINA CACCIAMALI

JÚLIO CÉSAR SUZUKI

CAPÍTULO 1

ARGENTINA E BRASIL: UMA ANÁLISE DOS DIFERENTES VALORES DE PIB E IDH E SUAS RELAÇÕES 18

BEATRIZ SHUM

CAIO CASTANHA MORAIS

FLAVIA COUTO E SILVA

VICTOR PEREIRA

CAPÍTULO 2

ENTRE ECONOMIA E ALIMENTAÇÃO: O QUE O AUMENTO DO PREÇO DO ARROZ PODE DIZER SOBRE A SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL? 46

BRUNO FELTRIN PUTTINI

CAROLINA SCHULZINGER MACEDO

LIS LEVISKY LOUREIRO

NATÁLIA XIMENEZ CAMPANILE

NICOLAS LOUREIRO VIANNA

RAFAEL FERNANDES SEMER

CAPÍTULO 3

**NOTAS SOBRE A TRANSIÇÃO DA ECONOMIA CARBONÍFERA
HODIERNNA A UMA ECONOMIA DO HIDROGÊNIO E ASPECTOS
ECONÔMICOS PARA A GERAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
MISSION-BASED.....73**

DANIEL KNISS

CAPÍTULO 4101

**OS LIMITES DO DESENVOLVIMENTO NA PERIFERIA DO
CAPITALISMO: O CASO BOLIVIANO101**

IARA SILVA MIRANDA DE OLIVEIRA

JOÃO VICTOR MAGALHÃES DE ALMEIDA

JULIANA SAOTOME

CAPÍTULO 5

**CARTA DO VÔ: UMA LEITURA SOBRE O DOCUMENTÁRIO
LABORATÓRIO BRASIL - 15 ANOS DO REAL SOB A ÓTICA DE
ECONOMIA COMO CIÊNCIA SOCIAL136**

JEFFERSON OLIVEIRA DELFINO

CAPÍTULO 6

**AUXÍLIO EMERGENCIAL: DESAFIOS PARA O
ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO BRASIL PANDÊMICO 144**

LAURA VALADÃO DINIZ REZENDE

CAPÍTULO 7

**INTERIORIZAÇÃO PENITENCIÁRIA E A ECONOMIA DA
VISITAÇÃO PRISIONAL: ANÁLISE DE UMA INTERFACE ENTRE
ECONOMIA E PRISÕES166**

LUCAS DE PAULA FONSECA

CAPÍTULO 8

UMA APRESENTAÇÃO DE ESTUDOS SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE ECONÔMICA, POLÍTICA E JURÍDICA.....195

LUCAS PROENÇA QUEIROZ DA SILVA

MATHEUS BITTAR LOIS

CAPÍTULO 9

PRIVATIZAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO: MITOS, VERDADES E CONSEQUÊNCIAS214

PRISCILA NOGUEIRA BATISTA

CAPÍTULO 10

TRADEOFF ENTRE CIÊNCIA E IDEOLOGIA: UMA ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO CHINÊS À LUZ DO DILEMA ENTRE IGUALDADE E EFICIÊNCIA.....235

ROBSON LINS SOUZA DAMÁSIO DE OLIVEIRA

CAPÍTULO 11

UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA DE DECLARAÇÕES DA AMBEV: DISPUTAS EM TORNO DE IMPOSTOS259

TALES MANÇANO

SOBRE OS ORGANIZADORES 280

SOBRE OS AUTORES..... 282

APÊNDICE - CLASSIFICAÇÃO JEL..... 290

PERSPECTIVAS INTERDISCIPLINARES PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DAS NAÇÕES

O dito e o interdito do desenvolvimento socioeconômico é um livro derivado das inquietudes de pesquisadores que aceitaram o desafio de pensar a Economia em seu conceito de Ciência Social de uma forma a ultrapassar as fronteiras das disciplinas e expressar o resultado neste *e-book* que traz, em seu conjunto de textos, a realização de discussões interdisciplinares entre Economia e Ciências Sociais.

O título remete à ideia de que há o que é explícito, dito no discurso, e há o que fica interdito, impedido, aquilo que gera as questões que permeiam um cientista social em busca de compreender os fenômenos e as relações de troca entre os indivíduos em uma abordagem ampliada, interdisciplinar, geradora de mais questões de pesquisa e mais possibilidades de ação em busca do alcance de um desenvolvimento socioeconômico mais equitativo.

O principal intuito deste *e-book* é possibilitar o compartilhamento das ideias e do exercício da

pesquisa realizada em âmbito acadêmico universitário com a sociedade, compartilhar com a sociedade o Mais do que um exercício ampliando as possibilidades de troca de ideias entre pesquisadores de diferentes localidades, bem como potencializar o estímulo à reflexão e à ação das pessoas que leem esta obra e, ao conhecerem cada capítulo, possam pensar em como, por meio da ciência, podemos construir um entorno mais humano, menos desigual, mais colaborativo.

No primeiro capítulo, intitulado *Argentina e Brasil: Uma análise dos diferentes valores de PIB e IDH e suas relações*, de Beatriz Shum, Caio Castanha Moraes, Flavia Couto e Silva e Victor Pereira, encontramos uma oportuna discussão sobre economia e padrão de vida, na qual os autores levantam questões que vão mais além dos aspectos técnicos que os princípios econômicos expressam. A temática do capítulo se volta à busca por encontrar respostas e levantar a reflexão sobre como as diferenças entre as economias e políticas sociais da Argentina e do Brasil podem ajudar a explicar o fato de que o PIB argentino é menor que o brasileiro, mas o IDH do primeiro país é maior que o do segundo,

levando-nos a pensar sobre a realocação de recursos econômicos e seu impacto na sociedade.

O segundo capítulo, *Entre economia e alimentação: o que o aumento do preço do arroz pode dizer sobre a segurança alimentar no Brasil?*, de autoria de Bruno Feltrin Puttini, Carolina Schulzinger Macedo, Lis Levisky Loureiro, Natália Ximenez Campanile, Nicolas Loureiro Vianna e Rafael Fernandes Semer, nos incita a refletir sobre a problemática do acesso, por parte da população brasileira, à alimentação e à nutrição adequadas. A questão, vale ressaltar, não se limita ao Brasil, mas abrange diversos países da América Latina e da África, sendo assunto que merece a devida atenção para combater a fome e propiciar melhor qualidade de vida. No texto, abrem-se distintas discussões, abrangendo o papel do Estado diante da insegurança alimentar e quais os impactos no cotidiano alimentar, analisando-se o cenário de Paraisópolis, um bairro carente do município de São Paulo.

O terceiro capítulo recebe o título de *Notas sobre a transição da economia carbonífera hodierna a uma economia do hidrogênio e aspectos econômicos para*

a *geração de políticas públicas mission-based*, de Daniel Kniss, remete à discussão sobre formulação de políticas públicas quanto à geração de energia e no papel do hidrogênio no sistema energético de um país. A proposta do autor é que se realize uma avaliação da matriz energética atual e se estudem as potencialidades que cada país apresenta para realizar a composição de tal matriz, levando em conta as condições climático-ambientais abióticos e bióticos e o tipo industrial que configura cada específico país estudado.

O quarto capítulo, de autoria de Iara Silva Miranda de Oliveira, João Victor Magalhães de Almeida e Juliana Saotome, recebe o título de *Os limites do desenvolvimento na periferia do capitalismo: o caso boliviano*. Ele trata de uma investigação do crescimento econômico da Bolívia apresentado nos últimos dez anos, visando à compreensão de como o governo de Evo Morales e sua proposta socialista influenciaram nesses resultados. Com base numa análise documental da história econômica do país, os autores buscam demonstrar os limites políticos do desenvolvimento

econômico na Bolívia, simbolizados pelo golpe de estado.

Carta do Vô. Uma leitura sobre o documentário laboratório Brasil - 15 anos do real sob a ótica de economia como ciência social, de autoria de Jefferson Oliveira Delfino, compõe o quinto capítulo desta obra e nos brinda com uma abordagem literária sobre a compreensão da inflação, permitindo-nos refletir acerca da economia no cotidiano de um cidadão comum.

Auxílio emergencial. Desafios para o enfrentamento da pobreza no Brasil pandêmico, de Laura Valadão Diniz Rezende, que compõe o sexto capítulo deste e-book, tem por objetivo analisar o ciclo político do Auxílio Emergencial enquanto principal medida de proteção social diante da crise humanitária aberta desde o início da pandemia da COVID-19 em 2020. Com este trabalho, a autora nos desafia a pensar sobre problemas e limites do programa emergencial apontados pela bibliografia de políticas públicas, assim como nos incita a refletir sobre os impactos de uma política de transferência de renda em circunstâncias emergenciais na redução da

pobreza e da desigualdade social, contribuindo, assim, para a recuperação da economia.

Interiorização penitenciária e a economia da visitação prisional: análise de uma interface entre economia e prisões é o título do sétimo capítulo, escrito por Lucas de Paula Fonseca. O texto estimula a discussão sobre o fenômeno da interiorização penitenciária no estado de São Paulo e seus impactos econômicos para pequenas cidades interioranas que passaram a receber unidades prisionais no passado recente. Com um foco na análise da economia que nasce como resultado da visitação prisional e se evidencia em setores como o de transportes, hotelaria e comércio, e nos discursos que sustentam a ação de interiorizar prisões, o autor traz à baila o debate acerca da interface entre economia e prisões, buscando enfatizar o potencial da economia na análise do tema, bem como da interdisciplinaridade existente com as ciências sociais e colocando em pauta as contradições que ocorrem com essa ação pública de interiorizar as prisões.

O oitavo capítulo, de autoria de Lucas Proença Queiroz da Silva e Matheus Bittar Lois, intitulado: *Uma*

apresentação de estudos sobre o orçamento público brasileiro: uma análise econômica, política e jurídica, já demonstra o caráter interdisciplinar proposto pelos autores. Objetivando realizar um panorama sobre o orçamento público abrangendo essas três distintas áreas de interesse, os autores favorecem a compreensão de uma síntese panorâmica dos variados aspectos que permeiam este importante e rico tema. O mote inicial surge do atraso na aprovação do orçamento público no Congresso Nacional de 2021, levando os autores à busca da compreensão do fenômeno orçamentário de forma mais holística, abrangendo implicações fiscais, contas públicas, gastos e investimentos, distribuição da vinculação orçamentária e *trade offs*, análise de diferentes dispositivos constitucionais, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O nono capítulo, de autoria de Priscila Nogueira Batista, recebe o título de *Privatização do setor elétrico brasileiro: mitos, verdades e consequências*. Com ele, a autora nos lega a uma reflexão sobre os bastidores da privatização desse importante setor para a economia brasileira, passando por três

diferentes governos brasileiros. O texto traz diversos pontos argumentativos sobre o aumento das tarifas que antecederam a transferência das estatais para o controle privado e o impacto dessa ação sobre a economia e a sociedade.

O tradeoff entre ciência e ideologia: uma análise do desenvolvimento chinês à luz do dilema entre igualdade e eficiência, de autoria de Robson Lins Souza Damásio de Oliveira, é o texto que estrutura o décimo capítulo. O autor nos traz um texto rico de reflexões sobre desigualdade, crescimento e desenvolvimento econômico; nos instigando a pensar sobre possibilidades de romper um ciclo de desigualdades que abrange países da América Latina, da África e da Ásia e a rever as tentativas de desenvolvimento que abrangeram desde reformas mais conservadoras a outras consideradas mais revolucionárias. Para sua análise, o autor escolheu o caso chinês que conjuga a perspectiva revolucionária com a ideia de desenvolvimento

O décimo primeiro capítulo, intitulado *Uma análise exploratória de declarações da Ambev: disputas em torno de impostos*, é de autoria de Tales

Mançano; o texto nos traz análises exploratórias de declarações e do posicionamento público dos principais dirigentes da cervejaria Ambev sobre a economia brasileira e as políticas econômicas governamentais no período entre o início de 2011 e maio de 2016. Ao realizar essa análise visando identificar as expectativas, opiniões e atitudes acerca das políticas econômicas dos governos e da economia do país e o impacto disso no desempenho da empresa segundo seus dirigentes, o autor nos remete à discussão sobre confiança e expectativa, reforçando o caráter social da economia.

Ao final desta apresentação que gerou inúmeras reflexões de cada participante desta obra, autores e organizadores, queremos registrar nosso agradecimento aos pesquisadores que se empenharam para desenvolver seus textos e comunicá-los à comunidade, aos docentes que contribuíram para a formação dos pesquisadores uspianos, aos coordenadores dos cursos de Economia e Ciências Sociais que apoiaram essa iniciativa e ao corpo técnico-administrativo das unidades da FFLCH e da FEA que contribuíram para a produção deste *e-book*.

Boa leitura!

Rita de Cássia Marques Lima de Castro¹

Maria Cristina Cacciamali ²

Júlio César Suzuki³

(organizadores)

¹ Graduada em Comunicação Social - Jornalismo (Faculdade de Comunicação Social Cásper Líbero) e em Administração e Ciências Contábeis (ambos os cursos pelo Centro Universitário SENAC SP), com especialização e mestrado em Administração (FGV-EAESP), doutorado em Ciências (PROLAM-USP), pós-doutorado (FEA-USP). Professora no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina - Prolam / USP. Foi professora na FEA-USP pelo Programa de Atração e Retenção de Talentos (PART) - vigência 2020-2021. Atua como pesquisadora no CORS e no NESPI, ambos lotados na FEA-USP; no Grupo de Pesquisa Psicologia, Sociedade e Educação na América Latina (Instituto de Psicologia-USP), no grupo de pesquisa CRIARCOM-C - Criatividade, Inovação, Comunicação e Marketing com ênfase nas Cidades (ECA-USP) e do Centro Latinoamericano de Estudios en Epistemología Pedagógica (CESPE), onde atua como Presidente adjunta para o Brasil e como Chefe de Relações Internacionais. E-mails: ritalimadecastro@usp.br; ritalimadecastro@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-0137-6005>

² Doutora em Economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da Universidade de São Paulo (USP), pós-graduada pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT / EUA), Universidade do Novo México (UNM / EUA), Universidade do Porto (UP / Portugal), Instituto Politécnico Nacional (IPN / México) e Instituto des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL / França). Professora Titular da FEA/USP e orientadora permanente no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM/USP) e líder do Grupo de Estudos Internacionais e Políticas Comparadas (Nespi-USP / CNPq). Contato: cciamali@uol.com.br <https://orcid.org/0000-0002-9020-9961>

³ Graduado em Geografia (UFMT), em Letras (UFPR) e em Química (IFSP), com mestrado e doutorado em Geografia Humana (USP) e Livre-Docência em Fundamentos Econômicos, Sociais e Políticos da Geografia. Professor Doutor junto ao Departamento de Geografia da FFLCH/USP e ao Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Integração da América Latina (PROLAM) da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: jcsuzuki@usp.br. <https://orcid.org/0000-0001-7499-3242>

CAPÍTULO 1

ARGENTINA E BRASIL: UMA ANÁLISE DOS DIFERENTES VALORES DE PIB E IDH E SUAS RELAÇÕES

Beatriz Shum

Caio Castanha Moraes

Flavia Couto e Silva

Victor Pereira

Introdução

A ideia básica de que economia e padrão de vida são fatores intrinsecamente ligados parece fazer parte da consciência coletiva de grande parte da população. Nesse sentido, o oitavo princípio fundamental da economia determina que “o padrão de vida de um país depende de sua capacidade de produzir bens e serviços.” (MANKIW, 2007, p. 12). No entanto, simplesmente conferir os valores de PIB (Produto Interno Bruto) e IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) de dois países, como Brasil e Argentina, poderia suscitar questionamentos.

Isso porque, não obstante o PIB brasileiro ter crescido em uma velocidade bastante superior ao PIB argentino ao longo dos últimos anos, o IDH da Argentina permanece superior ao do Brasil. Assim, e conforme explicitado nos dados da seção *PIB e IDH brasileiros, PIB e IDH argentinos*, tem-se que o PIB do Brasil é,

atualmente, maior do que o argentino, embora o seu IDH seja menor.

Dessa forma, surge a nossa questão de pesquisa: “Como as diferenças entre as economias e políticas sociais da Argentina e do Brasil podem ajudar a explicar o fato de que o PIB argentino é menor que o brasileiro, mas o IDH do primeiro país é maior que o do segundo?”

Ao mesmo tempo, o sétimo princípio fundamental da economia indica que “às vezes, os governos podem melhorar os resultados dos mercados.” (MANKIW, 2007, p. 12). Da mesma forma, por um lado, Bresser-Pereira (2014) afirma que o desenvolvimento humano de um país depende de como este investe seu excedente econômico; por outro lado, Marcos Lisboa (2010), afirma que esta relação é determinada pela forma como uma nação realoca seus recursos. Nesse sentido, a nossa hipótese é a de que apesar do Brasil possuir uma economia mais desenvolvida do que a Argentina, a forma como cada um desses países realoca seus recursos faz com que a qualidade de vida da população do primeiro seja superior à da segunda.

Tal hipótese se relaciona ainda com o primeiro princípio fundamental da economia, que indica que “enfrentamos *trade off* todos os dias” (MANKIW, 2007, p. 6). Isso porque percebe-se que os governos tanto da Argentina quanto do Brasil vêm há anos tomando decisões (*trade offs*) que influenciam na qualidade de vida de suas respectivas populações. Ao mesmo tempo, há aqui também a relação com o terceiro princípio, que indica que “as

peças racionais pensam na margem". Nesse sentido, sabe-se que mesmo após grandes decisões políticas e econômicas terem sido tomadas, constantemente o governo de cada país precisa ajustar suas escolhas de acordo com as novas circunstâncias e imprevistos que eventualmente possam surgir. Um exemplo seria alterar ou não o valor de auxílio que cada família recebe - como o Bolsa Família - após a decisão de fornecer tal auxílio. Alguns dos fatores que poderiam influenciar nessa escolha dentro da margem seriam a reserva disponível a cada país para gastar com auxílios, o quanto baixo está o poder de compra da população e portanto o quanto necessário esse auxílio é etc.

Este artigo, portanto, tem como objetivo geral analisar como as diferenças entre as economias e políticas sociais da Argentina e do Brasil podem ajudar a explicar o fato de que o PIB argentino é menor que o brasileiro, mas o IDH do primeiro país é maior que o do segundo.

Nesse âmbito, o artigo apresenta também objetivos mais específicos:

1-) Compreender como se deram os processos de industrialização e desenvolvimento humano de Argentina e Brasil.

2-) Analisar o histórico do desenvolvimento econômico tanto da Argentina quanto do Brasil, o que influenciou no crescimento das economias até os dias atuais.

3-) Analisar o PIB e o IDH de Argentina e Brasil ao longo de 20 anos (1999-2019), a fim de compará-los, e, por meio da análise

de relações entre crescimento econômico e desenvolvimento humano, justificar as possíveis diferenças encontradas entre eles.

4-) Identificar notícias e artigos de jornais que ajudem a compreender os processos econômicos brasileiro e argentino que podem ter influenciado o IDH de cada um dos países.

Ao escolher este tema, o foco será no Brasil e na Argentina, por se tratar de dois países expoentes na América do Sul e que portanto competem econômica e politicamente. Além disso, a ideia de questionar um preceito base do senso comum, a suposta relação equivalente entre crescimento econômico e desenvolvimento humano, também se mostra interessante, uma vez que tal problematização ajuda a compreender a classificação da Economia como Ciência Social.

Quanto à metodologia, trata-se de pesquisa básica, contribuindo para a reflexão científica sobre o tema, de objetivos descritivos e exploratórios, com abordagem mista e utilizando-se de técnicas de pesquisa bibliográfica.

2 PIB e IDH Brasileiros, PIB e IDH Argentinos

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), órgão que calcula o Produto Interno Bruto (PIB), este pode ser definido como "(...) a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano." Já segundo informações do banco Nubank em seu 'dicionário financeiro', "O PIB é calculado a partir da soma de todos os produtos e serviços finais produzidos em um país." Assim, o PIB

indicaria o crescimento ou crise na economia de um país. O PIB foi desenvolvido pelo economista russo naturalizado americano Simon Kuznets, na década de 1930 (OSWALD, 2014). Ferramenta para calcular o PIB só foi criada em 1937. O Globo, 2014).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de um país, por outro lado, "(...) é um indicador que mensura o grau de desenvolvimento humano dos países a partir de aspectos como educação, renda e saúde." (LOPES, 2019, s/p). Segundo Lopes (2019), tal índice foi criado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq com a colaboração do indiano Amartya Sen, em 1990, e atualmente é calculado pela Organização das Nações Unidas (ONU). Além disso, é importante sinalizar que o IDH é medido de 0 a 1, sendo 0 a pior nota e 1 a melhor nota.

Paralelamente, o oitavo princípio fundamental da economia determina que "o padrão de vida de um país depende de sua capacidade de produzir bens e serviços." Portanto, de acordo com a definição dada pelo IBGE, seria possível supor que o PIB, que está relacionado com os bens e serviços produzidos em um país, de alguma forma se relacionaria também com o IDH desse mesmo país. Nesse sentido, quanto maior o PIB, maior seria o IDH de uma nação, e o inverso também seria verdadeiro.

No entanto, ao observar o PIB e o IDH dos países, mesmo sendo esses de um mesmo continente e com algumas similaridades em suas respectivas histórias, percebe-se que nem sempre tal premissa é verdadeira. No caso do Brasil e da Argentina, por exemplo, observa-se que o PIB do primeiro é maior que o do

segundo, mas o contrário acontece com os seus Índices de Desenvolvimento Humano.

Nesse sentido, é interessante observar que, segundo o instituto europeu Country Economy, que coleta dados sobre as economias de diferentes países, o IDH argentino passou de 0,774 em 1999 para 0,845 em 2019, não obstante segundo dados do banco Santander o PIB anual desse país ter crescido apenas de 297.427M.€ em 1999 para 398.499M€ em 2019. De acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), nesse último ano citado, a Argentina estava em 28º lugar no ranking de países por Produto Interno Bruto. Segundo o último ranking de IDH divulgado pela Organização das Nações Unidas (2020), com dados referente também a 2019, a Argentina ocupa hoje a segunda posição entre os países com os melhores índices na América do Sul e o 46º no mundo, com 0,845 (HALLAL, 2020).

O crescimento do IDH brasileiro, por sua vez, foi ainda mais rápido nesse mesmo período - segundo o Country Economy, de 0,676 em 1999 para 0,765 em 2019. Ao analisar-se o já citado princípio 08, supõe-se que tal crescimento estaria então associado ao grande aumento do PIB anual brasileiro, que cresceu de 562.622M€ em 1999 para 1.678.302M.€ em 2019. Segundo o FMI, em sua *World Economic Outlook Database* (2019), nesse último ano citado o Brasil chegou a ocupar a posição de nono maior PIB do mundo (BALASSIANO & CONSIDERA, 2020). No entanto, analisando as informações coletadas sob essa perspectiva, haveria uma certa contradição nesses dados, uma vez que o crescimento

tão rápido do PIB brasileiro - em comparação a um lento crescimento econômico argentino - não foi o suficiente para que o IDH do Brasil alcançasse sequer os patamares de tal índice argentino em 1999.

Além disso, também segundo o ranking de IDH da Organização das Nações Unidas de 2020, com os dados referente a 2019 o Brasil ocupa a sexta posição entre os países da América do Sul, e em 84º no mundo, com 0,765 (HALLAL, 2020). Já pelo ranking de PIB divulgado em 2021 pelo Fundo Monetário Internacional, com dados referente a 2020, o Brasil ocupa a décima segunda posição entre os países com os melhores produtos internos bruto, com US\$1,434 trilhão.

3 Contraste entre crescimento econômico e desenvolvimento humano

Em seu texto *Desenvolvimento, Progresso e Crescimento Econômico* (2014), Luiz Carlos Bresser-Pereira define 'desenvolvimento humano' como *"(...) o processo histórico pelo qual as sociedades nacionais alcançam seus objetivos políticos de segurança, liberdade, avanço material, redução da injustiça social e proteção do meio ambiente a partir do momento em que realizam sua Revolução Capitalista (...)"* (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 36). Para o autor, desde o surgimento desse conceito no pós-segunda guerra, com a criação das Nações Unidas, ele possui forte viés econômico. Isso porque, para ele, o crescimento econômico seria a base do desenvolvimento humano. O primeiro seria definido

então como “(...) o processo histórico de acumulação de capital incorporando conhecimento técnico que aumenta o padrão de vida da população.” (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 53).

Dessa maneira, para Bresser-Pereira (2014) um dos grandes obstáculos hoje para o desenvolvimento humano seria o fato de que “(...) as necessidades econômicas básicas ainda estão longe de ser atendidas, a desigualdade econômica e, em menor grau, a desigualdade política continuam extremamente altas (...)”. (BRESSER-PEREIRA, 2014. p. 38).

Nesse mesmo sentido, o oitavo princípio da economia, conforme citado anteriormente no artigo, indica que “o padrão de vida de um país depende de sua capacidade de produzir bens e serviços.” Assim, seguindo as definições de PIB e IDH adotadas neste artigo, a partir da ideia presente no oitavo princípio e pela perspectiva de Bresser-Pereira (2014), supor-se-ia que esses dois indicadores, de crescimento econômico e de desenvolvimento humano, teriam certa relação. No entanto, conforme os dados apontados na primeira seção deste artigo, percebe-se que não há, na realidade, uma relação tão direta entre esses dois índices.

Portanto, é interessante analisar o que afirma o economista Marcos de Barros Lisboa a respeito desse tema. Em sua obra *Instituições e Crescimento Econômico* (2010), o autor afirma que:

(...) como o crescimento da produtividade não explica a diferença observada na renda por habitante dos países, as razões para as diferenças observadas na riqueza das nações, utilizando a expressão de [Adam] Smith, deveriam estar nas formas e nos incentivos com os quais

os diversos países utilizam os recursos de que dispõem. (LISBOA, 2010. p. 4).

Assim, adotando-se tal ponto de vista, percebe-se que na realidade não necessariamente a riqueza de um país determina a qualidade de vida de sua população. Na verdade, a última depende de como os países utilizam tal riqueza. Tal ideia relaciona-se assim com o sétimo princípio fundamental da economia: “às vezes, os governos podem melhorar os resultados dos mercados.” Isso porque unindo a ideia desse princípio com tal argumento de Lisboa (2010) tem-se que os governantes de um país, que são em grande parte quem determina como e com o que serão gastos ou utilizados os recursos de um país, podem melhorar tanto a economia (o ‘mercado’), quanto a forma como esta impacta a vida das pessoas (por exemplo melhorando sua qualidade de vida).

Nesse mesmo sentido, Lisboa (2010) afirma ainda que:

As regras do jogo numa sociedade, as instituições, determinam a distribuição dos recursos entre os indivíduos. Além disso, (...) as instituições existentes decorrem dos processos históricos específicos de cada sociedade em que são estabelecidas, usualmente nem simples nem unânimes. (LISBOA, 2010. p. 4).

Nessa mesma linha de raciocínio, mesmo Bresser-Pereira (2014), que associa crescimento econômico com desenvolvimento humano, afirma que “(...) maior conhecimento e um Estado mais capaz – tornou a história menos determinada pela economia e aumentou o controle dos homens sobre seu destino.” (BRESSER-

PEREIRA, 2014. p. 51). Além disso, o autor comenta que todos os 'objetivos políticos' citados por ele como necessários para um país alcançar o desenvolvimento humano dependem de um excedente econômico. No entanto, a partir do que argumenta Lisboa (2010), é possível interpretar que, na realidade, o desenvolvimento econômico depende de se o país gasta ou não tais excedentes econômicos com esses chamados 'objetivos políticos' para o desenvolvimento humano.

Dessa forma, percebe-se que embora crescimento econômico e desenvolvimento humano possam estar relacionados, isso não é necessariamente uma regra. Afinal, segundo Lisboa (2010), tal relação depende das instituições de um país e de como ele realoca seus recursos. Assim, conclui-se que não obstante possa existir crescimento econômico sem desenvolvimento humano e vice-versa, no sentido do que argumenta Bresser-Pereira (2014), as instituições de um país e a forma como este realoca seus recursos pode sim fazer com que um colabore com o outro.

Conforme citado anteriormente, essa perspectiva se relaciona ainda com o primeiro princípio fundamental da economia, que indica que todos os dias enfrentamos *trade offs*. Isso porque se percebe que a relação entre crescimento econômico e desenvolvimento humano depende das decisões (*trade offs*) que cada governo adota em relação a como realocar seus recursos, como organizar suas instituições etc. Ao mesmo tempo, há também a relação com o terceiro princípio, que indica que "as pessoas racionais pensam na margem". Afinal, mesmo após as grandes

decisões terem sido tomadas, existem adaptações e especificações que cada governo precisa continuar fazendo em relação as suas escolhas, sempre levando em conta fatores como recursos disponíveis, a necessidade de cada medida e outros.

Portanto, seguindo a perspectiva apresentada por Lisboa (2010), para compreender porque o IDH da Argentina é maior que o do Brasil, embora o PIB da primeira seja menor que o do segundo, é necessário pensar tanto como cada um desses países realoca seus respectivos recursos quanto às instituições presentes em cada um deles. A primeira tarefa foi realizada nas seções 'a economia brasileira', 'a economia argentina' e 'as políticas sociais da Argentina e do Brasil' deste artigo, e a segunda na seção 'um panorama histórico do Brasil e da Argentina' e 'a comparação entre o desenvolvimento econômico de Brasil e Argentina'.

4 Um panorama histórico do Brasil e da Argentina

A forma que uma comunidade tem acesso ao produto social é proveniente da estrutura econômica e fatores exógenos. De certo que as realidades das diferentes sociedades são frutos de desdobramentos históricos por uma série de fatores. No que concerne ao estudo particular e geral da história, é que sua interpretação gera a compreensão dos fatos no tempo presente. Para entender as diferenças entre o Brasil e Argentina, dois países da América Latina, que em tese, foram introduzidos na civilização Ocidental de maneira muito similar, é preciso entender quais são

os pontos de divergência ao longo da história econômica e política desses dois países.

A expressão América Latina, foi por muito tempo utilizada apenas com um sentido geográfico, referindo-se aos países situados ao Sul do Rio Grande. Essa expressão não tinha como objetivo compreender as diferenças entre esses países, pelo contrário, acabou por tentar homogeneizá-los no sentido cultural (FURTADO, 1970). Porém, os países que ali se encontram, apresentam grandes diferenças geográficas, étnicas, e consequentemente diferenças no seu desenvolvimento político, social e cultural. Logo, o Brasil e a Argentina, que são dois grandes polos econômicos e políticos da América Latina, apresentam diferenças históricas cruciais para a análise nesse estudo.

Anteriormente à colonização, ambos os países eram povoados por grupos tribos indígenas independentes e seminômades que subsistiam da caça, pesca, coleta e agricultura (BEUCHAT, 2019) antes da colonização. Porém a região norte da Argentina era parte do Império Inca (EDWARDS, 2008). Os dois países sofreram o processo de colonização europeu, todavia, os espanhóis se estabeleceram e começaram a colonizar a região da Argentina em 1516. Enquanto no Brasil, a expedição portuguesa a caminho das Índias chegava a Porto Seguro (BA) em 1500, tornando a região uma colônia portuguesa.

Furtado, em seu livro *Formação Econômica da América Latina* (1970) salienta que os dois países foram colonizados, porém o Brasil sofreu a colonização Portuguesa e a Argentina a Espanhola.

Como consequência, o Brasil não tem uma língua em comum como a maioria dos países da América Latina, inclusive a Argentina, onde se fala o Espanhol. Isso não quer dizer que, contudo, haja mais similitudes do que diferenças entre esses países que compartilham da mesma língua, porém as diferenças linguísticas influenciam muito na formação cultural dos dois países. Outro fator foi as origens populacionais. A entrada em massa dos escravos africanos no Brasil e os diferentes elementos étnicos culturais indígenas em maior ou menor predominância, desencadearam um desenvolvimento cultural muito distinto no Brasil e na Argentina, e uma diferença de consciência de origem.

Isso tudo originou formações econômicas e políticas bastante diferentes entre os países. Em relação a sua origem econômica é possível notar que a colonização no Brasil se baseou na exploração agrícola, iniciada no extrativismo do pau-brasil e gradualmente na cana-de-açúcar com o uso de mão de obra escrava inicialmente indígena e depois africana. Apenas no final do século XVII foram descobertas importantes jazidas de ouro no interior do Brasil e a economia colonial passou a explorar também os metais preciosos. A necessidade de transplantação de mão de obra africana limitou a mobilização de recursos financeiros para este fim. Daí a dominação Portuguesa no Brasil assumir mais a forma de colonização do que de conquista. Além disso, a implantação da agricultura tropical criou condições para que os homens ligados a esse investimento se fixassem na terra em caráter permanente. Diferentemente da Argentina, que ainda no século XVI teve a

exploração de prata iniciada com mão de obra indígena. Isso foi determinante para a formação do novo Império. Coube à instituição o enquadramento da nova sociedade em formação e não propriamente do indivíduo privado (FURTADO, 1970). Outra circunstância é que no longo processo de reconquista espanhola houve a formação de um Estado extremamente centralista, enquanto as outras regiões conservavam características feudais e o desenvolvimento tardio do capitalismo. Em Portugal, o capitalismo comercial esteve vinculado intimamente à monarquia.

No que tange à ruptura desses países sob a dominação colonial, o Brasil se tornou parte de um Reino Unido com Portugal em 1815 e teve sua independência proclamada em 1822. Inicialmente, independente como império, sendo uma monarquia constitucional parlamentarista, tornou-se uma república em 1889, em razão de um golpe militar e teve a sua primeira constituição em 1824 (Central Intelligence Agency, 2008). A Argentina, por sua vez, teve a sua independência em meados de 1810-1818, seguida de uma longa guerra civil que durou até 1861 e que terminou com a reorganização do país em uma federação de províncias. Assim como o Brasil, ao longo do séc XX, a Argentina enfrentou golpes militares e períodos de instabilidade política e econômica.

Embora houvesse a separação do Brasil de Portugal, o governo de Portugal se instalou na colônia, e, paralelamente, às novas condições criadas pelo avanço da Revolução Industrial na Inglaterra e o seu controle sobre os transportes marítimos resultaram na política de portos abertos no Brasil. Essa política era

incompatível com os tipos de relações da Espanha e suas colônias, o que exigiu necessariamente profundas modificações na estrutura do império organizado em torno da exploração de metais. A Argentina precisou suprir o desfalque com produtos manufaturados.

Por conseguinte é possível notar a influência dessas origens na economia dos países até hoje. O Brasil é um dos maiores produtores de café dos últimos 150 anos (NEILSON & PRITCHARD, 2009). Já a Argentina, segundo o Legatum Institute (2010), se destaca pelos níveis de investimento direto estrangeiro e percentual de exportação de alta tecnologia como parte total de bens manufaturados.

Isso acontece pois em toda a América Latina as estruturas agrárias são base para a organização social e até mesmo da família. Furtado aponta em seu livro *Formação Econômica da América Latina* que as economias submetidas à colonização tiveram seu ponto de partida na agricultura e na exportação de bens naturais, como os provenientes da mineração. Desde o princípio da colonização, se estabeleceu que a terra pertenceria àqueles que tivessem as condições necessárias para explorá-la, ou seja, com ela produzir lucro que em parte seria transferido para a coroa. E isso ocorreu mesmo após a independência desses países, com o fomento da imigração europeia e o desenvolvimento de colônias que se abrigaram e expandiram o mercado interno a partir de uma produção de subsistência. A impulsão do crescimento do mercado interno atrelado a tardia libertação dos escravos no Brasil, começa

a criar uma política de desigualdade agrária que se mantém até os dias de hoje.

5 A comparação entre o desenvolvimento econômico de Brasil e Argentina

Considerando o panorama histórico dos dois países, é importante apontar também a comparação das políticas econômicas dos dois países. O período estudado da Argentina vai de 1946 a 1955, enquanto o do Brasil é entre 1946 a 1954, bem como os respectivos processos de crescimento econômicos. A análise em questão é fundamental para compreender o posterior desenvolvimento econômico em ambas as nações, e evidenciar que o presente e o futuro da economia brasileira parecem estar fortemente ligados ao da economia argentina. Como ambos são países latino-americanos, a influência global os leva a um mesmo destino, principalmente quando se considera as semelhantes adoções de políticas econômicas, em especial a partir da década de 1990. Além disso, a conjuntura econômica internacional foi bastante complicada nos dois casos, o que os influenciou em seus desenvolvimentos econômicos, históricos, políticos e sociais (SARETTA, 2002).

O impacto dessas políticas econômicas inverteu o padrão de desenvolvimento de ambos os países, principalmente entre o período de 1930 e 1980. As taxas de crescimento brasileiras foram superiores às argentinas, sendo que nos anos anteriores, mais precisamente nos anos de 1920, a economia portenha

superava a brasileira. Mas o cenário se inverteu a partir de 1950, quando a renda nacional do Brasil foi superior à da Argentina. Com relação à situação atual, como considerado anteriormente, o PIB brasileiro é maior que o argentino. Tendo isso em vista, é fundamental comparar as políticas econômicas efetivadas por ambos os países nos anos subsequentes à Segunda Guerra Mundial, para assim compreender até que ponto a ação estatal na economia nesse período influenciou o desenvolvimento econômico até os dias atuais em ambas as nações (SARETTA, 2002).

Para além das questões sul-americanas, regionais e da origem colonial em comum, é importante pontuar semelhanças e diferenças nos dois países. As diferenças na história econômica repercutem sensivelmente em seu posterior desenvolvimento e formação. Com relação à Argentina, por volta do século XIX, seu crescimento era expressivo. Sua inserção no mercado internacional, através da exportação de produtos com taxas recordes, como carne, couro e grãos, foi responsável por um grande aumento em seu produto interno bruto. Foi só a partir dos anos de 1920 que o cenário se inverteu, tendo períodos de instabilidade:

As informações disponíveis indicam que o produto argentino cresceu 3,7% entre 1875 e 1896 e daí até 1912 em torno de 2,3%. Deste ano até 1928 houve uma acentuada reversão na taxa de crescimento, que caiu para -0,1% tendo novamente voltado para 2,3% nos vinte anos seguintes para cair novamente para 0,3% até o início da década de 1960. (SARETTA, 2002, p.3).

Ou seja, podemos observar que a Argentina tinha um grande potencial frente à economia global por volta do século XIX. Por algum motivo, a partir do final da Segunda Guerra Mundial, os argentinos perderam consideravelmente sua pujança econômica. Entre 1900 e 1913, o crescimento médio anual da renda por habitante na Argentina girava em torno de 2,5%. Em comparação ao Brasil, embora com um bom desempenho econômico, seu crescimento médio anual da renda por habitante estava em torno de 1,4%. É ainda mais marcante quando se contrasta com os anos subsequentes:

As diferenças econômicas continuaram marcantes por muitos anos ainda. Em 1920 o produto interno bruto argentino era da ordem de 5.336 milhões de dólares e o brasileiro 4.410, enquanto as respectivas populações eram de 8.861 e 27.404 mil de habitantes. Assim, a renda por habitante da Argentina era quase quatro vezes a brasileira. Selecionando os mesmos dados para 1929 tem-se um produto de 8.783 para a Argentina e 5.887 milhões de dólares para o Brasil, o que exprime o maior vigor da economia portenha. As respectivas populações chegavam a 11,6 e 32,9 milhões de habitantes. Mais de uma década depois da Grande Depressão, em 1940, o PIB argentino era de pouco mais de 10 bilhões de dólares, enquanto o do Brasil estava em torno de 8 bilhões. As respectivas populações eram de 14.169 e 41.114 mil habitantes. (SARETTA, 2002, p. 5).

Isso torna ainda mais complexa a resposta para um país com uma economia tão promissora ter ficado para trás com relação ao Brasil, e simultaneamente ajuda a explicar o porquê de o PIB atual brasileiro ser maior quando comparado ao argentino. O primeiro aproveitou melhor as oportunidades de disparar como um país rico

ao decorrer dos anos, principalmente entre os anos de 1950-70, que cresceu em torno de 4% ao ano. A Argentina, nesse período, cresceu por volta de 2%. Um dos principais fatores que explicam o motivo dos crescimentos econômicos serem tão distintos seriam os legados de Perón e Vargas, e a forma como ambos levaram adiante a condução de suas políticas econômicas. Isso será tratado adiante na questão relativa à industrialização dos países (SARETTA, 2002).

6 A industrialização nas economias argentina e brasileira

A fim de entender possíveis respostas à questão de pesquisa deste artigo, um breve panorama do contexto industrial dos países se faz necessário, dada a importância da industrialização no desenvolvimento econômico de um país.

Tanto a Argentina como o Brasil possuem uma trajetória parecida: ambos os países iniciaram seu processo de industrialização tardiamente, no começo do século XX, vigorando principalmente a partir da década de 1930 com o sistema de substituição de importações. Sobretudo, é a partir da década de 1940, especialmente no pós Segunda Guerra Mundial, que a industrialização realmente toma forma e se consolida. É neste momento também que Brasil e Argentina começam a divergir mais quanto à consolidação da indústria nos países, uma vez que fortes e diferentes políticas econômicas estatais apareceram: o peronismo, na Argentina, e o varguismo (ainda anterior ao fim da Guerra), no Brasil, ambas com grande influência nas políticas de

seus respectivos países mesmo décadas mais à frente (SARETTA, 2002).

Em seu artigo “Estado e Desenvolvimento: Argentina e Brasil (1946-1955)” Fausto Saretta afirma que “Geralmente se divide a gestão econômica do governo de Perón em duas fases. A primeira cobre o período 1946-1949 e a segunda o período 1950-1955.” (SARETTA, 2002, p. 7). Sobre a primeira, o autor escreve:

[...] aumentou-se a oferta monetária em 250% e o gasto público, que passou de 16% para 29% do produto interno bruto. Os serviços públicos foram nacionalizados, caindo sua participação no total do ativo fixo do país para 5% em 1955, quando na década de 1930 chegavam à metade do total. Entretanto, mais marcante foi o aumento da participação dos salários na renda, que passou de 39% para 46% entre 1946 e 1950, o que evidentemente implicou numa melhora sem precedentes nas condições de vida da população assalariada. (SARETTA, 2002, p. 8)

Sob o governo de Perón, o Estado investiu fortemente em infraestrutura e na industrialização de base, enquanto os capitais nacional e internacional alocaram-se nas indústrias alimentícias de bens de consumo não duráveis (para exportação) e nas indústrias de bens duráveis, respectivamente.

Sobre a segunda fase da gestão econômica peronista, Saretta escreve: “De certa maneira, pode-se afirmar que houve uma revisão mais ou menos aguda nas novas prioridades da gestão estatal. Passou-se a privilegiar mais a estabilidade que o crescimento, a produção mais que o consumo.” (SARETTA, 2002, p. 9). Em suma, a política econômica teve que se reajustar aos crescentes déficits

da balança comercial, não havendo grandes mudanças no processo industrial em si.

O Brasil, por sua vez, atravessou sua “revolução industrial” uma década mais cedo, sob a conduta de Getúlio Vargas, que assume o poder após a Revolução de 1930. O período varguista, de 1930 a 1945, é marcado fortemente pela realocação do capital estatal na industrialização de base e em obras de infraestrutura, sobretudo no setor de energia. Destaca-se a criação de grandes companhias estatais, como a Companhia Siderúrgica Nacional e a Vale do Rio Doce. Após a Segunda Guerra Mundial e também após o governo de Vargas (mas ainda sob a influência de sua política), o cenário favoreceu ainda mais o processo de industrialização: a economia cafeeira entrava em decadência, possibilitando a realocação de capital, a diminuição das oligarquias cafeeiras na política nacional e o êxodo rural que abasteceria a mão de obra industrial; além disso, a guerra propiciou uma diminuição de importações (os países industrializados encontravam-se fortemente debilitados em grande parte) e um consequente estímulo à produção interna e às exportações (SARETTA, 2002).

Ao longo das décadas de 60, 70 e 80, o país atravessou um processo de diversificação industrial, com destaque para as indústrias automobilísticas, metalúrgicas, de energia e derivados do petróleo e alimentícias. A partir da década de 1990, contudo, aponta-se uma desindustrialização: em 1985, a indústria possuía 48% de participação no PIB brasileiro, passando a 25% em 1996 e

atualmente se encontra em 20%, segundo dados da pesquisa Perfil da Indústria Brasileira (2021) do Portal da Indústria.

Já a Argentina apresenta uma economia diversificada também, com destaque para as indústrias manufatureiras, com aproximadamente 31% de participação, de acordo com dados de 2020 do INDEC (*Instituto Nacional de Estadística y Censos*).

7 As políticas sociais da Argentina e do Brasil

Políticas sociais são aquelas destinadas ao bem-estar geral da população. São destinadas principalmente às camadas mais pobres da sociedade, em situação de pobreza ou de extrema pobreza. O grande impacto da implementação de políticas sociais em um país é a redução da desigualdade econômica. Por meio delas há a distribuição da riqueza por meio de investimentos públicos. As políticas sociais se encontram no campo da seguridade social, saúde, educação, emprego, saneamento, habitação e estrutura fundiária. O Brasil e a Argentina vêm implementando, ao longo de décadas, diversos programas e políticas sociais. (MATTEI, 2015).

A política social brasileira, apesar de ampla, é marcada por políticas específicas com baixa coordenação entre elas. Atualmente, com a premissa de universalidade e integralidade, o Estado Brasileiro visa desenvolver um conjunto diversificado de políticas públicas agrupadas e que visem a abrangência geral social (ABRAHÃO, 2012).

No Brasil, o SUS, instituição do Sistema Único de Saúde, promoveu a unificação dos serviços públicos da área da saúde e a universalização do acesso a eles. Porém, mesmo com um dos maiores sistemas universais de saúde do mundo, o investimento do Brasil em saúde é quase oito vezes menor do que os países desenvolvidos (Relatório Estatísticas Sanitárias OMS, 2020). É possível observar que enquanto o país, em 2017, investia US\$ 389 por pessoa, a Argentina, no mesmo ano, investiu cerca de US\$ 959 por pessoa. Outro comparativo que denota a disparidade de Brasil e Argentina acerca de investimentos na área da saúde é o percentual do PIB, o qual o governo federal brasileiro gasta menos de 50%. Dos 9,475 dos gastos em saúde comparados ao PIB, União, estados e municípios investem ao todo 41,9% em saúde no Brasil, enquanto a Argentina atinge a marca de 72,4%. (LIMA, 2020).

Visando a transferência de renda, um importante programa implementado no Brasil foi o Bolsa Família, que inicialmente ocorreu somente em algumas localidades. (IPEA 2008), contudo, a sua implementação não teve condições técnicas e financeiras e foram abandonadas nos anos seguintes (ROCHA, 2008). Em 2001, ainda no governo FHC, os programas: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás começaram a funcionar. Já no início de 2003, no Governo Lula, foi criado no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome, o Cartão Alimentação, que correspondia ao programa cupom de alimentos na versão original do Programa Fome Zero (PFZ). Da mesma forma,

os principais programas argentinos de transferência de renda foram Jafes de Hogar e Plan Família. O primeiro foi criado em 2001 a fim de apoiar as famílias que se encontravam em situação de pobreza e tinha como objetivo aumentar a inserção das pessoas no mercado de trabalho. Já o Plan Família foi criado em 2004 com o objetivo de promover valores que dão coesão, portanto, buscava-se promover, através desse programa, o respeito aos direitos humanos, a integração dos desfavorecidos e a igualdade de oportunidades para todos os membros das famílias (REPETTO; DAL MAZETTO, 2011).

Já no âmbito da educação, apesar dos investimentos brasileiros terem um considerável aumento de 121% entre 2000 e 2008. (MEC, 2018), um estudo desenvolvido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indicou que o país é um dos que menos gasta anualmente com alunos da rede pública de ensino e paga um dos menores salários médios aos professores no mundo, apesar de ser um dos países que mais investem em educação em relação ao PIB. Não obstante de investir um percentual maior em educação do que a Argentina, cerca de 5,6%, a Argentina investe mais por aluno. O maior problema da educação no Brasil, assim como de outras políticas sociais, está além da realidade econômica, está na articulação e qualidade na execução de gastos públicos.

Ademais, ainda no âmbito da educação, outra diferença entre o Brasil e a Argentina é o ensino superior. A universidade pública brasileira é gratuita, porém tem um número limitado de vagas além

de um vestibular, que por muitas vezes torna o acesso das camadas mais pobres da população muito difícil ou inexistente. Por sua vez, a Argentina conta com vagas ilimitadas e acesso gratuito tanto para a população Argentina, quanto para estrangeiros.

Considerações finais

Tendo em vista nossa questão de pesquisa, - a saber: Como as diferenças entre as economias e políticas sociais da Argentina e do Brasil podem ajudar a explicar o fato de que o PIB argentino é menor que o brasileiro, mas o IDH do primeiro país é maior que o do segundo? - traçamos panoramas históricos, econômicos e sociais buscando respondê-la mediante nossa hipótese.

Ao final, os fatores que levam a diferentes realocações do capital nacional são os mais relevantes no cálculo do IDH, como definimos em nossa hipótese. Revisando as diferentes formas de colonização empreendidas em cada país e suas consequências diretas na formação econômica, social e cultural, é possível compreender suas respectivas estruturas atuais: as diferentes divisões agrárias presentes na colonização da Argentina e do Brasil; bem como processos de industrialização parecidos (num âmbito latino americano), porém com suas particularidades (como uma década de diferença na consolidação da indústria de base); e demais fatores histórico-econômico-sociais são responsáveis por modelar as instituições estatais e seus interesses prioritários.

Dessa forma, é possível compreender como nossa hipótese - isto é, a de que apesar do Brasil possuir uma economia mais

desenvolvida do que a Argentina, a forma como cada um desses países realoca seus recursos faz com que a qualidade de vida da população do primeiro seja superior à da segunda - o que corresponde ao primeiro e o terceiro princípios fundamentais da economia. Isso porque há uma relação com as decisões tomadas pelo governo de cada país, conforme citado anteriormente. Além disso, há a associação com o sétimo princípio, pois compreende-se também que as políticas sociais adotadas por cada nação influenciam na economia e qualidade de vida das pessoas.

Nesse contexto, o aparente vínculo direto entre crescimento econômico e desenvolvimento humano prova-se insustentável, como aponta nossa pergunta de pesquisa. Contudo, os dados apresentados a respeito dos investimentos em políticas sociais, bem como acerca da distribuição de renda de cada país, evidenciam as raízes da diferença dos valores de IDH da Argentina e do Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Jorge. **Política Social e Desenvolvimento no Brasil**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 2, p. 1011-1042.

BALASSIANO, Marcel; CONSIDERA, Claudio. Como o Brasil se situa entre as melhores economias do mundo pós-covid. **Blog do IBRE**, 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/como-o-brasil-se-situa-entre-maiores-economias-do-mundo-no-pos-covid>.

BEUCHAT, Henri. **Manual de Arqueologia Americana**. Whitefish: Kessinger Publishing, 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, 2014. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico, **Textos para discussão 368**, FGV EESP - Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getulio Vargas

LEGATUM Institute: Economy - Ranked 42nd: Argentina's economy appears stable, but confidence in financial institutions remains low. The 2010 Legatum Prosperity Index. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20111026023022/http://www.prosperity.com/country.aspx?id=AR>

EDWARDS, Todd L. Argentina: **A Global Studies Handbook**. ABC-Clío: Santa Barbara, 2008.

FURTADO, Celso. **Formação econômica da América Latina**. Lia, 1970.

HALLAL, Mariana. Brasil perde cinco posições no ranking de IDH da ONU. **Uol Terra**, 2020. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/cidades/brasil-perde-cinco-posicoes-no-ranking-de-idh-da-onu,442ad7e7a7d768872403d120f4a3464dz3n7m7m4.html>

IBGE, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>

INDEC, **Instituto Nacional de Estadística y Censos**. Disponível em: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-6-14>

LIMA, Bruna. Brasil gasta oito vezes menos com despesas médicas do que países desenvolvidos. **Correio Braziliense**, 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2020/10/4880752-pais-gasta-rs-383-ao-dia-por-pessoa.html> Acesso em: 10 de fevereiro de 2020.

LISBOA, Marcos de B. Instituições e crescimento econômico. **Revista de Economia & Relações Internacionais** 9.18, 2010.

LOPES, Adriana. Índice de Desenvolvimento Humano. **Educa+ Brasil**, 2019. Disponível em: <https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/geografia/indice-de->

desenvolvimento-humano-idh

MANKIW, Gregory. **Introdução à Economia**. Cengage learning, São Paulo, 2007.

MATTEI, L. Políticas públicas de apoio à agricultura familiar: o caso recente do PRONAF no Brasil. **Raízes**, Campina Grande, v. 35, n. 1, jan./jun, 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/investimentos-em-educacao>

NEILSON, J.; PRITCHARD, B. Value Chain Struggles: **Institutions and Governance in the Plantations of South India**. Gloucester: Wiley-Blackwell, 2009.

OSWALD, Vivian. Ferramenta para calcular o PIB só foi criada em 1937. **O Globo**, 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/ferramenta-para-calcular-pib-so-foi-criada-em-1937-13473427>

PORTAL DA INDÚSTRIA. **Perfil da Indústria Brasileira, 2021. Produção**. Disponível em: <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#/industria-total> Acesso em: 29 de dezembro de 2021.

REPETTO, F.; DAL MAZETTO, F. P. **Protección Social en la Argentina**. Santiago: CEPAL, 2011 (Série Políticas Sociais, n.174).

ROCHA, S. **Transferências de renda federais: focalização e impactos sobre pobreza e desigualdade**. In: Revista de Economia Contemporânea, v.12, n.1, p.67-96, Jan./Abr. 2008.

SARETTA, Fausto. Estado e Desenvolvimento: Argentina e Brasil (1946-1955). 2002, dissertação de mestrado. Economia, Faculdade de Ciências e Letras da Unesp. Araraquara, 2002.

CAPÍTULO 2

ENTRE ECONOMIA E ALIMENTAÇÃO:

O QUE O AUMENTO DO PREÇO DO ARROZ PODE DIZER

SOBRE A SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL?

Bruno Feltrin Puttini

Carolina Schulzinger Macedo

Lis Levisky Loureiro

Natália Ximenez Campanile

Nicolas Loureiro Vianna

Rafael Fernandes Semer

INTRODUÇÃO

A questão do acesso, por parte da população, à alimentação e à nutrição adequadas foi - e ainda é - um problema constante no contexto social brasileiro. Não é de maneira irrefletida que, em tempos não muito distantes - início da década de 1930 -, Josué de Castro começou a desenvolver suas pesquisas sobre a fome no Brasil: isto é, o problema não é recente e muito menos contingente. Com a pandemia de COVID-19, e sobretudo a partir do segundo semestre de 2020, o tema da alimentação atraiu mais olhares devido ao cenário alarmante observado. Segundo mapeamento realizado no final de 2020 pela Universidade Livre de Berlim, Universidade Federal de Minas Gerais e Universidade de Brasília, mais de 59% das moradias no Brasil passam por alguma situação

de insegurança alimentar (PELLEGRINI, 2021). Isso significa que 125,6 milhões de pessoas não conseguem adquirir alimentos de qualidade e em quantidades suficientes, de maneira regular e permanente.

Considerando esse contexto, abre-se a possibilidade de interpretar essa questão sob perspectivas dos mais variados pontos de vista, sendo alguns deles: o passado colonial e escravocrata, a organização do espaço rural e a grande concentração de terras, a constante expansão do agronegócio e da exportação de *commodities*, dentre outros. Elencar, apresentar e discorrer sobre todos os seus fatores explicativos seria uma tarefa árdua e incabível.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo - enquanto uma forma de investigação acerca da iniquidade no acesso aos gêneros alimentícios - analisar a oscilação de preço dos alimentos como um indicativo de segurança alimentar no Brasil. Propõe-se, assim, discutir o papel do Estado diante da insegurança alimentar, sua real atuação no país - mais especificamente no ano de 2020 - e os impactos desse cenário no cotidiano alimentar. Para analisar a oscilação de preços dos gêneros alimentícios será dado especial foco para o caso do arroz, já que este foi um dos alimentos com aumento mais acentuado nos preços e é um elemento fundamental na alimentação e na cesta básica brasileira. Já para a investigação dos impactos causados no cotidiano alimentar, será analisado o cenário de Paraisópolis, onde há grande dependência de doações de cestas básicas, marmitas e do abastecimento das

novas hortas urbanas criadas para o sustento de boa parte da população.

Em suma, busca-se um debate acerca da seguinte questão: o que o aumento do preço do arroz, ocorrido no segundo semestre de 2020, pode dizer sobre a segurança alimentar no Brasil?

Tem-se por hipótese que, no caso do aumento do preço do arroz durante a pandemia de Covid-19, a atuação do Estado brasileiro foi insuficiente para a garantia do direito à alimentação. Reagindo às influências do mercado internacional, a produção de arroz nacional se voltou, no geral, para o mercado externo e, ao optar por não interferir nessas relações, o Estado brasileiro corroborou para a situação de insegurança alimentar. Como consequência disso, outras formas de sociabilidade surgiram para suprir essa necessidade - por exemplo, as observadas no complexo de Paraisópolis.

Para alcançar o objetivo geral proposto e sustentar a hipótese apresentada, faz-se necessário: 1) conceituar o termo segurança alimentar, perpassando desde o seu momento de criação até a sua incorporação ao contexto brasileiro; 2) apresentar a recepção do Estado brasileiro na assimilação desse conceito, indicando os órgãos criados e as políticas públicas institucionalizadas; 3) contextualizar e investigar o caso específico da variação do preço do arroz em 2020; 4) apresentar a recepção do aumento do preço do arroz e as suas consequências em Paraisópolis; e, por fim, 5) concluir e apresentar as considerações finais.

2 SEGURANÇA ALIMENTAR: A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO

No Brasil, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006) define o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006)

Entretanto, a construção desse conceito - tanto na dimensão nacional quanto internacional - foi marcada por um longo processo de desenvolvimento e maturação de concepções acerca da fome e do direito humano à alimentação adequada (DHAA). A sua origem remonta ao início do século XX, mais especificamente após o fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), quando os países europeus, desolados pela guerra, necessitavam assegurar a produção e distribuição de alimentos à população vulnerável. Assim, o primeiro uso do conceito se vinculava diretamente à noção de segurança nacional, em que a capacidade das nações de serem autossuficientes se configurava como objetivo central das políticas governamentais, buscando alcançar a "autonomia e garantia de estratégias dos Estados em produzir sua alimentação, a fim de evitar a vulnerabilidade a interdições ou boicotes por questões militares e políticas" (SILVA, 2020, p. 101).

Passadas quase três décadas, ao final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o termo segurança alimentar é retomado para tratar das consequências desse conflito - que, desta vez, não ficou restrito ao território europeu. Já em 1943, a Conferência das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, realizada nos Estados Unidos, conferia à questão da fome uma primeira preocupação internacional. Mas é em 1945, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e, principalmente, da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, sigla em inglês para *Food and Agriculture Organization*), que a questão do enfrentamento à insegurança alimentar se tornou central, na medida em que uma primeira organização em nível internacional conseguiu se estruturar com métodos e estratégias próprias no combate à fome.

Porém, como Maria Zênia Tavares da Silva (2020, p. 102) argumenta, “o produto ainda era a abordagem central no conceito”, ou seja, pensava-se que a solução à fome mundial deveria ocorrer através de uma maior produção de alimentos. Em 1974, a I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas - organizada pela FAO -, a fim de promover e incentivar uma maior produção e estocagem de alimentos em escala global, criou circunstâncias favoráveis à chamada Revolução Verde. Esse movimento de modernização e inovação das práticas de cultivo no espaço rural - de escala mundial, mas que se estabeleceu principalmente nos países em desenvolvimento -, alterou profundamente as relações de produção no campo. Introduzindo

o forte investimento de capital financeiro, a mecanização de grande porte e novas tecnologias, a Revolução Verde deu prioridade à produção de monoculturas e ao uso de agrotóxicos, fertilizantes, transgênicos e entre outros insumos químicos, além de desvalorizar as práticas de cultivo dos agricultores tradicionais, contribuindo à degradação ambiental e à desigualdade social e econômica (SILVA, 2014; SILVA, 2020).

Por mais que a Revolução Verde tenha de fato aumentado a produção de alimentos no mundo com a abundância de safras muito produtivas, a insegurança alimentar e a desnutrição permaneceram em níveis altos, pois “em nome de um sistema de produção agrícola moderno e eficiente, a diversidade de culturas alimentares foi gravemente afetada”, sendo que um “grande contingente de agricultores familiares precisou migrar para os centros urbanos, gerando graves problemas de desemprego e precarização social nas periferias das grandes cidades” (SILVA, 2014, p.10). Em outras palavras, a antiga interpretação do conceito de segurança alimentar como sendo uma mera consequência da redução ou do aumento da produção agrícola se mostrou efetivamente errônea.

No entanto, é a partir dessa primeira conferência que foi possível, ao longo da década de 1980, o progressivo alargamento da compreensão da fome e da insegurança alimentar: pensa-se cada vez mais em fatores sociais e econômicos, em contrapartida dos fatores puramente técnicos; muito além da simples produção e oferta dos alimentos, começa-se a dar maior atenção ao seu

acesso. Nesse contexto, ocorreu na cidade de Roma, em 1992, a Conferência Internacional de Nutrição, a qual atribui ao conceito de segurança alimentar os aspectos nutricional e sanitário. Assim, o conceito passa a ter duas dimensões centrais: por um lado, a dimensão *alimentar*, que corresponde à produção, comercialização e disponibilidade dos alimentos e, por outro, a dimensão *nutricional*, que se atrela à escolha, ao preparo e ao consumo, bem como a sua relação com a saúde (SILVA, 2014).

Quatro anos mais tarde, em 1996, foi realizada, novamente na Itália, a Cúpula Mundial de Alimentação, onde a FAO buscou reiterar as novas visões sobre o conceito de segurança alimentar e nutricional (SAN), associando a sua realização ao direito humano à alimentação adequada (DHAA). Contudo, alguns acordos firmados durante o evento acabaram descontentando uma parcela dos representantes de movimentos sociais - como é o caso da organização de camponeses Via Campesina, que apresentou e incluiu na discussão o conceito de soberania alimentar⁴ (SILVA, 2014; SILVA, 2020).

Como foi visto até aqui, a trajetória do conceito de segurança alimentar e nutricional (SAN) foi - e ainda é, se for considerado a sua constante redefinição - muita extensa e conflituosa. Desde o

⁴ A soberania alimentar, como afirma Silva (2020, p. 103), “é concretizada quando os povos têm a liberdade de definir o que, como e para quem produzir”. Isto é, “o direito dos povos a definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e diversidade dos modos campeiros, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental” (Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, 2001).

início, o Brasil teve contribuições diretas e indiretas com os debates internacionais a respeito do tema. Exemplo disso foi a figura do médico e sociólogo Josué de Castro: como referenciado na introdução deste artigo, ele foi um dos pioneiros na problemática da fome no Brasil, participando da criação da FAO e sendo um de seus presidentes executivos entre 1952-1956. No entanto, a atuação prática do país passou por altos e baixos. Como argumenta Pereira Silva (2014, p. 30):

A temática da segurança alimentar sempre esteve inserida de maneira precária na agenda governamental, ligada a estruturas e programas, muitas vezes clientelistas, sem critérios claros de acesso, sem autonomia orçamentária e sujeita a descontinuidades. As propostas que visavam superar essa deficiência tiveram pouco ou nenhum resultado programático concreto, ficando, no máximo, no mero plano do discurso.

3 O ESTADO BRASILEIRO E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O início da preocupação do governo brasileiro com a alimentação da população se deu na década de 1930, com Getúlio Vargas, ao se identificar que a fome estava relacionada com a pobreza. Desde então, foram criadas uma série de políticas públicas para enfrentar o problema, como o salário-mínimo, a merenda escolar e programas de monitoramento da situação alimentar. As políticas, contudo, eram pouco estáveis, sendo que várias foram alteradas, reduzidas e até finalizadas para que outras

se criassem. Como consequência, elas não foram muito efetivas em sua proposta de reduzir a fome⁵ (SILVA, 1995).

Se as ações governamentais do Estado brasileiro não obtiveram nenhum resultado efetivo durante boa parte do século XX, pode-se notar, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, significativos avanços no plano da conceituação da segurança alimentar e nutricional no âmbito nacional. Em 1986, a Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição já vinha trabalhando com a noção de SAN ao propor uma concepção de segurança alimentar, qual seja:

A garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna (1a CNSA *apud* MACEDO *et al.*, 2009, p. 35 *apud* SILVA, 2014, p. 23).

Mas a principal tentativa - ainda no século XX - de consolidar a importância da segurança alimentar e nutricional no território nacional partiu da criação, ainda no governo de Itamar Franco, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), em 1993. O CONSEA, além de ter sido um órgão de discussão permanente

⁵ Vale ressaltar que, se a redução efetiva da fome não esteve ao alcance das políticas desse período, as políticas de estocagem pública - que serão discutidas mais adiante - tiveram importante papel de conferir maior estabilidade, especialmente para os produtores de grãos como o arroz. Por exemplo, a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) de 1966 - e mantida até hoje - é um bom exemplo de políticas criadas com base em estoques públicos.

da problemática acerca da segurança alimentar, atuou no combate à insegurança alimentar com novas estratégias de intervenção. Destaca-se ainda a realização, em 1994, da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Organizada pelo CONSEA e pelo movimento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, a conferência solidificou o conceito e:

[...] contribuiu para ampliar o leque de representações da sociedade civil envolvida com a construção de um projeto democrático-participativo da SAN; e para estimular a participação das mesmas no acompanhamento e avaliação das políticas públicas municipais, estaduais e federais. A Conferência também serviu para realizar um balanço das ações em curso, e para uma avaliação da atuação do CONSEA 1993/94. Entendia-se que o Conselho não estava tendo avanços diante de dificuldades burocráticas e financeiras; mas, isto se devia, principalmente, ao fato de que o governo não incorporava entre suas ações as deliberações do CONSEA 1993/94 para o combate à fome (ZIMMERMANN, 2011, p. 39).

O CONSEA acabou sendo substituído, em 1995, pelo Programa Comunidade Solidária (PCS), do então presidente da república Fernando Henrique Cardoso. Ainda que tenha sido substituído por outro programa, a sua extinção na década de 1990 foi considerada um retrocesso nas políticas públicas em segurança alimentar e nutricional. Da mesma época, data a grande virada nas políticas nacionais de estocagem de grãos; o arroz, que em 1988 contava com mais de cinco milhões de toneladas armazenadas, em 1993 contava com apenas 800 mil toneladas (PERES; MATIOLI, 2019).

No entanto, a primeira extinção do CONSEA durou cerca de oito anos, visto que em 2003, na primeira semana de gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o CONSEA é restituído e passa a operar sob um novo referencial: por meio do combate à extrema pobreza e da promoção da segurança alimentar, os resultados foram “uma série de articulações institucionais que se materializaram em novas políticas públicas, constituição de novas estruturas e garantia de orçamento próprio” (SILVA, 2014, p. 31).

Além disso, e não menos importante, o renovado CONSEA organizou a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 2004, cuja discussão fundamentou a criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), citada no início desta seção. Como resultado da LOSAN - além da definição e institucionalização da segurança alimentar - pode-se elencar, dentre outras, as seguintes conquistas institucionais: I) a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), o qual visa a integração - no âmbito federal, estadual e municipal - das diversas políticas relacionadas à segurança alimentar e nutricional; II) a elaboração da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), a qual também busca integrar as diferentes políticas de segurança alimentar e nutricional; e III) a alteração, por meio de Emenda Constitucional, do Artigo 6º da Constituição Federal de 1988, em que o direito humano de alimentação adequada (DHAA) passa a constituir um dos direitos fundamentais da população brasileira (SILVA, 2014, p. 50-53). Como resultado dessa longa trajetória das

conquistas conceituais e institucionais no âmbito da segurança alimentar, o que se observou foi uma considerável melhora na situação da fome no país, o que é atestado pela saída do Brasil do mapa da fome da ONU em 2014.

Contudo, com as novas políticas do governo atual e com a pandemia, o país voltou ao mapa da fome (GALINDO *et al.*, 2021). O presidente Jair Messias Bolsonaro, em seu primeiro ato administrativo, aprovou a extinção do CONSEA e, para tal, fez-se necessário revogar alguns artigos da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Segundo Renato Maluf - professor titular da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) -, pode se afirmar que vem ocorrendo um retorno contundente da fome no Brasil e que a sociedade brasileira se situa em um quadro dramático no que diz respeito à segurança alimentar.

Em uma recente entrevista concedida pelo professor através do canal do *Youtube* do Centro de Estudos Avançados da UFRRJ (MALUF, 2021), demonstra-se uma preocupação com o agravamento da crise alimentar gerado pela chegada da crise sanitária estabelecida com a pandemia de Covid-19. Entretanto, ele procura revelar que esse agravamento não pode ser explicado em sua integridade pela recente conjuntura, visto que a pandemia se sobrepõe a uma crise que já estava em pleno curso, e que portanto suas principais causas são anteriores. Além disso, mesmo com a situação alarmante provocada pela pandemia - e justamente por causa dela -, e levando em conta o compromisso assumido pelo

Estado para com a segurança alimentar, seria dever do governo federal buscar minimizar esses impactos negativos.

Em uma análise crítica sobre o histórico de combate a fome no Brasil, Francisco de Assis Guedes de Vasconcelos demonstra como o estudo de políticas públicas - isto é, dos processos de construção e desconstrução de uma política social da alimentação e nutrição - acompanha de forma articulada as mudanças políticas ocorridas em todo o período de formação de um Estado Moderno brasileiro. Segundo ele:

[...] sobretudo a partir de meados dos anos 1980, as categorias discursivas e operacionais da política e dos programas de combate à fome no país têm transitado do planejamento autoritário ao participativo; da centralização à descentralização administrativa; da universalização à focalização de benefícios; do controle estatal ao social; dos programas de distribuição de alimentos em espécie aos de tickets e aos de transferência de renda em dinheiro; do financiamento público às parcerias entre público e privado, entre sociedade civil e Estado, entre instituições governamentais e não governamentais; das ações emergenciais ou assistenciais às mediatas ou estruturais; das ações compensatórias às de emancipação (VASCONCELOS, 2005, p. 452-453).

O autor se vale de uma definição de política social de alimentação e nutrição como ações estatais voltadas para a produção, comercialização e consumo de alimentos para determinados segmentos sociais (FALEIROS, 1995). Nesse sentido, busca-se, agora, traçar a relação das atribuições do governo brasileiro para com o combate à fome como meio de denunciar o quadro dramático que se encontra a sociedade brasileira. Para

tanto, tomar-se-á como objeto de análise o aumento do preço do arroz ocorrido no segundo semestre de 2020 e a atuação do Estado perante essa situação.

4 O AUMENTO DO PREÇO DO ARROZ DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

A alta no preço do arroz aqui abordada se deve a uma diversidade de fatores, que podem ser resumidos como um desequilíbrio entre a oferta e a demanda. O caso do arroz combina tanto uma diminuição da oferta quanto um aumento anormal da demanda. Importante ressaltar, para além disso, que a alta do preço do arroz tem a ver com o modelo agroexportador adotado pelo Brasil - o qual será aprofundado posteriormente.

O aumento da demanda se deu por alguns motivos relacionados diretamente à pandemia de COVID-19. Assim, o isolamento social - fazendo com que diversos locais de alimentação fora de casa deixassem de ser uma opção, como creches, escolas, trabalhos, restaurantes etc. - contribuiu para uma mudança nos hábitos alimentares, aumentando a demanda por arroz e demais alimentos estocáveis; mais significativamente, a distribuição do auxílio emergencial colaborou para o aumento da demanda, uma vez que em famílias da faixa de renda focalizada pelo programa tendem a gastar mais, percentualmente, em alimentação (IPEA, 2020; SERIGATI, POSSAMAI, 2020). O contexto pandêmico produziu, assim, um aumento generalizado na procura por itens da cesta básica no varejo.

Já a diminuição da oferta passa por mais fatores. Em primeiro lugar, cabe destacar aqui que a área plantada de arroz vem, nos últimos anos, diminuindo consideravelmente, o que reflete, devido a aumentos na produtividade, em uma estagnação da produção de arroz nos últimos anos. Isso é explicado pela baixa rentabilidade da plantação de arroz - deficitárias nas últimas safras - que vem sendo substituída por culturas mais rentáveis como a soja e o milho (MEDEIROS, 2021). Em segundo lugar, e de forma mais relevante, houve no ano de 2020 um aumento nas exportações de arroz do Brasil; como apontado pelo Ipea, "nos primeiros oito meses do ano (...) o aumento das exportações, com relação ao mesmo período do ano passado, foi de 73,5% em volume e de 81,4% em valor" (IPEA, 2020, p. 2). Isso se deve principalmente pela desvalorização de quase 30% do real frente ao dólar, tornando o arroz brasileiro competitivo no mercado internacional e, ao mesmo tempo, tornando interessante ao produtor ou distribuidor a exportação, visto que receberiam dessa forma o pagamento em uma moeda mais valorizada. Outro fator que contribuiu para o crescimento das exportações foi o aumento da demanda internacional pelo produto, devido à diminuição das vendas por outros grandes produtores - como Vietnã e Tailândia -, gerando um aumento global do preço do arroz⁶ (IPEA, 2020). Soma-se a esses fatores a

⁶ Não caberá aqui uma análise aprofundada dos impactos desse cenário global nesses países exportadores; é interessante, contudo, notar que a diminuição da oferta é ao menos em parte devida ao aumento da demanda interna e o caminho tomado foi diminuir as exportações para abastecer o mercado interno, diferentemente do Brasil.

baixa quantidade de estoques mantidos em comparação com anos anteriores e o período de entressafras, que historicamente apresentam pequenas altas nos preços.

Essa diminuição da oferta, por um lado, e aumento expressivo da demanda, por outro, elevou significativamente o preço em todas as etapas de distribuição, chegando a um aumento acumulado para o consumidor no mercado interno.

O que é importante aqui, para além de constatar o comportamento do mercado, é ponderar o que o governo federal poderia ter feito para controlar esse aumento nos preços, o qual produziu uma série de malefícios sociais, seja dificultando o acesso à alimentação - e, portanto, aumentando o cenário de insegurança alimentar -, seja diminuindo a eficácia do próprio programa de distribuição de renda do governo federal, cujo valor acaba na prática sendo reduzido devido à diminuição do poder de compra. Como apontado no artigo *Crise do arroz expõe política frágil de estocagem*, do jornal Valor Econômico, o Brasil hoje dispõe de poucos mecanismos para conter altas nos preços dos alimentos, uma vez que não mantém mais estoques reguladores. Segundo o artigo, após a virada na balança comercial brasileira dos anos 1990, as políticas passaram a focar na manutenção da renda dos produtores. Desta forma, os mecanismos legais disponíveis não auxiliariam o governo a conter escaladas nos preços, restando apenas a saída utilizada: estabelecer uma cota de importação com isenção de impostos (WALENDORFF, 2020).

Essa compreensão é reforçada pela fala de Silvio Farnese (diretor de Comercialização e Abastecimento do Ministério da Agricultura) citada no artigo, afirmando que os custos de manutenção de tal política seriam muito altos (WALENDORFF, 2020); ela não é, entretanto, consenso entre economistas. Segundo José Guilherme Vieira, professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR), em artigo do jornal eletrônico Uol, "a redução dos estoques foi totalmente incorreta. A formação de estoques é uma garantia de alimentação para o povo. É uma segurança alimentar. Além disso, um instrumento de regulação do preço" (VASCONCELLOS, 2020). Já Izete Bagolin, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), adverte:

A gente passa a ter preço dos alimentos tabelados pela lógica de mercado, sem planejamento do governo. Isso é bom? É ruim? Para o governo vai ter menos custos de manutenção, porque o governo acaba fazendo estoque sem necessidade de usar. Por outro lado, acaba transferindo o custo coletivo para o individual. Formar estoques reguladores não é uma política de graça, mas, em momentos de crise, [as consequências] acabam vindo à tona. É uma escolha. (VASCONCELLOS, 2020).

Sendo uma escolha, pode-se observar que o governo de Jair Bolsonaro já traça sua estratégia desde o primeiro ano de mandato. Em 2019, 27 armazéns da CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento, foram fechados. Essa falta de mecanismos, somada à postura do governo federal frente ao CONSEA e a uma "falta de planejamento da política macroeconômica do governo"

(WALENDORFF, 2020), como defende Newton Marques, professor da Universidade de Brasília (UnB), indica que a segurança alimentar não foi, claramente, uma prioridade no enfrentamento à crise pandêmica. Segundo o professor, “o governo nunca imaginou que tivesse que usar o Estado como regulador, deixou que o mercado se resolvesse” (WALENDORFF, 2020).

O resultado da inflação dos gêneros alimentícios durante esse período, que não se restringiu ao arroz e, de forma geral, afetou a alimentação de parte considerável da população, será desenvolvido a seguir.

5 PARAISÓPOLIS: CONSEQUÊNCIAS E RESPOSTAS À SITUAÇÃO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR

Pesquisadores do *Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy* (Grupo de Pesquisa baseado no Instituto de Estudos Latino-Americanos da Universidade Livre de Berlim) analisam que 60% da população brasileira não sabe se vai ter alimentos em casa no dia seguinte, incluindo, principalmente, o arroz, que antes, por ser um produto barato e de fácil acesso, era garantido para toda população, e, atualmente, por sua alta no preço, a situação não é mais a mesma. Analisam que a situação do Brasil é grave, e que o desemprego beira aos 14 milhões e, após apenas um ano de pandemia, 27 milhões de brasileiros já estavam vivendo em situação de extrema pobreza (GALINDO *et al.*, 2021).

Pode-se ter como exemplo do impacto do aumento do arroz - e, conseqüentemente, da fome - o bairro Paraisópolis, de São

Paulo. Paraisópolis é uma favela que tem 42.826 habitantes e o aumento do desemprego e da dificuldade para comprar alimentos está cada vez maior. Por conta disso, Paraisópolis tem chamado atenção tanto pela grande insegurança alimentar que existe por lá, quanto pelas formas de sociabilidade na própria comunidade que se fortaleceram visando suprir necessidades e melhorar a situação dos moradores do entorno, como com as entregas de marmitas, doações e criação de hortas urbanas. Assim, no presente artigo foram utilizadas três reportagens - respectivamente, realizadas pela Deutsche Welle (DW), British Broadcasting Corporation (BBC) e Ponte - para analisar como o aumento do preço do arroz e a fome influenciam o cotidiano da população deste bairro.

O sofrimento pela alta no preço do arroz é sentido pelos moradores, como é o caso de Célia Gomes, entrevistada para reportagem *Drama nas favelas do Brasil: morrer de fome ou de covid-19* da DW, que vive, desde o começo da pandemia, de doações e marmitas. Célia conta que na maioria dos dias quase nunca tem arroz, feijão e carne em sua cozinha para alimentar seus filhos. Silvia de Jesus, outra moradora de Paraisópolis, também se encontra em situação de insegurança alimentar. Com sua condição agravada por conta da pandemia, consegue trabalhar como empregada doméstica apenas uma vez por semana, dessa forma toda sua alimentação é feita à base de doações e marmitas. Silvia é apenas uma de muitas mulheres e famílias que, sem doações, não teriam como se alimentar. (BASSO, 2021)

Ainda conforme a reportagem da DW, Renato Tardelli, do Instituto de Pesquisa Locomotiva, analisa que o Brasil ganhou mais de dois milhões de moradores de favela desde o começo da pandemia. Em Paraisópolis, 12,8% da população vive com menos de R\$ 240,00 por mês. Além da falta de alimentos básicos, muitos moradores não têm dinheiro para pagar o gás, sendo a solução retornar ao fogão a lenha, ou, como é o caso da maioria, viver à base de donativos.

Assim como muitas mulheres moradoras de favela, Josinete Antonia da Silva, entrevistada pela BBC em *Fome e pandemia nas favelas: 'Meus netos comem menos para eu almoçar'*, não consegue comprar o mínimo no mercado por menos de R\$ 100,00. Ela diz que uma das coisas que mais pesa é o arroz, o qual antes era uma parte essencial de sua alimentação, pois, por ser barato, ajudava de forma significativa a encher o prato de suas crianças - há um ano R\$ 15,00 compravam 5kg de arroz, agora compra-se apenas 3kg. Muitos moradores de Paraisópolis tiveram que renunciar a produtos como carne ou pão para comprar arroz. É perceptível o quanto o medo de passar fome se faz presente e constante. (SOUZA, 2021)

Segundo a reportagem *Favela cria seus próprios 'presidentes' para combater o coronavírus*, realizada pelo jornal Ponte, o presidente da União dos Moradores e do Comércio de Paraisópolis, Gilson Rodrigues, conta que a fila de moradores por uma marmita inicia às 9h, apesar de só começarem a entregar às 12h. Gilson entende que os moradores fazem isso porque sentem

medo de perder a única refeição do dia. Ele afirma também que, na falta de poder público para ajudar essa população mais pobre, a própria favela elegeu presidentes de rua, os quais devem prestar cuidados a 50 famílias. Todos esses presidentes acompanham de perto a situação dessas pessoas - as suas deficiências na saúde e na alimentação -, fazendo o possível para amenizar o sofrimento. Atualmente, umas das principais ações da comunidade é justamente a organização das doações de alimentos e marmitas para grande parte dos moradores de Paraisópolis que, sem isso, não teriam nenhuma refeição garantida por dia. (STABILE; CHRIST, 2020)

Além destas mobilizações, em outubro de 2020, moradores de Paraisópolis inauguraram o projeto *AgroFavela-ReFazenda*, uma horta urbana comunitária que visa abastecer cozinhas, melhorar condições nutricionais e aumentar a conscientização na produção e no desperdício de alimentos. Esta iniciativa é uma das ações da comunidade em busca de combater a fome dos moradores da região, em um contexto de ausência da atuação estatal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática da alimentação, implícita ou explicitamente, está imbricada e entrelaçada com questões econômicas. Durante todo este artigo foi discutido, de uma forma ou de outra, tais entrelaçamentos.

Em um primeiro momento, a atenção se voltou à construção do conceito de segurança alimentar e nutricional: percebe-se que a sua estruturação teve de passar por inúmeras formulações e reformulações ao longo século XX, tanto no contexto internacional quanto no contexto nacional. Este primeiro levantamento teórico possibilitou uma introdução mais detalhada da recepção do Estado brasileiro em relação ao combate à insegurança alimentar, visto que posteriormente discutiu-se os desdobramentos das principais políticas públicas brasileiras no que diz respeito ao enfrentamento da fome: longe de ser um debate recente, nota-se uma discussão que perpassa desde os notáveis trabalhos de Josué de Castro até as realizações mais recentes, como a criação do CONSEA.

A partir destas contextualizações, finalmente foi possível adentrar na questão do aumento do preço do arroz. O aumento expressivo de seu preço durante a inflação dos alimentos, ocorrida ao longo do segundo semestre de 2020, foi essencial ao recorte empírico deste artigo. Dentre os principais fatores explicativos elencados, destaca-se o direcionamento da produção do arroz ao mercado externo, indicando o desequilíbrio entre oferta e demanda: enquanto a demanda interna crescia de maneira expressiva, a oferta do alimento diminuía gradativamente.

De fato, esse desequilíbrio, como indicado ao longo do artigo, pode ser atribuído a várias razões, mas deve-se ressaltar principalmente os interesses mercantis das empresas produtoras de arroz. Segundo GALINDO *et al.* (2021), o aumento do preço do arroz é um exemplo muito claro do impacto do modelo

agroexportador no Brasil: em virtude da desvalorização do real, as empresas de logística e comercialização do arroz, como parte dessa estrutura agroexportadora, priorizaram a venda do grão para outros mercados - ou seja, a venda para o exterior foi colocada acima do abastecimento interno. Além disso, enquanto muitos países se voltaram às políticas de segurança alimentar e de abastecimento interno durante a pandemia de COVID-19, percebe-se uma certa passividade, por parte do governo federal, frente ao escoamento da produção de arroz, cujo direcionamento se voltou principalmente ao mercado externo.

Assim, a fim de analisar mais detalhadamente essa situação de vulnerabilidade social, o artigo se direcionou ao exemplo do bairro paulistano de Paraisópolis. Como indicado pelas reportagens e entrevistas utilizadas, as desigualdades alimentares são marcadas pelas desigualdades socioeconômicas, pelos marcadores de gênero, raça e situação territorial, os quais se entrelaçam e tornam esses segmentos mais ou menos vulneráveis à insegurança alimentar.

Como conclusão, é possível afirmar que a discussão da segurança alimentar, à vista do cenário pandêmico e, paralelamente, do aumento do preço do arroz em 2020, correlaciona-se de forma contundente com os fenômenos tanto micro quanto macroeconômicos. Tendo em vista o direcionamento da produção de arroz, no geral, ao mercado externo e a não interferência do Estado brasileiro neste contexto, pode-se concluir que a atuação do governo federal frente ao aumento dos preços

dos alimentos foi insuficiente para a garantia da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada da população brasileira. Para suprir a ausência do Estado e combater a fome gerada pela redução da capacidade de adquirir alimentos, o que se observou foi o surgimento de uma rede de sociabilidade paralela, com marmitas, cestas básicas e hortas urbanas comunitárias, como se observou em Paraisópolis.

REFERÊNCIAS

BASSO, G. Drama nas favelas do Brasil: morrer de fome ou de covid-19. **Deutsche Welle** (DW), São Paulo, 9 de abr. de 2021. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/drama-nas-favelas-do-brasil-morrer-de-fome-ou-de-covid-19/av-57150395>>. Acesso em: 25 de jun. de 2021.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. **Diário Oficial da União**. 18 set. 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm> Acesso em: 16 jul. 2021.

GALINDO, E. et al. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. **Food for Justice Working Paper Series**, 2021, n. 4. Disponível em: <https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/29813/WP_%234_final_versions/p.df?sequence=2>. Acesso em: 28 de jul. de 2021.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O que está acontecendo com os preços do arroz no Brasil?. **Carta de Conjuntura**. Nº 49. 4º trimestre 2020. Ipea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/201006_cc_48_nt_arroz.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2021.

FALEIROS, V. P. **A política social do estado capitalista**: as funções da previdência e assistência sociais. 7.ed. São Paulo: Cortez; 1995.

MALUF, R. "Insegurança alimentar e aumento da fome na pandemia" - com Renato Maluf (CPDA/UFRRJ e Rede PENSSAN). **Youtube**, 14 de abr. de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IJmyEMkfV_k&t=3205s>. Acesso em: 28 de jun. de 2021.

MEDEIROS, G. Expansão da soja 'rouba' área de cultivo de alimentos básicos, como arroz e feijão, diz estudo. **O Globo**, 26 abr. 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/expansao-da-soja-rouba-area-de-cultivo-de-alimentos-basicos-como-arroz-feijao-diz-estudo-24982750>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

PELLEGRINI, A. Qual o quadro de insegurança alimentar no Brasil da pandemia. **Nexo Jornal**, 13 de abr. de 2021. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/04/13/Qual-o-quadro-de-inseguran%C3%A7a-alimentar-no-Brasil-da-pandemia>>. Acesso em: 25 de jun. de 2021.

PERES, J.; MATIOLI, V. Por que o fim dos estoques públicos de alimentos do Brasil é um problema. **O Joio e o Trigo**, 25 set. 2019. Disponível em: <<https://ojoioetrigo.com.br/2019/11/por-que-o-fim-dos-estoques-publicos-de-alimentos-do-brasil-e-um-problema/>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

SERIGATI, F.; POSSAMAI, R. C. Por que o arroz está tão caro? **Portal FGV**, 15 set. 2020. Disponível em: <<https://portal.fgv.br/artigos/arroz-esta-tao-carro>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

SILVA, A. C. da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, [S. l.], v. 9, n. 23, p. 87-107, 1995. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8849>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

SILVA, S. P.. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, discontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf>. Acesso em: 15 de jul. de 2021

SILVA, M. Z. T. da. A segurança e a soberania alimentares: conceitos e possibilidades de combate à fome no Brasil. **Configurações**, vol. 25, 2020, p. 97-111. Disponível em: <http://repositorium.uminho.pt/bitstream/1822/65776/1/Configuracoes25_PDF..pdf>. Acesso em: 15 de jul. de 2021

SOUZA, F. Fome e pandemia nas favelas: 'Meus netos comem menos para eu almoçar'. **BBC News Brasil**, São Paulo, 1 de abr. de 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56584565>>. Acesso em: 20 jun. 2021

STABILE, A.; CHRIST, G. Favela cria seus próprios 'presidentes' para combater o coronavírus. **Ponte**, 8 de mai. de 2020. Disponível em: <<https://ponte.org/favela-cria-seus-proprios-presidentes-para-combater-o-coronavirus/>>. Acesso em: 20 de jun. de 2021.

VASCONCELLOS, H. Brasil esvazia estoques de alimentos e perde ferramenta para segurar preços. **Uol**, 19 set 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/19/estoques-publicos-conab-alimentos-reducao.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

VASCONCELOS, F. A. G. Fighting hunger in Brazil: a historical analysis from Presidents Vargas to Lula. **Revista de Nutrição** [online], 2005, v. 18, n. 4, p. 439-457. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1415-52732005000400001>>. Acesso em: 21 de jul. de 2021.

VASCONCELOS, F. A. G. Josué de Castro e a Geografia da Fome no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública** [online], 2008, v. 24, n. 11, p. 2710-2717. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-311X2008001100027>>. Acesso em: 28 de jul. de 2021.

WALENDORFF, R. Crise do arroz expõe política frágil de estocagem. **Valor Econômico**, 17 set 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2020/09/17/crise-do-arroz-expoe-politica-fragil-de-estocagem.ghtml>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

ZIMMERMANN, S. A. **A pauta do povo e o povo em pauta**: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil - democracia, participação e decisão política. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: UFRRJ, 2011. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2011.

CAPÍTULO 3

NOTAS SOBRE A TRANSIÇÃO DA ECONOMIA CARBONÍFERA HODIERNA A UMA ECONOMIA DO HIDROGÊNIO E ASPECTOS ECONÔMICOS PARA A GERAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS *MISSION-BASED*

Daniel Kniss

INTRODUÇÃO

Toda a realidade material consiste em energia. A história humana não se desvincula desse axioma; a evolução das sociedades resultou em uma complexidade crescente de arranjos sociais e produtivos visando acréscimos à qualidade de vida geral. Essa ascensão qualitativa é historicamente estritamente vinculada à expansão energética. Todavia, o cenário de expansão energética é assentado em um ambiente material, o que implica que existem limitações e custos para essa amplificação. O meio físico é aprioristicamente limitado, significando que sua exploração contínua, em algum ponto, destina seu exaurimento.

É possível afirmar que a Revolução Industrial é um marco de intensificação à exploração material através da maximização da potência de trabalho gerada pela mecanização. Nesse ponto da história, a humanidade adentrou em uma época denominada Era Carbonífera, caracterizada pela intensificação e dependência de

hidrocarbonetos como matriz energética. (SMIL, 2017) Contemporaneamente, a humanidade expandiu suas possibilidades de exploração de matriz energéticas, porém a manutenção da hegemonia energética das fontes de petróleo, carvão e gás é presente. (SMIL, 2016)

O predomínio dessa fonte é vinculado com diversos problemas sociais, econômicos, ambientais e sociais: A forte dependência dos combustíveis fósseis causou severas tensões geopolíticas, principalmente envolvendo países produtores de petróleo, além de desastres ambientais e degradação ambiental geral de magnitude ímpar. Em todo o mundo a qualidade da água, do solo e do ar se mostram impactadas, e a constante e desbalanceada emissão de carbono gera mudanças climáticas que ameaçam a possibilidade de uma futura e sustentável vida na Terra e demonstram a impossibilidade de manutenção desse status de consumo energético. (SILLANPAA; NCIBI, 2017)

O cenário supracitado se demonstra insustentável a longo prazo, e a iminência de um modelo econômico-energético alternativo é manifesta visando a manutenção da sociedade. Logo, a adoção de outra matriz energética basal é vital para a modificação sistêmica. O hidrogênio como energia se apresenta como um possível sucessor pós-carbonífero, considerando a sua versatilidade de aplicações e formas de produção, sua emissão limpa e pegada carbonífera diminuta e seus potenciais revezes ambientais vinculados minimizados.

2 CONCEITOS BASE VINCULADOS AO HIDROGÊNIO

Para iniciar toda uma discussão sobre a transição da atual economia carbonífera para uma economia baseada em hidrogênio, é importante delinear algumas definições.

2.1 ENERGIA

A definição de energia não é tão precisa quanto usualmente são nas ciências duras. Richard Feynman (1919-1988), vencedor do prêmio Nobel de física por suas contribuições na área de eletrodinâmica quântica, afirmou categoricamente que “Não temos ideia de o que energia é.” (FEYNMAN, 1964)

A palavra energia foi cunhada tecnicamente por Thomas Young (1773-1829) em 1807. Sua etimologia provém do grego *ενέργεια*, que significa eficácia ou força efetiva. Young usou-o como uma abreviatura conveniente para a soma da energia cinética e energia potencial gravitacional de uma massa e a energia elástica de uma mola à qual a massa pode ser fixada. O termo energia não foi totalmente aceito até a segunda metade do século 19, quando foi extrapolado da mecânica para incluir a energia interna da termodinâmica e da energia eletromagnética. (MULLER, 2007)

Atualmente, entende-se que energia é uma propriedade física apenas e suas manifestações são estudadas, como o movimento da energia cinética, a elástica, a energia gravitacional, elétrica, magnética, química etc.

Para fins sintéticos, energia será definida aqui como a propriedade física quantitativa que um corpo ou um sistema precisa transferir para realizar trabalho.

2.2 HIDROGÊNIO

O hidrogênio é o elemento mais simples, leve e abundante do universo, fazendo parte de 90% de toda a matéria. É composto por um elétron e um próton. Naturalmente, é encontrado em seu estado molecular. O H_2 é inodoro, incolor e insípido (IDRISS, et. al, 2015). A forma atômica desse composto é extremamente rara e só existe em condições forçadas. Trata-se de uma substância altamente reativa, podendo reagir com praticamente todos os outros componentes.

Relativo à energia, o hidrogênio é um vetor de energia, não uma fonte energética primária. A diferença é que uma fonte energética (como o carvão, o gás natural, os ventos etc.) ocorrem naturalmente e seu uso é direto ou imediato por queima. Um vetor de energia não produz energia, mas sim carrega energia obtida de outro sistema. Um vetor de energia é produzido por transformação de uma fonte primária (no caso do hidrogênio, a separação da água por eletrólise ou separação de hidrocarbonetos por reforma a vapor). (KNISS e GONÇALVES, 2018)

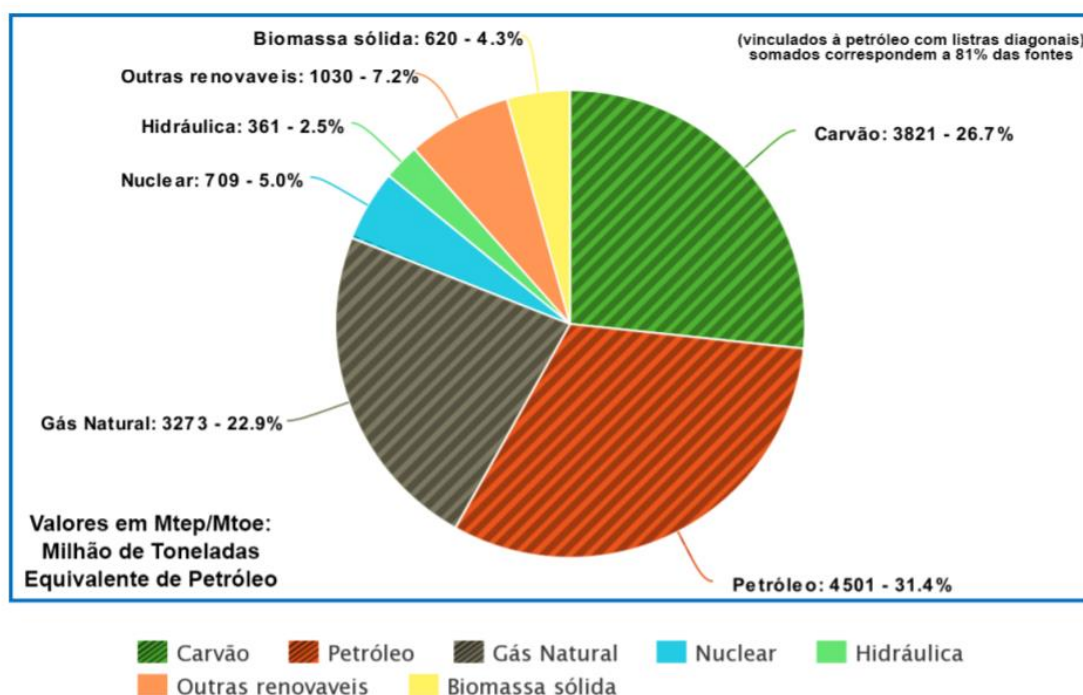
3 PANORAMAS

3.1 PANORAMA ENERGÉTICO

A demanda por energia é crescente no mundo todo, apesar de que se apresenta de maneiras diferentes. Em 2018 o consumo energético global aumentou 2.3%, com China, Estados Unidos e Índia sendo responsáveis por 70% desse crescimento. (IEA, 2019)

As matrizes energéticas dos países variam, porém a fração de energia vinculada a hidrocarbonetos ultrapassa 80% do total.

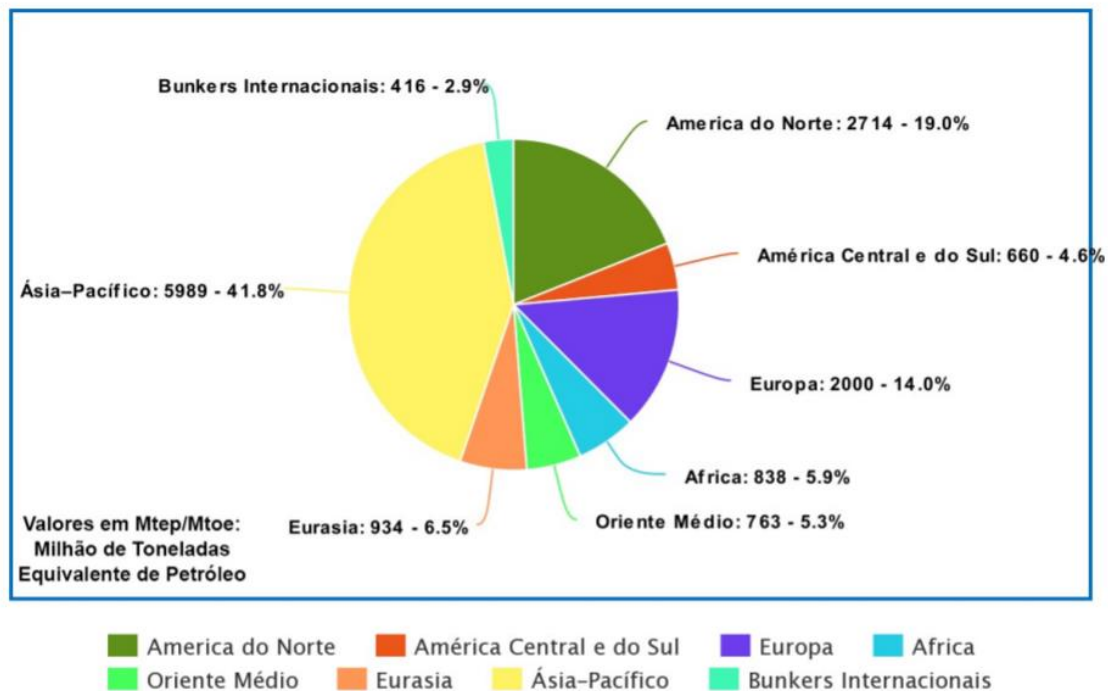
GRÁFICO 01: Demanda energética total por matriz



Fonte: O autor (2021)

Tão grave quanto a dependência a fontes carboníferas, é a pequena fração que energias renováveis têm quando somadas. Apesar disso a demanda por fontes renováveis aumenta mais do que as outras. (IEA, 2019)

GRÁFICO 02: Demanda energética total por continente



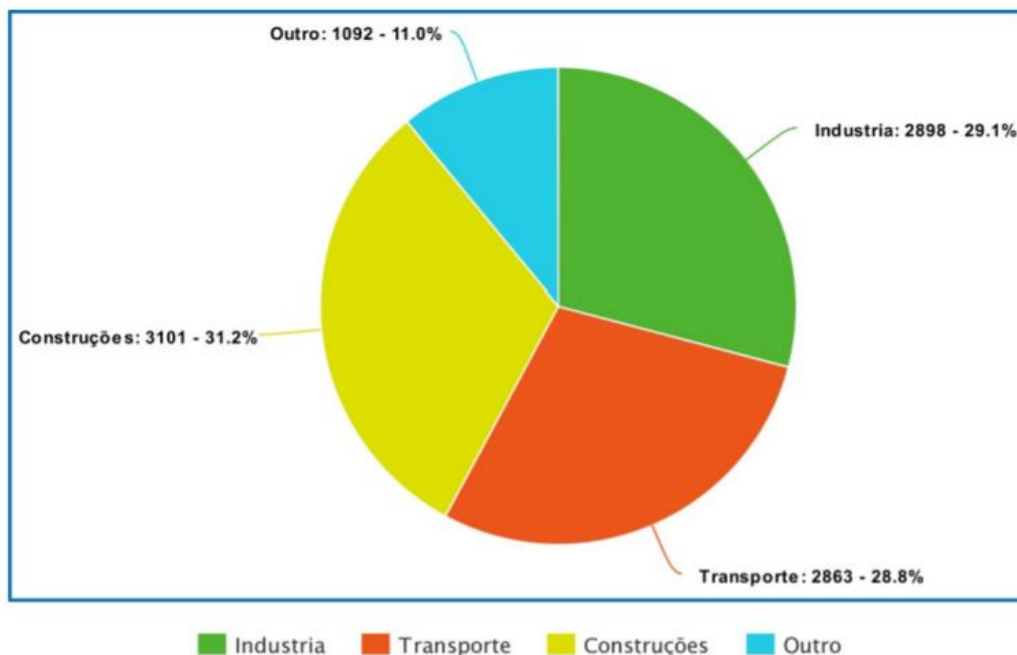
(Obs: Bunkers internacionais são bases marítimas para reabastecimento de aviões)

Fonte: O autor (2021)

O gráfico 02 demonstra a utilização energética pelas regiões do planeta. Que somadas utilizam 14.314 Mtep e emitem 33.2 Gigatoneladas de CO₂. O Sul global visivelmente apresenta menores taxas de consumo energético, uma vez que o estilo seu estilo de vida é economicamente menos custoso.

A utilização por setor se encontra no gráfico 3, com aproximadamente 1/3 para cada um dos setores observados. Em "outro" está incluída as operações para coleta de matérias-primas que virarão energia.

GRÁFICO 03: Demanda energética total por setor

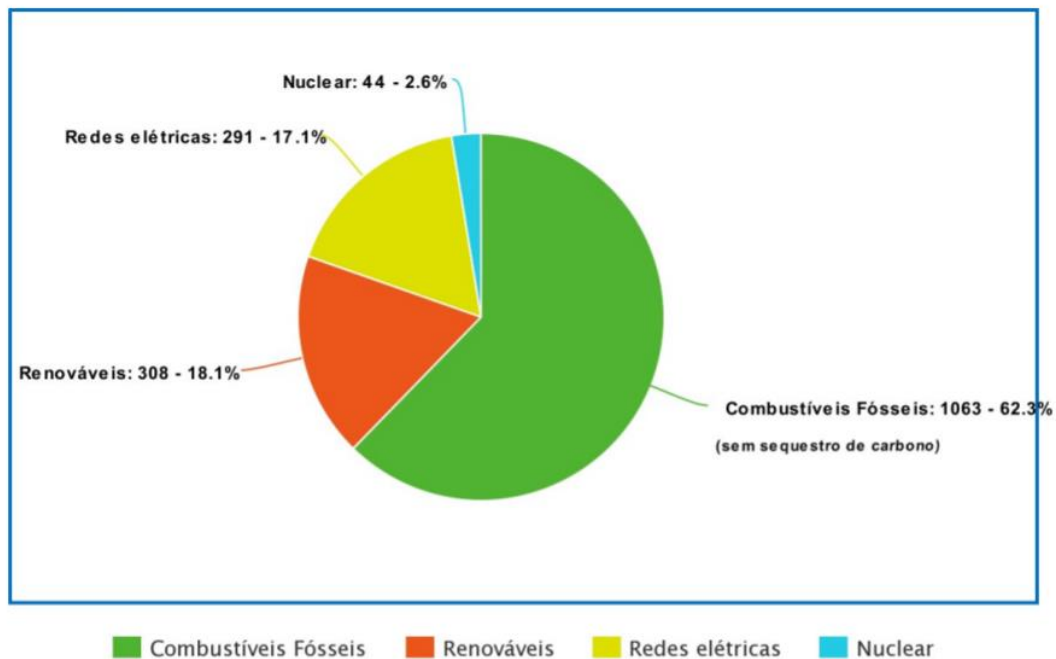


Fonte: O autor (2021)

É importante salientar que existe um gap entre os 26.603 Terawatt/hora de energia produzida e os 23.031 Terawatt/hora de energia demandada para eletricidade.

Para finalizar a apresentação de panorama, um gráfico de investimento médio em energia por tipo. É notória que a fatia correspondente a petróleo e hidrocarbonetos afins é ostensivamente maior que as outras.

GRÁFICO 04: Investimento global em energia (em bilhão de dólares)



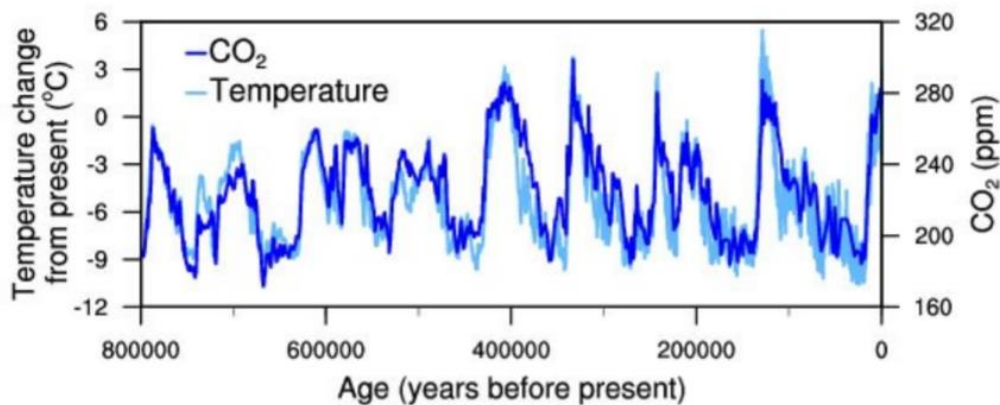
Fonte: O autor (2021)

3.2 PANORAMA AMBIENTAL

Desde a Revolução Industrial, onde a produção de bens foi extremamente maximizada, a degradação ambiental é contínua. As coberturas florestais decresceram faraonicamente, a população cresceu de 800 milhões em 1750 para 7,5 bilhões em 2018 (JOHNSTON, 2015) e as concentrações de gás carbônico elevaram de uma máxima histórica de 280 ppm pré-industrial (NOAA, 2013) para 409 ppm em 2018 (NASA, 2018).

E as concentrações de gases de efeito estufa (emitidos principalmente pela queima de hidrocarbonetos como o petróleo) está estritamente vinculada ao aquecimento ambiental (IPCC, 2013)

GRÁFICO 05: Gráfico correlativo entre níveis de CO₂ e temperatura durante o tempo



Fonte: Jouzel *et al.* (2007); Lüthi *et al.* (2008) apud COAA (2013)

Os impactos das mudanças climáticas são perceptíveis no ciclo da água; ocorrem por meio de mudanças na taxa precipitação, no fluxo dos rios e na qualidade e quantidade da água disponível pra uso. (LALL *et al.* 2018)

Ecossistemas inteiros estão em perigo devido aos distúrbios ecológicos que o incremento no clima gera. Florestas queimam, biomas definham e toda a fauna ligada a eles entra em desequilíbrio (LEVINSON, D.; FETTIG, C. 2021). Isso gera um feedback positivo (no sentido quantitativo, não qualitativo) de caos ambiental!

Basicamente, qualidade do ar, da água e do solo decaem, gradualmente, espécies e ecossistemas sucumbem às mudanças climáticas de ação antrópica e o discurso catastrofista distópico transfigura-se em relato.

4 PANORAMA E DESAFIOS DO HIDROGÊNIO

Desafios técnicos e econômicos suntuosos se apresentam ao hidrogênio considerando sua pretensão ao protagonismo energético global. O custo do fornecimento de energia de hidrogênio por meio de tecnologias atuais (desenvolvidas ao longo de muitas décadas) ainda é muito alto se comparado às tecnologias convencionais de energia. E alguns problemas técnicos importantes precisam ser resolvidos. As principais áreas em que o progresso é necessário são os de células a combustível; infraestrutura de distribuição e armazenamento que atenda aos critérios ambientais e de segurança; e captura e armazenamento de carbono, sem os quais o hidrogênio pode nunca se tornar uma solução energética viável. (UNEP, 2006)

Novamente, antes de aprofundar a discussão, um panorama sobre o hidrogênio e os problemas técnicos supracitados, deve ser gerado.

A indústria do hidrogênio é massiva, porém, não voltado para a produção de hidrogênio como vetor energético, mas sim para outros fins. Quase metade de sua produção é destinada para a síntese da amônia, componente básico para fertilizantes. A segunda maior fração é a utilização pelas refinarias que usam o hidrogênio para remover o enxofre da gasolina e para converter hidrocarbonetos pesados em diesel ou gasolina. Outras indústrias como a metalúrgica, vítrea, farmacêutica e alimentícia consomem o resto da porcentagem de produção.

GRÁFICO 06: Investimento global em energia (em bilhão de dólares)



Fonte: KNISS; GONÇALVES (2018)

Atualmente plantas industriais produzem aproximadamente 55 milhões de toneladas métricas de hidrogênio (NAVARRO et. al, 2015), produção representada majoritariamente por 4 (quatro) maneiras. Reforma a vapor do metano, que é basicamente a separação de hidrocarbonetos pelo vapor de água a alta pressão e temperatura com metano e um catalisador geralmente de níquel; reforma de hidrocarbonetos vindos de gases residuais industriais; gasificação do carvão e finalmente eletrólise da água. Outros métodos correspondem a aproximadamente 0,1% da produção de hidrogênio. (KNISS; GONÇALVES, 2018)

A versatilidade do hidrogênio o torna peculiar com relação ao seu uso para uma enorme variedade de aplicações energéticas. Atualmente, muitos dos principais fabricantes de equipamentos originais estão desenvolvendo veículos elétricos com célula a combustível hidrogenado (WIND, 2016). Ele pode ser aplicado na

reeletrificação como uma opção de armazenamento de eletricidade “clássica”, mas também pode ser usado em outros setores, combustível de aquecimento na indústria (petroquímica e aço), ou “esverdeamento” do gás natural, misturando hidrogênio à rede de gás natural (BÜNGER et. al, 2014)

Porém, as utilizações de hidrogênio como energia se dão principalmente pelo uso de células a combustível. Células a combustível são dispositivos que utilizam combustíveis com alta porcentagem de hidrogênio e oxigênio para produzir energia elétrica através de uma reação eletroquímica.

Desafios técnicos sobre células a combustível precisam ser enfrentados. É necessário melhorar sua durabilidade e confiabilidade. Atualmente, as células de

combustível (particularmente aquelas que operam em altas temperaturas) estão sujeitas a quebrar e ter uma vida operacional relativamente curta. Mais importante, é necessário projetar um sistema prático para o armazenamento de hidrogênio a bordo. Este é talvez o maior desafio enfrentado pelos desenvolvedores de veículos com células de combustível

Usos para além da indústria de carros elétricos envolvem motocicletas movidas a hidrogênio, caminhões, transportes marítimos, aviões, foguetes e veículos aeroespaciais e aplicações portáteis e integrações em redes de energias renováveis.

Os desafios que envolvem os setores automobilísticos supracitados estão vinculados em duas áreas distintas, principalmente; A manutenção de um motor a hidrogênio e a

infraestrutura de abastecimento.

O hidrogênio é um elemento com alta densidade energética por massa, porém, baixa densidade energética por volume. Isso se traduz em que para a existência de uma quantidade de energia a ser utilizada, muito espaço será tomado, porém haverá um baixo peso do combustível. Isso já se mostra um problema, porque uma bateria não pode ser grande (se for para utilização de células a hidrogênio) e um motor também não (para a queima direta do hidrogênio).

A infraestrutura de abastecimento de células a combustível é outra grande dificuldade. O hidrogênio precisa ser armazenado de maneira líquida ou gasosa. Ambas necessitam de elevadas faixas de pressão, e preferencialmente baixas temperaturas (lembrando a lei dos gases ideais, de Boyle e Clapeyron, a pressão e o volume estão diretamente vinculados a temperatura e ao número de mols da amostra gasosa). Além disso, ela não reutiliza as estruturas de abastecimento de gasolina, álcool e gás vigentes, uma vez que o hidrogênio necessita de condições especiais de armazenamento. A dificuldade de armazenamento se torna ainda mais notável no que tange ao transporte, uma vez que o transporte é basicamente um armazenamento parcial dinâmico.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS

5.1 DEFINIÇÕES

Dissertar sobre políticas públicas pode ser um processo árduo, dadas as dificuldades epistemológicas fundantes das

ciências políticas e o não-estabelecimento de aspectos dogmáticos na área: As definições mais basilares para a discussão de políticas, como as de estado, instituições, política, atores públicos, poderes etc, não são categoricamente delineadas e universalmente aceitas. Algumas noções particularmente importantes para o tema deste trabalho serão delineadas a seguir.

Para esse trabalho, se adota a acepção de políticas públicas de Gerston. (2010): Decisões básicas, compromissos e ações feitas por aqueles que detêm ou influenciam posições de autoridade do governo. Adiciono o argumento de Cochran *et al.* (1999) sobre políticas públicas consistirem na implementação de programas por parte de agentes políticos que visam objetivos sociais específicos.

A definição de Estado se dará aqui, como o agrupamento de pessoas delimitados geograficamente, estruturado socialmente, politicamente e juridicamente por uma entidade que sustente sua legitimação, execução e existência, entidade essa que comumente se dá através de uma constituição.

O conceito de Governo é analisado através de uma perspectiva weberiana como o aparato burocrático-coercitivo utilizado pelo Estado para garantia de seu funcionamento.

E atores, definidos como indivíduos, organizações, instituições e pessoas que agem e sofrem ações em um contexto social. Os atores podem ser classificados de diversas maneiras: Por seu status legal, podendo ser público, privado ou misto e; por sua área de intervenção, sendo local, regional ou global.

5.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS PANORAMAS ATUAIS E DE MUDANÇA

Para abordar a temática das políticas públicas voltadas à energia e ao meio ambiente, as perspectivas de Mariana Mazzucatto são adotadas. Conforme demonstrado anteriormente na seção sobre o panorama ambiental, as perspectivas são pessimistas, principalmente adotando os últimos relatórios do IPCC. A adoção de um sistema energético com maior eficiência sustentável é crucial para a manutenção humana. A iminência da situação não é condizente com o *modus operandi* geral de realização de políticas públicas: Quando se trata de ações governamentais, letargia, conservadorismo em oposição à inovação e retardo (no sentido de atraso na ação em comparação com o início do fenômeno observado a ser resolvido) são termos comuns empregados a elas. Porém, a natureza da problemática ambiental não permite uma resolução tardia, considerando a existência de um ponto de irreversibilidade.

Em *Mission Economy* (2021), Mazzucato defende a mudança de método adotado pelos governos, de uma abordagem de mitigação pós-problemas para uma conduta focada em resultados; em uma dinâmica de missão (*mission-based*).

A autora defende que para alcançar essa dinâmica, primeiramente há de se desconstruir paradigmas dogmáticos incrustados na prática política, principalmente envolvendo a passividade estatal perante perspectivas de inovação: O governo deve tomar riscos e não apenas diminuir os riscos de mercado e

corrigir falhas de mercado.

Diversos itens que são integrantes do estilo de vida metropolitano foram criados através de iniciativas estatais; deve se mencionar especialmente o computador digital, o GPS, as telas sensíveis a toque etc. Se argui no livro *O Estado Empreendedor* (2014) que certas revoluções tecnológicas foram possíveis especificamente pelo investimento do Estado em tecnologias que tinham riscos considerados inviáveis para aplicação de capital por parte do setor privado. É importante salientar entretanto, que esses investimentos tiveram foco na resolução de algum problema e não se deram pelo apreço ao progresso civilizacional ou algo afim.

Retornando ao livro *Mission Economy* (2021), a Missão Apollo é um estudo de caso apresentado para ilustrar o ponto sobre a possibilidade de sucesso de políticas orientadas por uma missão: O pouso em solo lunar com volta de um astronauta vivo à Terra foi alcançado em menos de 10 anos, em um esforço conjunto entre setores governamentais e não-governamentais visando vencer uma guerra tecnológica com os russos. A questão hodierna é menos trivial que uma disputa ideológica, consiste na sobrevivência humana e garantia de alguns princípios como dignidade, sustentabilidade etc.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (também denominados pelo acrônimo *SDGs* proveniente de *Sustainable Development Goals*) são um representativo da missão, dos problemas que temos que enfrentar e de nossos objetivos conjuntos como humanidade.

GRÁFICO 07: Os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável delimitados pela ONU



Fonte: ONU Brasil (2022, s/p.)

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU consistem em uma agenda, separada em 17 grupos com 169 metas associadas, de planificação para a construção de um futuro sustentável, visando acabar com a fome, com a pobreza e com a degradação ambiental e procurando garantir um porvir pacífico, próspero e saudável para todos.

O objetivo dessa classificação é traçar um norte que guie a realização das políticas públicas. A grande missão é manter a vida sustentável. Visando essa missão, blocos temáticos são separados, e dentro desses blocos, ações a serem tomadas. Isso é feito para que a realização dessa missão seja mais tangível.

5.2.1 Relevância especial da temática energética dentro da missão de desenvolvimento sustentável

Apesar de serem categorizados separadamente, não se deve pensar em cada um desses grupos como blocos isolados entre si, porém, a energia tem uma relevância especial visando a realização desses objetivos: Energia é base constituinte de todo o universo material, e é evidente que esferas não-materiais (como a igualdade, a justiça, instituições fortes etc.) dependem anteriormente da garantia das esferas materiais.

A pirâmide de Maslow é um bom instrumento norteador para tratar de objetivações humanas gerais, e como a garantia das necessidades físicas são basilares para posteriores realizações mais sutis.

GRÁFICO 08: Representação piramidal da hierarquia de necessidades de Maslow



Fonte: FINKELSTEIN (2006)

Tomando a fisiologia como pedra angular para a realização das necessidades posteriores, é importante analisar os aspectos físico-ambientais (com existência externa ao indivíduo) relacionados a essa esfera. Ao fazer esse exame, é possível notar que o aspecto energético, dentre os aspectos mais fundamentais da pirâmide, tem um papel especial: Os avanços tecnológicos que tornaram possível a melhoria dos aspectos fisiológicos (e consequentemente dos aspectos subsequentes) foram intensificados e massificados através da evolução das formas de manipulação da energia, principalmente sob forma de eletricidade. Nesse sentido, a criação de políticas públicas visando um futuro próspero e sustentável, necessariamente, devem iniciar pelo planejamento de políticas energéticas.

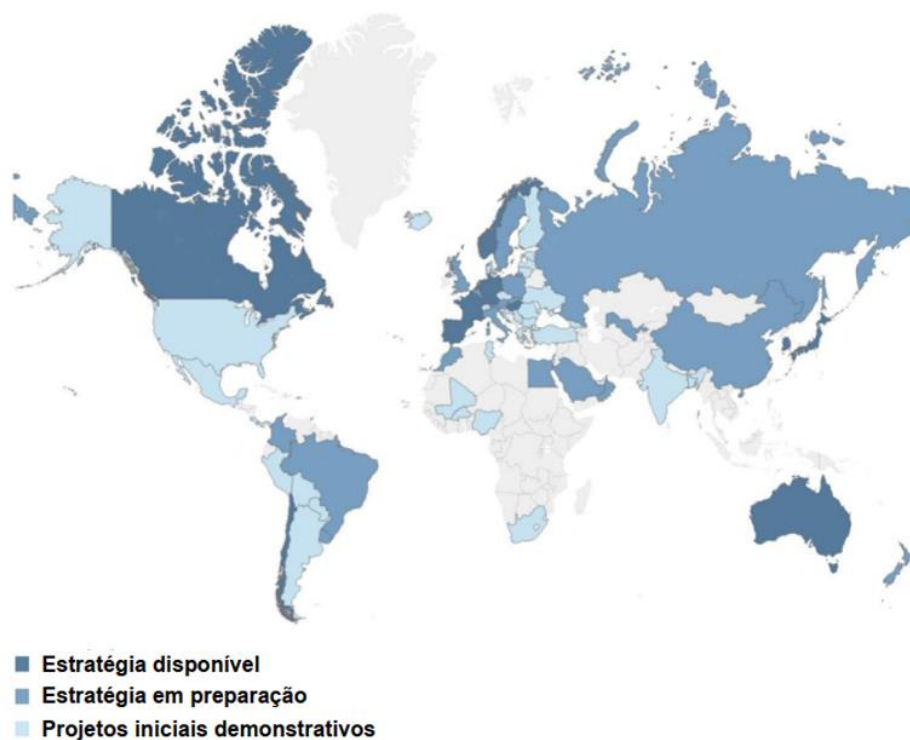
5.3 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO HIDROGÊNIO

5.3.1 Aspectos contemporâneos

O desenvolvimento de uma economia do hidrogênio ainda é incipiente: apenas 12 países e a União Europeia publicaram seus relatórios de estratégias nacionais voltados ao hidrogênio. (World Energy Council, 2021)

TABELA 01: Resumo em tabela sobre o progresso de estratégias voltadas ao hidrogênio de cada país

Continente	Projetos demonstrativos iniciais	Estratégia em preparação	Estratégia disponível
África	África do Sul, Burkina Faso, Cabo Verde, Mali, Nigéria, Tunísia	Egito, Marrocos	
Ásia	Bangladesh, Índia, Hong Kong	Cingapura, China, Nova Zelândia, Uzbequistão	Austrália (2019), Coreia do Sul (2019), Japão (2017)
Europa	Bulgária, Croácia, Dinamarca, Eslovênia, Estônia, Finlândia, Geórgia, Grécia, Islândia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, República Tcheca, Romênia, Sérvia, Suíça, Turquia, Ucrânia	Áustria, Bélgica, Eslováquia, Itália, Polônia, Rússia, Reino Unido, Suécia	Alemanha (2020), União Europeia (2020), Espanha (2020), França (2020), Holanda (2020), Hungria (2021), Noruega (2020), Portugal (2020)
Américas	Argentina, Bolívia, Costa Rica, Estados Unidos, México, Panamá, Paraguai, Peru, Trindade e Tobago	Brasil, Colômbia, Uruguai	Canadá (2020), Chile (2020)
Oriente Médio	Emirados Árabes Unidos, Israel	Arábia Saudita, Oman	



Fonte: O autor (2022) adaptado de World Energy Council (2021)

GRÁFICO 09: Mapa ilustrativo sobre o progresso de estratégias voltadas ao hidrogênio de cada país

CATEGORIA	ÁSIA			EUROPA								AMÉRICAS	
	Austrália	Japão	Coreia do Sul	União Europeia	França	Alemanha	Hungria	Holanda	Noruega	Portugal	Espanha	Chile	Canadá
A estratégia contém uma linha do tempo para o desenvolvimento do mercado com metas	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●
A estratégia contém metas de custo do hidrogênio	●	●	●	○	○	○	○	○	○	○	○	●	●
Investimentos para o hidrogênio mencionados:													
Investimentos diretos	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●
Outros mecanismos financeiros	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Medidas regulativas e legislativas	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Padronização de estratégia e prioridades	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Iniciativas de Pesquisa e Desenvolvimento	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Estratégias Internacionais	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
A estratégia abarca problemas sociais para o desenvolvimento do hidrogênio	●	●	●	○	●	●	○	●	●	●	●	●	●
A estratégia conta com um plano de revisão	●	○	○	○	○	●	○	○	●	●	●	●	○
Meta de fonte de hidrogênio até 2030	Hidrogênio limpo	Baseado no intercâmbio com aquecimento de carbono	Advindo do gás natural	Baixo teor de carbono	Baixo teor de carbono e baseado em petróleo	Livre de CO ₂	Baixo teor ou livre de carbono	Azul e verde	Limpo	Verde	Renovável	Verde	Baixo teor de carbono
Meta de fonte de hidrogênio até 2050	Hidrogênio limpo	Livre de CO ₂	Livre de CO ₂	Limpo ou renovável	Baixo teor de carbono	Renovável	Baixo teor ou livre de carbono	Verde	Limpo	Verde	Renovável	Verde	Baixo teor de carbono
Importação/Exportação/Autossustentabilidade	Autossuficiência e exportação	Importação	Importação de H ₂ e exportação de tecnologia	Depende do país-membro	Exportação	Importação de H ₂ e exportação de tecnologia	Autossuficiência	Importar insumo para exportar H ₂ (Hub da UE)	Autossuficiência	Autossuficiência e exportação	Autossuficiência e exportação	Autossuficiência e exportação	Autossuficiência e exportação
PRINCIPAIS METAS													
Descarbonização													
Diversificação das matrizes energéticas													
Fomento ao crescimento econômico													
Integração entre fontes de energia renováveis													
PRIORIDADES POR SETOR													
Aquecimento													
Indústria													
Metalúrgica (ferro e aço)													
Insumos químicos (como na amônia para fertilizantes)													
Refino													
Outros (produção de cimento etc.)													
Eleticidade													
Geração direta													
Energia reserva para a garantia de segurança energética													
Transporte													
Veículos convencionais de passageiros													
Veículos médios e pesados (vans, caminhões, máquinas agrícolas etc.)													
Ônibus													
Trens													
Transporte marítimo													
Aviação													

Conteúdo das estratégias:

● Detalhado ● Mencionado ○ Não-mencionado

Objetivos e prioridades do setor:

Prioridade imediata Prioridade a longo prazo Baixa prioridade Não-mencionado

Com base no documento "Hydrogen on the horizon: Ready, Almost set, go? – Working Paper | Nation Hydrogen Strategies" elaborado em 2021 pelo World Energy Council, se apresenta aqui uma síntese com uma visão geral das estratégias vinculadas ao hidrogênio como energia de cada país ou bloco econômico:

A principal meta/motriz dentre os países é a descarbonização de suas emissões; seguido do aumento de diversificação da matriz energética; do fomento ao crescimento econômico; e por fim da integração entre energias renováveis.

Todos os países, com exceção da Noruega, contêm uma linha do tempo para o desenvolvimento do mercado do hidrogênio com metas. Apesar disso, só Japão e Coreia do Sul detalham metas de custo do hidrogênio por si.

Há consenso que mecanismos financeiros devem ser gerados e, com exceção da Hungria, todos os países com estratégias estudam um investimento direto na indústria do hidrogênio.

Cada país tem sua fonte prioritária de hidrogênio e seu desejo de importar, manter ou exportar hidrogênio.

Os setores prioritários são divididos em: Aquecimento; Indústria; Geração direta de energia; e Transporte.

Aquecimento é uma prioridade imediata da maior parte dos países envolvidos.

O setor industrial demonstra maior prioridade em utilizar o hidrogênio como matéria-prima química (por exemplo, na produção de amônia) e empregar no setor metalúrgico. As áreas de refino e outras (como de cimento) são menos priorizadas.

Apenas Japão e Coreia do Sul planejam utilizar o hidrogênio através de geração direta de energia.

No setor de transporte a preferência de utilização do hidrogênio é pelos veículos urbanos de médio e grande porte. Ônibus e veículos de passageiros aparecem no alto das prioridades também, porém com menos ênfase. Trens, navios e veículos aéreos não destacados.

Vale também mencionar que a curto prazo, cada país tem uma ambição diferente, vinculada às idiossincrasias locais, sejam elas econômicas, culturais, geográficas, científicas etc.

O Japão e a Coreia do Sul têm aspiração de tornarem-se o epicentro da economia do hidrogênio, através da criação de grandes sistemas descentralizados de produção de hidrogênio e do desenvolvimento de tecnologias de veículos movidos a hidrogênio.

O Chile e o Canadá têm pretensões de suprir, primeiramente, demandas internas de energia limpa e consumo de hidrogênio, para ulteriormente exportar.

Isso se difere das pretensões da Austrália, que tem como foco exportar massivamente hidrogênio, principalmente para veículos de grande porte e transportes de longas distância, e produzir amônia (também para exportação).

Os planos dos países europeus consistem majoritariamente na descarbonização dos setores industriais e de transportes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS - UM ESBOÇO DAS BASES DE POLÍTICA VOLTADA À ECONOMIA DO HIDROGÊNIO

A formulação de políticas públicas difere de acordo com a esfera que ela é feita; se é global, nacional, regional, local etc. Aqui, se proporá um rascunho visando a esfera nacional.

Primeiramente, deve-se pensar no papel que é desejado que o hidrogênio tenha no sistema energético de determinado país. Para isso, é necessário que se avalie a matriz energética atual e nas potencialidades do país para adoção de alguma política energética específica. Isso vale considerar principalmente as condições climático-ambientais abióticos e bióticos e o tipo industrial do país.

Baseado nessa consideração, deve-se avaliar o tipo de hidrogênio a ser produzido.

TABELA 02: Espectro terminológico do tipo de produção de hidrogênio

	Terminologia	Tecnologia	Matéria-prima/ Fonte de eletricidade	Pegada de gases de efeito estufa
PRODUÇÃO VIA ELETRICIDADE	Hidrogênio verde	Eletrólise	Eólica, Solar, Oceânica Geotermal, Hidroelétrica	Mínima
	Hidrogênio Rosa		Nuclear	
	Hidrogênio Amarelo		Várias fontes	Média
PRODUÇÃO VIA COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS	Hidrogênio Azul	Reforma de gás natural+ Gasificação <u>CCS</u> + <u>CCS</u>	Gás Natural, Carvão	Baixa
	Hidrogênio Turquesa	Pirólise	Gás Natural	Carbono sólido (subproduto)
	Hidrogênio Cinza	Reforma de metano		Média
	Hidrogênio Marrom	Gasificação	Lignite (“Carvão Marrom”)	Alta
	Hidrogênio Negro		Carvão	

Fonte: O autor (2022) adaptado de World Energy Council (2021)

Após isso, deve-se analisar como gerar um estímulo ótimo para os atores envolvidos; sejam eles entidades produtivas (como o setor privado) ou receptivas (como a população).

Algumas frentes devem ser consideradas visando fomentar o hidrogênio em um país. Serão mencionadas algumas: Incentivos; investimentos em infraestrutura e fábricas; inovação; certificação e regulação.

Incentivos como CcfDs (Carbon Contracts For Difference) demonstram ser uma ferramenta válida para aumentar a competitividade de projetos de baixa emissão carbonífera, licitações requerendo o uso de hidrogênio para contratos de grande porte (exemplo do governo norueguês na licitação de circulação das balsas da seção Bodø-Moskenes).

Um país necessita de infraestrutura para que sua indústria prospere e crie um *feedback* positivo nesse sentido. A criação de vias para a circulação de bens fabris e de gasodutos para o transporte de hidrogênio é uma etapa básica e imprescindível.

A inovação deve se dar por investimento direto em pesquisa e desenvolvimento, focando principalmente no que o aparato público já pode retornar (como as universidades públicas, agências militares, instituições estatais etc.); e a certificação e regulação devem se dar através da reprodução do estado-da-arte internacional, bem como por meio da unificação e simplificação burocrática.

REFERÊNCIAS:

BÜNGER, U. *et al.* Large-scale underground storage of hydrogen for the grid integration of renewable energy and other applications. In: BALL, M. BASILE, A.; VEZIROGLU, T.. **Compendium of hydrogen energy**: Volume 4: Hydrogen Use, Safety and the Hydrogen Economy. Cambridge: Elsevier, 2016. Cap. 7. p. 135-166.

COCHRAN, C. E. *et al.* **American Public Policy**: an introduction. New York. St Martin's Press. 1999.

FEYNMAN, R. P. Conservation of Energy: what is energy. In: FEYNMAN, R. P. **The Feynman Lectures on Physics**. California: Caltech, 1964. Versão online das aulas de Richard Feynman. Copyright © 1963-1965, 2006, 2013 por California Institute of Technology, GOTTLIEB, M. A.; PFEIFFER, R. Disponível em: <https://www.feynmanlectures.caltech.edu/I_04.html>. Acesso em: 30 mar. 2022.

FILKENSTEIN, J. **Diagram of Maslow's hierarchy of needs**. 2006. Disponível em <https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/58/Maslow%27s_hierarchy_of_needs.svg>. Acesso em: 31 mar. 2022.

GERSTON, L. N. **PUBLIC POLICY MAKING**: Process and Principles. New York. Routledge. 2010. 174 p.

IDRISS, H.; SCOTT, M.; SUBRAMANI, V. Introduction to hydrogen and its properties. In: SUBRAMANI, V; BASILE, A; VEZIROGLU, T. **Compendium of hydrogen energy**: Volume 1: Hydrogen Production and Purification. Cambridge: Elsevier, 2015. Cap. 1. p. 1- 20

IEA - INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **World Energy Outlook 2019**. France: Iea Publications, 2019. 808 p.

IPCC - International Panel for Climate Change. **Summary SPM for Policymakers**. 2013. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WG1AR5_SPM_FINAL.pdf>

KNISS, D.; GONÇALVES, G. R. **Hidrogênio como energia:** Propriedades físico químicas, produção e aplicações. 2018. 50 f. TCC - Curso técnico em Petróleo e Gás. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná. Curitiba, 2018.

LALL *et al.* 2018: **Water. In Impacts, Risks, and Adaptation in the United States:** Fourth National Climate Assessment, Volume II. U.S. Global Change Research Program, Washington, DC, USA, pp. 145-173. doi: 10.7930/NCA4.2018.CH3

LEVINSON, D.; FETTIG, C. Climate Change: Updates on Recent Global and United States Temperature Anomalies and Impacts to Water, Forests, and Environmental Health. In: PINKERTON, K.; ROM, W. **Climate Change and Global Public Health.** Humana Press. 2021.

MULLER, I. **A History of Thermodynamics:** The Doctrine of Energy and Entropy. Springer-Verlag Berlin Heidelberg. 2007.

NASA (California). **Carbon Dioxide.** 2018. Disponível em: <https://climate.nasa.gov/vital_signs/carbon-dioxide/>. Acesso em: 20 mai. 2021.

NAVARRO, R. *et al.* Introduction to hydrogen production. In: SUBRAMANI, V; BASILE, A; VEZIROGLU, T. **Compendium of hydrogen energy:** Volume 1: Hydrogen Production and Purification. Cambridge: Elsevier, 2015. Cap. 1. p. 1-20

MAZZUCATO, M. **Mission Economy:** A moonshot guide to changing capitalism. Penguin Books. 2021.

MAZZUCATO, M. **O Estado Empreendedor:** Desmascarando o mito do setor público vs setor privado. Portfolio Penguin. 2014.

NOAA. **CO2 at NOAA's Mauna Loa Observatory reaches new milestone:** Tops 400 ppm. 2013. Disponível em: <<https://www.esrl.noaa.gov/gmd/news/7074.html>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

ONU Brasil. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ONU Brasil.** Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt->

br/sdgs>. Acesso em: 31/03/2022.

SILANPAA, M; NCIBI, C. Legacy of Petroleum-Based Economy. In: **A Sustainable Bioeconomy: The Green Industrial Revolution**. Springer International Publishing. 2017

SMILL, V. **Energy and Civilization: A history**. The MIT Press. 2017.

SMILL, V. **Still the Iron Age: Iron and Steel in the Modern World**. Butterworth-Heinemann. 2016.

UNEP - United Nations Environment Programme. **The Hydrogen Economy: A technical review**. 2006. 44 p.

WEC - World Energy Council. **Hydrogen on the horizon: Ready, Almost set, go?: Working Paper | Nation Hydrogen Strategies**. 2021. 20 p.

WIND, J.. Hydrogen-fueled road automobiles - Passenger cars and buses. In: BALL, Michael; BASILE, Angelo; VEZIROGLU, T. Nejat. **Compendium of hydrogen energy: Volume 4: Hydrogen Use, Safety and the Hydrogen Economy**. Cambridge: Elsevier, 2016. Cap. 1. p. 1-30.

CAPÍTULO 4

OS LIMITES DO DESENVOLVIMENTO NA PERIFERIA DO CAPITALISMO: O CASO BOLIVIANO

Iara Silva Miranda de Oliveira

João Victor Magalhães de Almeida

Juliana Saotome

INTRODUÇÃO

Quando a economia de um país apresenta um crescimento do PIB de quase 5% ao ano (BOLÍVIA, 2020), em menos de uma década, e é capaz, nesse mesmo período, de reduzir a pobreza extrema de 38,2% para 15,2% (SOB EVO, 2019), as medidas adotadas por este país deveriam ser objeto de uma cautelosa atenção. É este o cenário boliviano, desde que Evo Morales chegou ao poder em 2006, cuja economia ficou marcada pelo nome de “economia plural”, e que consistiu numa série de políticas intervencionistas que abarcaram desde a transferência de renda ao incentivo à multinacionais. Nesse sentido, a eleição de Evo Morales também representa uma virada política significativa: o processo de subida de poder de Morales foi composto pela articulação de setores historicamente marginalizados da vida política e social, como trabalhadores, mulheres e povos originários. A bandeira levantada por esse grupo foi a bandeira socialista, em contraposição com as políticas colonialistas, imperialistas e neoliberais praticadas pelos governos anteriores. Portanto, há de se notar que existe uma sugerida

correlação entre o crescimento e desenvolvimento econômico na Bolívia e uma política voltada para o bem-estar e desenvoltura da população, em contraposição ao lucro acima daqueles aspectos. No entanto, este crescimento e desenvolvimento possui limitações, e a mais explícita foi o golpe de estado de 2019 que fez com que o presidente Morales renunciasse do poder executivo.

Nesse sentido, a importância deste artigo se dá pela busca em compreender o processo de transformação ocorrido na Bolívia, e consequentemente o limite estabelecido com o golpe de estado em 2019. Isto é, qual é o limite do desenvolvimento de um país de viés socialista dentro da estrutura do sistema capitalista. Num âmbito geral, este caso particular ajuda a entender a dinâmica dos processos anteriores ocorridos no país e em toda a América Latina, em relação à sequência de golpes de estados sofridos desde a década de 60. Ademais, o presente artigo busca também compreender como se dá a relação estabelecida entre os Estados Unidos e Bolívia, e consequentemente a entre os primeiros com a América Latina.

Portanto, este artigo tem como objetivo responder à seguinte questão: *quais são os limites políticos do desenvolvimento econômico na experiência boliviana no governo de Evo Morales (2006-2019)?* Para respondê-la, o texto se divide em três momentos diversos: a reconstrução do contexto histórico da economia boliviana; a análise econômica e social do período de governança de Evo Morales; e por fim, uma interpretação acerca do golpe de Estado de 2019. A hipótese defendida é que o desenvolvimento

econômico e social na experiência boliviana no período de Evo Morales esbarra com os interesses políticos da classe dominante do próprio país e com os interesses políticos e econômicos de países do Norte global, particularmente os Estados Unidos, interesses estes expressos no golpe de Estado ocorrido na Bolívia em 2019.

2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA ECONOMIA BOLIVIANA (1900-2005)

Considerando o supracitado, é importante que se faça uma contextualização da História econômica boliviana. Nesse sentido, considera-se para a tal o período de 1900 a 2005, que fundamenta, então, a construção da seguinte caracterização por etapas da História econômica do país:

Tabela 1 - Pontos de inflexão da História econômica da Bolívia

Nº	Etapas	De	Até
1	Liberalismo	1900	1930
2	Nacionalismo	1930	1952
3	Revolução Nacional	1952	1985
4	Neoliberalismo	1985	2005
5	Neo-estatismo	2005	2015

Fonte: TORRICO VELÁZQUEZ-CASTELLANOS (2017, p. 17).

No entanto, a presente sessão irá se limitar até a etapa 4, tendo em vista que a análise do período do governo de Evo Morales receberá uma dedicação exclusiva posteriormente.

Desse modo, o período correspondente à etapa 1, o liberalismo, é caracterizado pelos seguintes processos: globalização, exportação de recursos naturais e minerais, crescimento econômico e acesso à capital estrangeiro. Assim, observa-se que a Bolívia, no início do primeiro processo de globalização que emerge em 1870, mesmo que de maneira tardia (MORALES, 2017), incorpora-se nessa lógica. Nesse ínterim, com o desenvolvimento das vias de transporte e comunicação no contexto global, a demanda externa por minérios alavancou, o que fez com que a economia boliviana ganhasse destaque a partir das exportações de prata, estanho e borracha. Por conseguinte, um modelo liberal de mercado foi implantado (*Ibidem*), fato que favoreceu os grandes nomes do oligopólio de minérios, que mantiveram estreitas relações com países do capitalismo hegemônico, como os Estados Unidos, nos quais passaram a injetar capital estrangeiro na Bolívia, o que aumentou significativamente sua dívida externa⁷.

A consequência do liberalismo econômico na Bolívia nesses primeiros trinta anos do século XIX foi o notável crescimento econômico. Entretanto, este crescimento não significou desenvolvimento⁸. É importante destacar que o crescimento

⁷"Aún en la década de los años cuarenta Bolivia accedió a préstamos externos pero de fuente oficial: el Eximbank de los Estados Unidos" (MORALES, 2017, p. 109).

⁸"É reconhecida a inadequação do uso dos conceitos 'crescimento econômico' e 'desenvolvimento' como sinônimos, uma vez que o primeiro é apenas uma das dimensões do segundo. Conforme afirmou Schumpeter (1982): 'não será designado aqui como um processo de desenvolvimento o mero crescimento

econômico teve sua origem e influenciou práticas de expropriação de terras indígenas para a extração do minério, o que levou a rebeliões indígenas (VELÁZQUEZ-CASTELLANOS; TORRICO, 2017). Além disso, havia uma expectativa sobre o desenvolvimento interno que não se satisfaz, pois as exportações não se internalizaram na proporção esperada (MORALES, 2017), através de investimentos nas vias de transporte, educação, entre outros serviços públicos. Assim, a consequência do liberalismo econômico na Bolívia é observada na acentuação do caráter oligárquico da sociedade boliviana, concomitante com o processo de consolidação do capitalismo como sistema econômico e o liberalismo como sistema político, como coloca Everaldo de Oliveira Andrade (2012, p. 2):

[...] não deixou de dar continuidade a este legado de exclusão das maiorias indígenas que habitavam os vastos campos gelados andinos e as distantes fronteiras amazônicas. Em grande parte este estranhamento da elite branca e europeizada em relação ao seu próprio povo explica alguns dos traumas profundos da nação que se construía. A mão-de-obra servil do índio impulsionava a mineração da prata, depois será do estanho, além da agricultura nos grandes latifúndios. Em contrapartida, os elos externos da economia mantinham a elite dominante profundamente ligada e submetida aos interesses dos capitais internacionais. Aqueles que se beneficiavam destas riquezas continuavam fora do país. Isso nos permite entender melhor um dos motivos de porque a Bolívia foi desde então um país praticamente inviável,

da economia (...), pois isso não suscita nenhum fenômeno qualitativamente novo (...). Compreende-se, ademais, o desenvolvimento 'em termos da universalização e do exercício efetivo de todos os direitos humanos: políticos, civis e cívicos; econômicos, sociais e culturais; bem como os direitos coletivos ao desenvolvimento, ao ambiente etc' (Sachs, 2004, p.37)" (AVELAR, 2013).

sem condições de se desenvolver e prosperar.

Em sequência, será analisada a etapa 2, correspondente ao nacionalismo. Este período é marcado pela Grande Depressão (1929), a Guerra do Chaco (1932-1935) e o consequente descontentamento de setores da população *vis-à-vis* a elite dos barões de minério. Dessa maneira, a Grande Depressão revelou a fragilidade econômica da Bolívia, que teve um decréscimo íngreme nas suas exportações (VELÁZQUEZ-CASTELLANOS; TORRICO, 2017). Ao lado da crise de 1929, Bolívia passa pela Guerra do Chaco, cujo saldo se resume a um gasto significativo de recursos materiais e humanos. Acrescidos ao déficit fiscal cada vez crescente e encolhimento da economia, a comoção pela derrota na guerra promove aridez a um cenário interno já muito desgastado. Nesse âmbito, Bolívia declara moratória e o financiamento externo é cessado, o que leva o país a um processo inflacionário (*Ibidem*).

Concomitantemente a esse processo de crise, é importante mencionar o desenvolvimento industrial e urbanização que se deu no país em 1930-1951, impulsionado pelas necessidades de abastecimento interno frente a menores possibilidades de importação de tais produtos por conta das Grandes Guerras Mundiais, em que os países europeus e os Estados Unidos da América, fonte das importações dos produtos manufaturados, direcionaram seus esforços à atividade beligerante em detrimento do abastecimento de outros países (MORALES, 2017). Com isso em vista, constrói-se, no papel, políticas de avanço da industrialização

e urbanização do país, que alimentavam a expectativa de melhora da qualidade de vida da população e aumento de produtividade. No entanto, tais políticas não foram executadas, pois a oligarquia nacional composta pelos caudilhos e barões de minério não tinha interesse em interiorizar as riquezas obtidas pelo crescimento econômico. A consequência disso é representada pela baixa escolaridade da massa populacional, formada por um campesinato tradicional e por um pequeno proletariado, sem condições de mobilidade social (*Ibidem*).

Portanto, perante o caos econômico instalado na Bolívia, um processo de nacionalização da economia emerge. Com o objetivo de controlar o déficit fiscal, inicia-se a disputa pelo excedente da exploração mineratória entre o Estado boliviano e a oligarquia dos barões de minério, o que resultou numa gradual substituição da lógica liberal para uma maior interferência estatal na economia:

Com efeito, com a liberação compulsória de divisas, a fixação de taxas de câmbio e o aumento das taxas de impostos diretos e indiretos, o Estado tinha à sua disposição instrumentos para regular a alocação setorial do excedente. Para este fim, políticas monetárias e fiscais expansionistas também foram implementadas, e a produção interna foi protegida através de tarifas sobre bens similares aos produzidos internamente (VELÁZQUEZ-CASTELLANOS; TORRICO, 2017, p. 64, tradução livre dos autores)⁹.

⁹“En efecto, con la entrega obligatoria de divisas, la fijación de tipos de cambio y el aumento de las tasas impositivas directas e indirectas, el Estado dispuso de instrumentos para regular la asignación sectorial del excedente. Con este propósito se aplicaron además políticas monetarias y fiscales expansivas, y se buscó proteger la producción interna mediante aranceles para los bienes

Esse processo caminhou para os movimentos revolucionários posteriores, após as eleições de 1951, em que o Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR) foi vitorioso. No entanto, setores conservadores da política, ligados à oligarquia mineradora no país, não reconheceram a vitória do MNR, o que levou à convulsão social de 1952. O movimento revolucionário era composto por setores da burguesia e da pequena burguesia, além de movimentos sindicalistas com forte atuação política. Nesse ínterim, o governo do MNR tomou três principais medidas: a) nacionalização das minas; b) reforma agrária e c) instituição do voto universal. A partir dessas medidas, é possível identificar o caráter liberal e burguês do movimento, que buscou apresentar um projeto de modernização e industrialização da Bolívia.

Não obstante seu caráter revolucionário, o governo do MNR e a subsequente etapa 3 do esquema “Revolução Nacional” são caracterizados pelo aumento da dívida externa e pela manutenção da oligarquia mineradora e da influência dos Estados Unidos na economia, sociedade e política do país. O primeiro aspecto que evidencia essa afirmação é a preocupação do MNR em não cortar relações com o país, o principal comprador dos minérios bolivianos¹⁰: “a preocupação central do MNR era evitar um possível

similares a los producidos internamente” (VELÁZQUEZ-CASTELLANOS; TORRICO, 2017, p. 64).

¹⁰A economia boliviana era altamente dependente em relação aos Estados Unidos em 1952, para o qual se dirigiam 66% de suas exportações e provinham 41% de suas importações. Do total de dívida externa do país, cerca

rompimento traumático com os interesses dos EUA, algo que não desejavam, e um boicote econômico” (ANDRADE, 2012, p. 11). O segundo aspecto está nas pressões estadunidenses para que o governo boliviano indenizasse completamente os barões de estanho, não firmando contrato com a Corporação Mineira de Bolívia (COMIBOL) sem que o montante a ser pago para os magnatas fosse acertado.

O que se sucedeu foi, novamente, uma nova crise na Bolívia, causado pelas medidas adotadas pelo MNR diante de um país com uma economia fragilizada e infraestrutura pouco desenvolvida:

A COMIBOL enfrentou sérios problemas de gestão, em parte causados pela indisciplina trabalhista, com altos custos para a economia nacional. A reforma agrária, por sua vez, afetou os circuitos de produção e distribuição de alimentos. A marcha para o leste, em grande parte financiada pela COMIBOL através de um sistema confuso de taxas de câmbio diferenciais, também foi muito cara. A expansão dos créditos do Banco Central à COMIBOL, e indiretamente aos projetos de desenvolvimento de Santa Cruz, foi uma das principais causas da alta inflação que o país teve que sofrer entre 1953 e 1957 (MORALES, 2017, p. 117, tradução livre dos autores)¹¹.

de 60% eram com os EUA (ANDRADE, 2012).

¹¹“La comibol enfrentaría graves problemas de administración, en parte causadas por la indisciplina laboral, con altos costos para la economía nacional. La reforma agraria, por su parte, afectó a los circuitos de producción y de distribución de alimentos. La marcha hacia el oriente, financiada en gran parte por comibol, a través de un confuso sistema de tipos de cambio diferenciales, fue también muy costosa. La expansión de los créditos del Banco Central a la comibol, e indirectamente a los proyectos de desarrollo de Santa Cruz, fue una causa importante de la alta inflación que el país tuvo que sufrir entre 1953 y 1957” (MORALES, 2017, p. 117).

O saldo final do período da Revolução Nacional foi uma hiperinflação que flagelou a população boliviana, e acarretou na adoção de medidas econômicas neoliberais com fins de desinchar o processo inflacionário.

Portanto, segue-se ao fim do atual tópico com a caracterização da etapa 4, o neoliberalismo. Este período foi marcado pelo programa de estabilização da hiperinflação, iniciado em 1985, que deflagrou uma série de medidas de liberalização, privatização e dolarização da economia. Primeiramente, no decreto de agosto de 1985, três medidas marcaram o início das políticas neoliberais: 1) liberalização do mercado de bens por meio da eliminação dos controles de preços e da redução das tarifas de importação; 2) liberalização do mercado de crédito, com a abolição dos limites máximos de taxas de juros e com a autorização de operações bancárias e para operações entre particulares, em moeda estrangeira; e, por fim, 3) o mercado de trabalho aplicando o princípio da livre contratação. Além do mais, com a autorização das operações financeiras em dólares americanos, levou-se a uma rápida remonetização da economia boliviana a partir do dólar; em consequência, alavancou a reconstituição do sistema bancário e a estabilização dos preços. Todavia, essa remonetização da economia não se deu com a moeda nacional (VELÁZQUEZ-CASTELLANOS; TORRICO, 2017), o que, consequentemente, viria a comprometer a taxa de câmbio de novo.

No âmbito das políticas públicas sociais e econômicas, a

Bolívia passou por um conjunto de medidas voltadas para capitalizações e privatizações do sistema socioeconômico do país, como, por exemplo, a reforma da previdência em 1996, passando de um sistema de repartição simples para um sistema de capitalização individual. Em consequência, o avanço do neoliberalismo no país culminou num forte incentivo para investimentos estrangeiros, que, posteriormente, possibilitaram, além da descoberta de reservas de gás natural, o aumento do endividamento externo.

É notável que tais medidas tiveram impacto no crescimento econômico boliviano. No início dos anos 1990, o PIB da Bolívia recuperou o nível que tinha antes da hiperinflação, e a resposta social mais marcante foi a diminuição da pobreza no país. No entanto, os ganhos econômicos e sociais não resultaram num aumento da qualidade de vida geral; o período do neoliberalismo foi amplamente marcado pelo alargamento das desigualdades sociais. O plano neoliberal “tratava-se [de] um verdadeiro plano de guerra contra o povo boliviano” (ANDRADE, 2012, p. 29), pois facilitou demissões, congelamento dos salários do setor público, declarou o fechamento de 18 das 23 minas da COMIBAL além de outras privatizações, o que desempregou pelo menos 27 000 operários. Em meio a greves, paralisações e manifestações, o governo boliviano declarou estado de sítio e efetuou prisões políticas, deportando para a Amazônia aproximadamente 179 dirigentes sindicais (*Idem*). Como descreve Andrade:

As privatizações foram marcadas por um conjunto de ilegalidades as quais podemos acrescentar a total ausência de preocupação com as populações locais indígenas e o meio ambiente. Além disso, apesar de terem sido realizadas todas as medidas do receituário neoliberal, com as desregulamentação e liberalização financeira, comercial, as privatizações etc, o nível de crescimento do país continuou em níveis modestos (ANDRADE, 2012, p. 32).

Desse modo, fica fácil compreender que emergia aí mais uma efervescência social na Bolívia, que desencadearia, em 2005, na eleição em que Evo Morales ganharia com 53,74% dos votos, a partir de promessas de uma Bolívia mais justa para sua população.

3 PLURINACIONALISMO NO GOVERNO DE EVO MORALES (2005-2019)

A ascensão do governo de Evo Morales em 2006 pode ser vista como a expressão das lutas populares nas ruas, entre o final do século XX e início do século XXI, mas também como um resgate histórico da Revolução de 1952. No contexto boliviano, a busca por soberania nacional sempre esteve relacionada com a busca de reapropriação dos recursos naturais, o que possibilitou forjar um processo autônomo de desenvolvimento (ANDRADE, 2012). As nacionalizações ocorridas sob o governo de Evo, em conjunto com as políticas de distribuição de renda, formaram um novo ciclo econômico na história do país nos limites do sistema capitalista.

Nesse sentido, o projeto do governo de Evo Morales procurou conciliar o desenvolvimento econômico e social do país,

com a ideia de defesa da “mãe natureza”, que se manifesta através da noção de *vivir bien*, e que na conjuntura boliviana “representa a tentativa de validar outras formas de organização da vida que sejam alternativas ao desenvolvimento clássico” (MORAES, 2016, p. 267). Portanto, ela é apresentada enquanto um discurso estatal e governamental, garantido pela Constituição, na quarta parte “*Estructura y Organización Económica del Estado*” (BOLÍVIA, 2009, Art.306).

Posto isso, a vitória do MAS (*Movimiento al Socialismo*) abriu caminho para mudanças significativas na Bolívia, que se expressaram tanto em aspectos de continuidades, quanto de rupturas com o passado histórico. Este ponto foi observado através da Constituição aprovada em 2007, e referendada em janeiro de 2009, que se constitui como base para as formulações de projetos e ação dos atores políticos e do Estado. É importante destacar que a noção de Estado trabalhada no presente texto remete ao conceito desenvolvido por Jessop (2016), isto é, o Estado como uma relação social. Isso significa dizer, em conjunto com a definição de Álvaro Linera, que o Estado “é uma estrutura relacional, [que] serve para redirecionar os recursos do Estado” (GARCÍA LINERA, 2011, s/p *apud* MARIÑELARENA, 2020, p. 186, tradução livre dos autores)¹². Portanto, a Constituição de 2009 consolidou a emergência histórica de um novo sujeito político caracterizado por

¹²“es una estructura relacional, [que] sirve para redireccionar los recursos del Estado” (GARCÍA LINERA, 2011, s/p *apud* MARIÑELARENA, 2020, p. 186).

“determinações históricas próprias, muitas delas herdadas de tradições indígenas, que lhes levaram a entrar no Estado de uma maneira específica”. Maneira essa que responde “a um projeto de sociedade no qual o comunitário, o coletivo e o público ocupam um lugar central” (MARIÑELARENA, 2020, p. 184, tradução livre dos autores)¹³, visto que até o momento, o Estado, e portanto, o poder de redirecionamento de recursos, pertenceu tradicionalmente às elites políticas e econômicas como foi visto no tópico anterior.

Dito isso, a nova Constituição tem como objetivo aprofundar a democracia e superar o *colonialismo interno* (GONZÁLEZ CASANOVA, 2007), tendo como principal destaque o reconhecimento de 36 nações originárias, em que cada idioma nativo é oficial em sua zona de influência. E a substituição do Estado unitário por um novo Estado autônomo, que compreende as autonomias departamentais e indígenas, permitindo a eleição de autoridades locais por meio dos costumes e reconhecendo a justiça comunitária nas jurisdições “indígena-originária-campesinas”, entre tantas outras alterações. Diante disso, o Estado assume um “caráter plurinacional e comunitário” (STEFANONI, 2010, p.117). Mas principalmente, ela rompe com a tradicional exclusão das maiorias indígenas por parte do poder estatal. Porém,

¹³“determinaciones históricas propias, muchas de ellas heredadas de tradiciones indígenas, que lo llevaron a incursionar en el Estado de una manera específica [...] a un proyecto de sociedad donde lo comunitario, lo colectivo y lo público ocupan un lugar central” (MARIÑELARENA, 2020, p. 184).

isso não anula as contradições do governo de Morales, como por exemplo, a criação de projetos contrários aos interesses das comunidades indígenas, tais como o conflito com o Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), pela criação de uma estrada que atravessa a região (MORAES, 2016).

Além disso, a constituição também inclui o “controle social”, em que a sociedade civil organizada participa da formulação de políticas públicas, da gestão pública em todos os níveis do Estado, das empresas e instituições públicas, mistas ou privadas que administre os recursos fiscais; e do controle de qualidade dos serviços públicos (BOLÍVIA, 2009, Art. 241, II).

No que concerne à estrutura e organização econômica do Estado, a Constituição garante o desenvolvimento através da redistribuição equitativa dos excedentes econômicos em políticas sociais, de saúde, educação, culturais e nos reinvestimentos do desenvolvimento produtivo (*Ibidem*, Art.306, V). Recolocando, assim, o Estado como ator fundamental na economia, alicerçado na nacionalização de setores importantes para a economia nacional:

Uma das primeiras medidas tomadas pelo presidente Morales foi a nacionalização dos hidrocarbonetos, que estavam nas mãos de empresas estrangeiras como Standard Oil, Gulf Oil, Repsol, Enron, Shell, British Gas, Petrobras e Ashmore. Outros processos de nacionalização seguiram no setor da água, como o da multinacional Suez. Na mineração, os direitos da Glencore, South American Silver e Jindal Steel foram revogados. Em telecomunicações, o mesmo aconteceu com Telecom, e em eletricidade, as empresas GDF Suez, Rurelec PLC e The Bolivian Generating Group foram nacionalizadas (MARIÑELARENA, 2020, p.202-203,

tradução livre dos autores)¹⁴.

Por exemplo, em 2005, a Lei de Hidrocarbonetos recolocou os poços de petróleo como propriedade estatal, dando arsenal ao governo de Evo para concretizar seu projeto político ao que se refere a políticas sociais de distribuição de renda:

Com a nacionalização, obrigaram-se as empresas transnacionais a firmar novos contratos e o Estado passou a determinar os volumes e preços de exportação, além de retomar o controle de toda a cadeia produtiva através da refundação da estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) e da nacionalização de refinarias e gasodutos. Isso tudo contribuiu para que o governo conseguisse um superávit fiscal, num contexto de altos preços internacionais de matérias-primas, recursos com os quais se financiam, como mencionado, as políticas sociais (Stefanoni, 2010, p.123).

Contudo, Mendoza (2016) chama a atenção para a nacionalização dos hidrocarbonetos em 1 de maio de 2006, que contou com uma transmissão ao vivo no campo de San Alberto, em Tarija, uma das maiores reservas da Bolívia, explorada pela Petrobras. A ação contou com o exército cercando a refinaria da estatal brasileira e a assinatura do Decreto Supremo 28.071/2006,

¹⁴“Una de las primeras medidas tomadas por el presidente Morales consistió en la nacionalización de los hidrocarburos, que se encontraban en manos de empresas extranjeras como Standard Oil, Gulf Oil, Repsol, Enron, Shell, British Gas, Petrobras y Ashmore. Le siguieron otros procesos de nacionalización en el sector del agua, como el de la multinacional Suez. En minería, se revirtieron los derechos de las empresas Glencore, South American Silver y Jindal Steel. En telecomunicaciones, ocurrió lo mismo con la empresa Telecom, y en lo que respecta a la energía eléctrica, fueron nacionalizadas las empresas GDF Suez, Rurelec PLC y The Bolivian Generating Group” (MARINELARENA, 2020, p.202-203).

intitulado Heróis do Chaco. Porém, depois da ação, as companhias de petróleo e gás continuaram suas operações regulares quando as câmeras foram desligadas. O Centro de Documentação e Informação da Bolívia (CEDIB), posteriormente elaborou uma crítica ponto a ponto do decreto:

A ausência de punição às empresas que realizaram contratos ilegais, violando a Constituição, e a falta de ações para apurar denúncias de enriquecimento ilícito (as petroleiras estrangeiras eram famosas por maquiar os dados financeiros); citam ainda o desacato à Lei 3.058, de 2005, que dava o prazo de 6 meses para que as petroleiras regularizassem a situação; e também criticam a manutenção dos contratos de “produção compartilhada” da citada Lei, ao contrário dos contratos reivindicados pelos setores nacionalistas, que pediam que fossem estabelecidos contratos de prestação de serviços (FUSER, 2011, p. 240 *apud* MENDOZA, 2016, p.101).

Com isso em vista, o processo de nacionalização é marcado por constantes críticas ao governo, por parte da imprensa e de governos estrangeiros, mas também internamente, por parte de setores mais radicais das lutas de outubro de 2005, que consideram as políticas mais moderadas, do que uma nacionalização clássica, chegando a acusar o governo de ter traído a Agenda de Outubro - um conjunto de reivindicações dos movimentos sociais sobre os hidrocarbonetos (FUSER, 2016). Vale salientar também, que não houve nacionalização dos bancos. Segundo Stefanoni (2010) esse setor sofreu apenas algumas novas regulamentações e obteve bons resultados em seis balanços. Aqui

é possível observar um dos limites da política de nacionalização do Estado. Entretanto, mesmo com as críticas não se pode negar que os resultados arrecadatários das medidas nacionalizantes foram positivos para o Estado boliviano, principalmente ao que tange a concretude dos programas de *bonus*, que serão mais bem explorados no parágrafo seguinte. Isso só foi possível, a partir de setores estratégicos geradores de excedentes, baseados na extração de recursos naturais - hidrocarboneto, energia elétrica e mineração -, em que o Estado age como agente redistribuidor, interessado em fomentar os chamados setores geradores de emprego e renda - manufatura, agropecuária etc. (CASTRO; GUERRA; LIMA FILHO, 2020).

A respeito dos *bonos*, estes constituem políticas sociais do governo que têm como principal eixo a transferência de renda, destinados para crianças em idade escolar, às mulheres grávidas e a pessoas da terceira idade. O *Bono Juancito Pinto*, destinado a reduzir a evasão escolar, oferece desde 2006 uma ajuda financeira às famílias para manutenção de crianças na escola, e possui maior impacto nas áreas rurais, onde o nível de pobreza e evasão escolar são maiores e os níveis de circulação monetária menor (STEFANONI, 2010).

Em seguida, criado em 2009 o *Bonus Juana Azurduz*, destinado às mulheres gestantes e crianças de até dois anos que não possuem seguro saúde, tem como objetivo diminuir a mortalidade materna, infantil e neonatal, implementando o pré-natal e o acompanhamento de saúde ao recém-nascido. Os valores

eram transferidos mediante o acompanhamento a consultas pré-natal, na realização do parto e consulta pós-parto, além de consultas bimensais às quais o bebê deveria comparecer (MENDOZA, 2016). Além disso, houve a doação de subsídios pré-natal e amamentação (MARIÑELARENA, 2020).

Ademais, o *Renta Dignidade*, destinado a pessoas da terceira idade desde 2008, provê “um auxílio anual de Bs 2.400 para quem tem acima de 60 anos, reside na Bolívia e não recebe aposentadoria: aqueles que já recebem aposentadoria também podem obter o auxílio, mas no valor de Bs 1.800 ao ano” (MENDOZA, 2016, p.107). Essa é uma ampliação da cobertura do Bonosol, programa criado nos anos 90 pelo presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

Outros programas também foram realizados, como o destinado a pessoas portadoras de deficiências, beneficiados com a Misión Moto Méndez¹⁵, impulsionado pela *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (ALBA), com o apoio de Cuba e Venezuela, que entregava cadeiras de rodas muletas, colchões especiais, e realização de atendimentos médicos. Também houve os programas *Misión Milagro* e *Operación Milagro*¹⁶, com o apoio de médicos cubanos, que operam gratuitamente pessoas com

¹⁵A missão tinha o objetivo realizar um estudo integral de pessoas portadoras de deficiências na Bolívia, a fim de coletar dados para obter indicadores reais.

¹⁶As clínicas são mantidas com recursos do governo cubano, que se encarrega dos médicos e dos materiais para as cirurgias, assim como a formação dos profissionais. Enquanto o governo boliviano arca com as despesas de moradia e alimentação (GOMBATA, 2016, p.55).

doenças oculares. A criação da Brigada Médica Cubana que integra profissionais de saúde especializados, e o programa *Mi Salud* que “prevê a atuação de médicos bolivianos formados em Cuba (prioritariamente) e cubanos em municípios de difícil acesso ou mesmo zonas mais periféricas dos centros urbanos” (GOMBATA, 2016, p. 59), entre tantos outros programas voltados para a área da saúde.

Ao que tange a educação, além da gratuidade e universalização, também houve a implementação da Lei de Educação Avelino Siñani-Elizardo de 2010, que estabelece uma reforma educativa na diretriz de descolonização - religiosa, filosófica, cultural, econômica e política -, reconhecendo outros saberes, que não apenas o da academia, propondo assim, câmbios significativos ao instaurar o modelo sócio-comunitário produtivos que consolidam o Estado Plurinacional, desde a perspectiva do *vivir bien* (BITTENCOURT; PÉREZ, 2019). Outras medidas também foram implementadas como:

Políticas intra e interculturais, incluindo a criação de universidades indígenas - quíchua, aymara e guarani -, a abertura de institutos de língua e cultura, a recuperação de alfabetos em línguas nativas, a publicação de livros escolares em línguas indígenas, a sistematização do conhecimento pelos povos indígenas nativos, e o reconhecimento do conhecimento dos trabalhadores e produtores. (MARIÑELARENA, 2020, p.204-205, tradução livre dos autores)¹⁷.

¹⁷“políticas de intra e interculturalidad, entre las que destacan: la creación de universidades indígenas –quechua, aymara y guaraní–, la apertura de institutos de lengua y cultura, la recuperación de alfabetos en lenguas

Também houve o reconhecimento de práticas indígenas como medicina tradicional. Para Mariñelarena (2020), isso representaria respeito pela visão de mundo dos povos indígenas e demarca a posição política do Estado em relação aos seus cidadãos.

Em 2014, o Ministério da Saúde credenciou os fornecedores de medicina tradicional, ao mesmo tempo em que construiu laboratórios artesanais e clínicas de medicina tradicional. Em outras palavras, ele criou a infraestrutura essencial para o reconhecimento desta prática no país, uma característica fundamental do processo de interculturalidade. O sistema de saúde derivado da Constituição de 2009 também reconhece os yatiris e amautas - guias espirituais - dos povos indígenas para a prática da medicina (*Ibidem*, p. 208, tradução livre dos autores)¹⁸.

Essas políticas públicas foram pensadas e desenvolvidas a partir da noção de *desmercantilización* dos bens e serviços, como educação, saúde, e de serviços básicos (água, luz e telefonia):

originarias, la publicación de libretas escolares en lenguas indígenas, la sistematización de saberes por pueblos indígena originarios, y el reconocimiento de saberes de trabajadores y productores" (MARIÑELARENA, 2020, p.204-205).

¹⁸"en el año 2014 el Ministerio de Salud acreditó a prestadores de medicina tradicional, al tiempo que construyó laboratorios artesanales y consultorios de medicina tradicional. Es decir, creó la infraestructura esencial para el reconocimiento de esta práctica en el país, rasgo fundamental del proceso de interculturalidad. El sistema de salud que se deriva de la Constitución de 2009 también reconoce a los yatiris y amautas –guías espirituales– de los pueblos indígenas para el ejercicio de la medicina" (*Ibidem*, p.208).

Desmercantilizar significa mostrar que usamos, produzimos e trocamos mercadorias, mas que não somos mercadoria, nem aceitamos nos relacionar com os outros e com a natureza como se fôssemos apenas mais uma mercadoria. Antes de sermos empresários ou consumidores, somos cidadãos, e para isso, é necessário subscrever o imperativo de que nem tudo pode ser comprado e vendido, que existem bens públicos e bens comuns como água, saúde e educação (SANTOS, 2014 p. 148 *apud* MARIÑELARENA, 2020, p.204, tradução livre dos autores)¹⁹.

Diante disto, é inegável os avanços realizados pelas medidas adotadas durante o governo de Evo Morales tanto quanto concernem ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar da população, em especial dos indígenas, camponeses e povos originários. Visto que mesmo durante o contexto da crise de 2008, a Bolívia foi o país que mais cresceu na região durante cinco anos consecutivos: No ano de 2014, o crescimento do PIB foi de 5,5%; em 2015, de 4,9%; em 2016, de 4,3%; em 2017, de 4,2%; e em 2018, por cima dos 4,5%, bem como também foi o país da região que mais avançou na redução da desigualdade na última década: O coeficiente de Gini passou de 0,585 no ano de 2005 para 0,446 em 2016, o que significa uma diminuição de 0,14 pontos e muito acima da região, cujo coeficiente médio é de 0.58 no mesmo período (MARIÑELARENA, 2020). Entretanto, em concordância

¹⁹“Desmercantilizar significa mostrar que usamos, producimos e intercambiamos mercaderías, pero que no somos mercaderías ni aceptamos relacionarnos con los demás y con la naturaleza como si solo fuésemos una mercancía más. Antes que empresarios o consumidores somos ciudadanos y, para ello, es necesario suscribir el imperativo de que no todo se compra ni se vende, que hay bienes públicos y bienes comunes como el agua, la salud y la educación” (SANTOS, 2014 p. 148 *apud* MARIÑELARENA, 2020, p.204).

com Stefanoni (2010), todas as políticas não foram suficientes para melhorar consistentemente os níveis de vida, isto porque, principalmente, a Bolívia continua limitada pelo modelo primário-exportador.

4 GOLPE DE ESTADO DE 2019

A princípio, antes de adentrar na conjuntura política interna e externa da Bolívia, é preciso conceituar teoricamente o conceito de *golpe de Estado* a fim de compreender se o que houve no país foi ou não um golpe. Portanto, segundo o *Cambridge Dictionary*, um golpe de Estado é caracterizado pela:

Uma ação violenta e rápida, geralmente por forças militares ou rebeldes, pela qual um determinado grupo toma ou tenta tomar os níveis do governo de um Estado, deslocando as autoridades existentes [...] como uma súbita derrubada de um governo através da força ilegal por um pequeno grupo, muitas vezes militar (CAMBRIDGE DICTIONARY *apud* UGARTECHE; NEGRETE, 2021, p. 165, tradução livre dos autores)²⁰.

Deve-se, assim, chamar a atenção para dois pontos fundamentais desta definição: seu caráter repentino e violento. Tomando como base a noção de Estado como uma relação social, é possível concluir que o golpe de Estado opera como um processo de “transferência anômala, ilegal e extra-legal (forçada e violenta) de poder de uma elite [política] para outra” (*Ibidem*, tradução livre

²⁰“Actuación violenta y rápida, generalmente por fuerzas militares o rebeldes, por la que un grupo determinado se apodera o intenta apoderarse de los resortes del gobierno de un Estado, desplazando a las autoridades existentes [...] como una derrota repentina de un gobierno a través de fuerza ilegal por parte de un pequeño grupo, a menudo militar” (CAMBRIDGE DICTIONARY *apud* UGARTECHE; NEGRETE, 2021, p. 165).

dos autores)²¹. No entanto, isso não esgota a questão, porque um golpe de Estado pode assumir várias formas, dentre as mais conhecidas: golpes militares, institucionais, palacianos etc. (MARTINEZ, 2014). E, diferente do golpe de Estado convencional, têm surgido novas formas de golpe mais sofisticadas na última década na América Latina, disfarçadas pelo princípio da não-intervenção. Segundo Ugarteche e Negrete,

Os neogolpes se tornaram mais sofisticados, sofreram mutações e aparentemente se afastaram do conceito tradicional de golpe de Estado, mas procuram atingir o mesmo objetivo: destituir o poder executivo em exercício para instalar um governo alinhado com Washington (UGARTECHE; NEGRETE, 2021, p. 167, tradução livre dos autores)²².

Dito isso, poderia a renúncia do ex-presidente Evo Morales no dia 11 de novembro de 2019 ser caracterizada como um golpe de Estado? Para responder a essa pergunta, é necessário, primeiro, retornar aos antecedentes do processo.

O primeiro processo político que simboliza o início da crise é o referendo de fevereiro de 2016, que tinha como objetivo decidir se poderia ser modificado um trecho da Constituição para viabilizar a reeleição presidencial permanente (ROMANO *et al.*, 2021). Pois, a reeleição era permitida apenas duas vezes segundo

²¹"transferencia anómala, ilegal y extrajurídica (por forzada y violenta) del poder de una élite [política] a otra" (*Ibidem*).

²²"Los neogolpes se han sofisticado, han mutado para difuminarse y, aparentemente, apartarse del concepto tradicional de golpe de Estado, pero buscan conseguir idéntico propósito: desbancar al titular del Poder Ejecutivo para poner a un gobierno alineado con Washington" (UGARTECHE; NEGRETE, 2021, p. 167).

a Carta Magna de 2009, e para uma nova reeleição era necessário um “referendo revogatório para presidente, governadores e prefeitos por iniciativa dos cidadãos” (STEFANONI, 2010, p.117). Neste sentido, Evo Morales já havia sido reeleito duas vezes, em 2010 e 2014, então, o referendo de 2016 foi convocado pelos governistas com o claro objetivo de buscar uma nova reeleição de Evo. A modificação não foi aprovada pelo referendo, mas Evo Morales recorreu ao Supremo Tribunal Federal e à Suprema Corte da Bolívia e foi capaz de se candidatar novamente para as eleições de 2019. Esta decisão ecoou nos diversos setores da sociedade boliviana, que reagiram de maneira crítica.

Em sequência, outro processo crucial foram as conturbadas eleições de 2019. O episódio-chave para entender as denúncias está nas apurações do dia 20 de outubro, que até o final deste dia, havia contabilizado 80% das cédulas de papel, indicando vantagem de Morales sobre o opositor Carlos Mesa, mas com possibilidade de segundo turno. Entretanto, o Tribunal Superior Eleitoral da Bolívia suspendeu a apuração naquela noite, com poucas indicações dos motivos para tal. No dia seguinte, a apuração é retomada e contabilizam-se votos suficientes a favor de Morales para sua reeleição em primeiro turno. Tal episódio suscitou dúvidas sobre a apuração dos votos por parte da mídia e setores da sociedade, o que levou a declaração de fraude eleitoral por principalmente grupos da extrema direita e da oposição. Tais denúncias foram endossadas pela Organização dos Estados Americanos (OEA) a partir do lançamento de uma nota à imprensa

questionando a legitimidade do processo eleitoral boliviano (OEA, 2019). A resposta de Morales foi convidar a OEA para realizar uma auditoria dos resultados eleitorais, o que levou a emissão, por parte do órgão, de relatórios preliminares apontando fraudes eleitorais em favor de Evo (OEA, 2019a).

Foi neste momento que os discursos da oposição se radicalizaram, e a conjuntura do país escalou de protestos de rua a rebeliões da direita, agressões aos políticos do partido de Evo e a uma intensa repressão policial contra os manifestantes apoiadores de Morales. No sábado do dia 16 de novembro de 2019, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos contabilizou 23 mortos e 713 pessoas feridas desde o início dos protestos no país (CONFRONTOS, 2019). Neste clima convulsionado, as Forças Armadas e setores militares e policiais do país declaram oposição ao governo: inicia-se pelo pedido de anulação das eleições; a abstenção de sua função para com a segurança pública - o que permitiu que movimentos da extrema direita executassem atentados contra os políticos do MAS e aos seus apoiadores, como saques, invasões e incêndios às suas residências e de seus familiares -; a própria repressão policial contra os manifestantes favoráveis a Evo; e, por fim, a exigência de renúncia de Morales. Finalmente, no dia 11 de novembro de 2019, o presidente Evo Morales renuncia, declarando golpe de Estado (WATSON, 2019).

Finalmente, Ugarteche e Negrete são incisivos no que diz respeito à crise de 2019 no país:

A violência com a qual Morales foi expulso do poder

permite que seja definido como um golpe. O ataque de vandalismo à casa de sua família e a violência que se seguiu desde que começaram a incendiar os tribunais eleitorais na noite das eleições, enquanto a contagem estava ocorrendo, mais a intervenção da polícia, tornam possível rotular o evento como um golpe de Estado de um novo tipo (UGARTECHE; NEGRETE, 2021, p. 165, tradução livre dos autores)²³.

Portanto, é possível afirmar que, de fato, houve um golpe de estado na Bolívia em 2019.

Neste cenário, é notável observar que nenhum golpe de Estado é aplicado sem controvérsias. No caso da Bolívia, há inúmeras evidências da atuação dos Estados Unidos sobre o golpe de estado. A primeira evidência está no alinhamento da mídia com os atores do golpe:

O motim da polícia foi promovido pela mídia. Os canais de televisão começaram a ir ao conjunto das regiões para assediar os comandos militares, perguntando e incentivando: 'Vocês não estão amotinados, o que falta, já estão prontos?'. A mídia incendiou o país durante 24 horas (SEVERO, 2019, s/p).

O cientista político Atilio Boron, da Universidade de Buenos Aires, classificou a mobilização midiática favorável ao conflito como "porta-vozes dos EUA", com o objetivo de "destroçar a reputação do líder popular, o que no jargão especializado se chama 'assassinato de reputação', qualificando-o como ladrão, corrupto,

²³"La violencia con la que fue echado del poder Morales permite definirlo como un golpe. El ataque vandálico sobre su casa familiar y la violencia que siguió desde que comenzaron a incendiar los tribunales electorales, la noche de las elecciones, mientras se realizaba el conteo, más la intervención de la policía, permiten titular el evento como un golpe de nuevo tipo" (UGARTECHE; NEGRETE, 2021, p. 165).

ditador ou ignorante” (BORON, 2019, s/p). Por outro lado, há a interferência da OEA com uma posição deliberadamente tomada em favor da deslegitimação do processo eleitoral, órgão historicamente alinhado aos interesses estadunidenses na geopolítica latino-americana. Tal posicionamento fica cada vez mais controverso quando um estudo feito pelo Instituto de Tecnologia Massachusetts (MIT) não encontrou evidência estatística de fraude nas eleições bolivianas, realizando duras críticas aos relatórios preliminares da auditoria da OEA no país (LABORDE, 2020). Como caracterizado por Ugarteche e Negrete, “A OEA é o instrumento externo do golpe e o valida” (UGARTECHE; NEGRETE, 2021, p. 168, tradução livre dos autores)²⁴. Além do mais, as motivações geopolíticas para que os EUA apoiassem o golpe são intensificadas com a descoberta de minas de lítio, que além da pré-existente indústria de hidrocarbonetos, alavancou uma aliança do país com a China para intensificar o processo de exploração de tais recursos. Mais do que um projeto de exploração de recursos, seria uma oportunidade para a Bolívia iniciar um desenvolvimento tecnológico, através de sua associação com a China, e poderia significar também uma mudança de paradigma de uma economia exclusivamente dependente da exploração mineral para outra com maior autonomia, deixando de ser um mero provedor de matérias primas (UGARTECHE; NEGRETE, 2021).

²⁴“La OEA es el instrumento externo del golpe y lo valida” (UGARTECHE; NEGRETE, 2021, p. 168).

Juntamente com este fato, a eleição da figura conservadora de Donald Trump e seu discurso anti-China são razões políticas e ideológicas para mais uma interferência no país latino-americano. Naturalmente, estes fatos incidem diretamente na histórica dominação dos Estados Unidos sobre os países latino-americanos, dentro da lógica imperialista que sempre rodou a Bolívia como um espectro.

Por outro lado, é importante notar que houve um factual enfraquecimento do apoio popular a Evo Morales. Esse afastamento dos setores de base que ajudaram a construir o movimento do MAS no início dos anos 2000 se deu com:

A história de pouca ou nenhuma negociação com os atores afetados se reproduziu em outros territórios onde existem projetos de exploração de hidrocarbonetos, de lítio, construção de hidroelétricas etc. Repetindo uma prática de governos anteriores, o governo Evo dividiu as organizações críticas, levando à emergência de diretórios paralelos nas principais organizações indígenas (PANNAIN, 2019, s/p).

Houve também um processo de desgaste com a concentração das mudanças positivas provocadas pelo estado plurinacional na imagem de Evo Morales, o que apagaria, “de certa forma, a origem coletiva daquele processo de mudança, gestado por diferentes setores das classes subalternas durante o ciclo de mobilizações populares iniciado em 2000” (*Ibidem*). Pannain classifica esse processo como “prova do autoritarismo do governo e da apropriação de um processo que fora gestado coletivamente”

(*Ibidem*), o que culminou no retrocesso do apoio popular destes setores de base que outrora lutaram em defesa de Evo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A princípio, é preciso dizer que o presente trabalho não esgota a questão, dada a complexidade do processo político e econômico boliviano. Nesse sentido, buscou-se demonstrar os limites políticos do desenvolvimento econômico na Bolívia e, conseqüentemente, na América Latina, que se localiza na periferia do capitalismo. Ademais, buscou-se mostrar como tais limites se encontram na relação histórica entre os Estados Unidos e a América Latina, mediante os processos colonizatórios e imperialistas que flagelaram a região desde o século XV.

Logo, a partir da experiência boliviana, é possível compreender como o desenvolvimento material e econômico está intrinsecamente conectado ao desenvolvimento subjetivo, simbólico e às políticas que se referem ao reconhecimento de identidades culturais. No entanto, tal relação não se expressa somente de maneira positiva. No caso do golpe de 2019, foi possível notar como a política - especialmente no que tange a relação imperialista - é um entrave para o desenvolvimento econômico, político e social iniciado com a ascensão do governo de Evo Morales em 2006, o que corrobora com a hipótese defendida.

Desse modo, fica claro que a tentativa de modificação do

status quo da Bolívia, como economia fundamentalmente exportadora de produtos primários, subordinada a uma lógica de exploração selvagem que nunca trouxe para o primeiro plano o bem-estar da população geral, se encontra nos limites do sistema capitalista global. Os limites estão relacionados com a teia de relações e interações que refletem o âmbito global, dentro da lógica capitalista. Portanto, para defender a soberania nacional e o desenvolvimento de um país na América Latina, como é o caso da Bolívia, é necessário, no contexto do capitalismo globalizado, ter apoio internacional. Pois, mesmo se a Bolívia adotasse uma política protecionista e fechasse suas fronteiras, o espectro da interferência externa é um fenômeno real, através da superioridade bélica, influência política e disponibilidade de recursos humanos e econômicos para incidir uma vontade sobre a outra. Por outro lado, dada a permeabilidade da lógica exploratória, esta ecoa na própria estrutura social do país, como visto com a elite caudilha de ideologia conservadora.

Nesse sentido, se por um lado o projeto desenvolvimentista da Bolívia também é controverso, expresso na alavancada do autoritarismo no governo de Evo e na falta de diálogo com os setores de base que ajudaram a gestar o governo, por outro lado, erigir e defender a soberania de um país no capitalismo depende, mais ou menos, de jogar com as regras do próprio sistema capitalista. Por exemplo, as políticas desenvolvimentistas de Evo se explicam na medida do apoio chinês sobre a economia do país, que poderia permitir o eventual desenvolvimento industrial e a

diversificação da economia boliviana, fatores potenciais para também o desenvolvimento social do país. Todavia, para executar o plano, escolhe-se realizar concessões nos conflitos da estrutura social interna. Por fim, é possível considerar que é precisamente este o limite do desenvolvimento boliviano: a tênue linha da defesa da soberania e da defesa dos direitos de sua população, inscritos na inevitável lógica do capitalismo globalizado.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Everaldo de Oliveira. Capital e trabalho na economia política boliviana contemporânea. **Cadernos de Ciências Sociais**, v. 3, p. 91-133, 2012.

AVELAR, Paulo Ricardo de. **Crescimento econômico e saúde**. Notas da aula sete, 2013. Disponível em: <https://www.ufjf.br/oliveira_junior/files/2011/08/Aula-7-ecoufjf.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.

BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte; PÉREZ, María Luz Mardesich. Os indígenas como sujeitos no marco regulatório da educação no Estado plurinacional da Bolívia. *Revista Práxis Educacional*, v. 15, n. 31, p. 147-162, 2019.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado**. Texto aprovado na Asamblea Constituyente (Oruro), Dezembro de 2009.

BOLÍVIA espera crescer 4,8% e confia em que 2021 não será um ano catastrófico. **ISTOÉ**. 23 dez. 2020. Economia. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/bolivia-espera-crescer-48-e-confia-em-que-2021-nao-sera-um-ano-catastrofico/>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

BORON, Atílio. O golpe na Bolívia: cinco lições. **A Terra é Redonda**. 11 nov. 2019. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/o-golpe-na-bolivia-cinco->

licoos/>. Acesso em: 25 jul. 2021.

CASTRO, Fábio Sousa Mendonça de; GUERRA, Sinclair Mallet Guy; LIMA FILHO, Paulo Alves de. Bolívia pré-golpe: notas de um estudo de campo. **Revista Fim do Mundo**, n. 1, p. 104-133, 2020.

CONFRONTOS na Bolívia deixam 23 mortos em quase um mês de protestos, diz comissão de Direitos Humanos. **G1**, 17 nov. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/11/17/confrontos-bolivia-deixam-23-mortos-em-quase-um-mes-de-protestos-diz-comissao.ghtml>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

GARCÍA LINERA, Álvaro. Estado, revolución y construcción de hegemonía. In: VI FORO INTERNACIONAL DE FILOSOFÍA, 2011, **Conferencia inaugural**. Maracaibo, 2011.

GOMBATA, Marsílea. **Política social e política externa: A atuação de médicos cubanos em programas da Venezuela, da Bolívia e do Brasil**. 2016. 100 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. Colonialismo interno (uma redefinição). In: BORON, Atilio; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina. **A teoria marxista hoje. Problemas e perspectivas**. Buenos Aires: CLACSO, 2007, p.431-527.

JESSOP, Bob. **El Estado. Pasado, presente y futuro**. Madrid: Catarata, 2016.

LABORDE, Antonia. Estudo do MIT não encontra evidência de fraude nas eleições da Bolívia. **El País**, Washington, 26 fev. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-02-28/estudo-do-mit-nao-encontra-evidencia-estadistica-de-fraude-nas-eleicoes-da-bolivia.html>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

MARIÑELARENA, Rebeca Peralta. Bolivia, de la recuperación de la soberanía a la profundización de la revolución. In: GÓMEZ, Faustino Cobarrubia. et al. **Desafíos para un modelo de desarrollo soberano e inclusivo en América Latina**. Buenos

Aires: CLACSO, 2020, p. 181-218.

MARTÍNEZ, Rafael. Subtipos de golpes de Estado: transformaciones recientes de un concepto del siglo XVII. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 108, p. 191-212, 2014.

MENDOZA, Luís Gabriel Menten. **Lógica do capital na Bolívia e resistência popular**: das lutas pela emancipação e desenvolvimento ao governo do MAS. 2016. 151 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Rio Claro - SP, 2016.

MORAES, Renata Albuquerque de. Desenvolvimento e Vivir Bien na Bolívia. **ACENO**, v. 3, n. 6, p. 264-279, 2016.

MORALES, Juan Antonio. Bolivia y los grandes ciclos históricos en los siglos xx y xxi. In: VELÁSQUEZ-CASTELLANOS, Iván; TORRICO, Napoleón Pacheco (org.). **Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015)**: Tópicos de historia económica. La Paz: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2017, p. 97-136.

_____. La economía boliviana de los últimos cincuenta años: reflexiones sobre el desarrollo de largo plazo. Ciencia y Cultura. n. 3, p. 107-135, 2014.

OEA - Organização dos Estados Americanos. Declaração da Missão de Observação Eleitoral da OEA na Bolívia. 21 out. 2019. Disponível em:

<https://www.oas.org/pt/centro_midia/nota_imprensa.asp?sCodigo=P-085/19>. Acesso em: 25 jul. 2021.

OEA - Organização dos Estados Americanos. Comunicado del Grupo de Auditores Proceso Electoral en Bolivia. 19 nov. 2019a. Disponível em:

<https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-099/19>. Acesso em: 25 jul. 2021.

PANNAIN, Rafaela. A crise política na Bolívia. **A Terra é Redonda**. 24 dez. 2019. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/a->

crise-politica-na-bolivia/?doing_wp_cron=1

627491538.2969770431518554687500>. Acesso em: 25 jul. 2021.

SOB EVO Morales, Bolívia encabeça a redução da pobreza extrema na América Latina. **Opera Mundi**. 10 out. 2019. Diálogos do Sul. Disponível em: <<https://dialogosdosul.operamundi.uol.com.br/brasil/60941/sob-evo-morales-bolivia-encabeca-a-reducao-da-pobreza-extrema-na-america-latina>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

ROMANO, Silvia. *et al.* El consenso negativo en torno al gobierno del MAS: Estados Unidos y la red de derecha oculta. In: LAJTMAN, Tamara. *et al.* (org.). **Bolivia y las implicaciones geopolíticas del golpe de Estado**. Buenos Aires: CLACSO, 2021, p. 259-286.

SEVERO, Leonardo. "Mídia incendiou a Bolívia com mentiras no golpe contra Evo", afirma comunicadora. **Brasil de fato**, La Paz, 16 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefatopr.com.br/2019/12/16/midia-incendiou-bolivia-com-mentiras-no-golpe-contra-evo-afirma-comunicadora>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

STEFANONI, Pablo. Governo Evo Morales: permanências, mudanças e desafios. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.24, p.115-131, 2010.

UGARTECHE, Oscar; NEGRETE, Armando. Aproximaciones desde la geoeconomía al golpe de estado en Bolivia. In: LAJTMAN, Tamara. *et al.* (org.). **Bolivia y las implicaciones geopolíticas del golpe de Estado**. Buenos Aires: CLACSO, 2021, p. 161-194.

WATSON, Katy. Bolivian President Evo Morales resigns amid election protests. **BBC News**, 11 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-50370013>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

CAPÍTULO 5

CARTA DO VÔ

**UMA LEITURA SOBRE O DOCUMENTÁRIO LABORATÓRIO
BRASIL - 15 ANOS DO REAL SOB A ÓTICA DE ECONOMIA
COMO CIÊNCIA SOCIAL**

Jefferson Oliveira Delfino

Meu querido neto. Espero que estas palavras e reflexões lhe encontre na mais pura paz. Essas palavras são do passado, eu sei, quase todas são, mas estas vêm de longe, de 2003. Em 2022, quando estiver lendo esta carta eu já estarei morto. Sim, seu avô já é velho mas eu não queria, de forma alguma, lhe privar de algumas reflexões e momentos que tive e que tivemos, enquanto país, num passado recente... seu pai poderá lhe dizer algumas coisas também deste período, ele poderá lhe assegurar a veracidade dos fatos e preencher os lapsos da minha já falha memória. Mas não me sinto muito mal com este fato uma vez que todas as memórias são falhas, não é mesmo?! Recortes e edições, associações livres e aleatórias convivem no mesmo espaço físico da nossa cabeça. Por isso viva todos os momentos possíveis com integridade meu neto, todos, os bons e os ruins, a vida é mesmo isso, uma sucessão de momentos, e às vezes a sensação de que nada está acontecendo. Não se importe tanto assim com o que não é de fato importante. E saber distinguir as coisas importantes das triviais e tolas é o maior

aprendizado que o passar dos anos pode nos oferecer. As vezes nos enganamos, julgamos sábios os tolos e os triviais por importantes, é verdade. Ainda assim, viva... como a dignidade que puder.

Meu neto, quero lhe falar de alguns momentos ruins que passamos na década de 1990 e 80, ano que o seu pai nasceu. A gente tinha um país que viveu sob o regime dos militares. Era uma ditadura militar, meu neto, era uma coisa terrível, não podíamos escolher o presidente, os congressistas tinham seus direitos políticos cassados, artistas e pessoas civis, que é o modo que chamamos que não é militar, morriam, desapareciam, eram torturados, tudo pelo simples fato de discordar ou ousar ter uma outra ideia de futuro e presente perante a realidade que nos era imposta. Eu mesmo perdi muita gente amiga, amada, por terem tido a coragem de discordar e propor outra forma para a realidade e o futuro.

Enfim, para além de todas as barbaridades que te contei aí em cima, eles, os militares, propagandeavam mundo à fora, que não existia corrupção no governo militar e que o país vivia o "milagre econômico". Que o crescimento do Brasil seria em 10 anos equivalente ao crescimento de 50 anos. De fato o PIB (Produto Interno Bruto), meu neto, cresce mesmo comparado há alguns anos anteriores. De 1969 até 1974, o país cresce 11,1% em face dos 4,2% dos anos entre 1964 e 1967. A questão aqui, querido, é o modo como isso se deu. Chico Buarque e Paulo Pontes (1975), escrevem no prefácio de uma peça teatral chamada "Gota D'Água" que:

“forçar a acumulação de capital através da drenagem de renda das classes subalternas não é novidade nenhuma. Novidade é o grau, nunca ousado antes, de transferência de renda, de baixo, para cima” (BUARQUE, C; PONTES, P. Gota D’Água. 2014, p.9). Pois é meu neto, isso nos ajuda a entender como as coisas se deram, se dão, e provavelmente no seu tempo, se darão...

Mas, meu neto, no Brasil, não existe nada que já esteja ruim que não possa piorar. Infelizmente, como dizem, para tudo, existe precedente no nosso país. Eu fui tentar entender, anos depois, por meio de um vídeo chamado “Laboratório Brasil – 15 anos do real”, de 2007, o motivo de termos trocado de moeda tantas vezes, e porque a gente saía de casa com uma determinada quantia em dinheiro, que achávamos que daria para comprar algumas coisas, e no tempo que levávamos para chegarmos até o supermercado o nosso dinheiro deixava de valer. Acredita? O nome disso é inflação, meu neto, os preços inflam, e o nosso dinheiro passa a valer menos. Também busquei entender porque na década de 90 algumas pessoas que possuíam algum pequeno investimento ou pequena quantia no banco haviam sido prejudicadas por um ex-presidente chamado Fernando Collor de Mello. Que governou por dois anos apenas, mas fez um estrago de 20 anos ou mais, já que as ações dele pode ser sentida por muitos ainda hoje...

Pois bem, meu neto, o Gustavo Franco (ex-presidente do Banco Central) diz no vídeo que o Brasil começou a entrar no buraco econômico em 1960, com o governo “pintando dinheiro”. Em outras palavras, meu querido, injetando moeda no mercado. E

isso gera inflação, meu neto, porque com mais dinheiro circulando os preços tendem a subir. Existia também neste período uma “anestesia militar, uma vez que alguns segmentos da sociedade, mais bem colocados economicamente, não sentiram a inflação em diálogo com a repressão (FRANCO; GUSTAVO, 2007).

O governo militar, que já te falei, foi de 1964 até 1985, foram 21 anos de repressão e destruição. No final do governo militar a inflação era de 100% ao ano e no primeiro governo do Sarney, que foi o primeiro presidente civil após o golpe, eleito com a abertura política, foi de 80% ao mês, chegando aos números: 20.759.903.275.65 % de 1980 até 1995 (FRANCO; GUSTAVO, 2007). O ex-ministro da fazenda, Antônio Palocci, que assumiu no governo Lula, e essa é outra história interessantíssima, que te conto em outra carta, meu neto, diz que “o país financiou seus gastos públicos com a inflação”(PALOCCI; ANTÔNIO, 2007). E a gente já sabe que isso não é certo e nem pode dar certo no longo prazo... Isso onera demais que já é debilitado financeiramente. Esse foi um erro grande que o país cometeu com a parcela mais vulnerável da população.

Já Carlos Alberto Sardemberg, jornalista e ex-assessor do ministério do planejamento entre 1985 e 1987, ressalta uma medida que foi tentada no governo Sarney para que os preços parassem de subir. A intenção era que se congelasse os preços por um determinado momento buscando a estabilidade dos valores dos produtos. “O congelamento de preço era para ser uma peça acessória e virou peça principal” (SARDEMBERG; CARLOS, 2007).

Meu querido neto, não precisa ser economista para entender que essa proposta não iria dar muito certo. Pensa comigo: como equalizar os preços que são tão dispares? Determinado produto aumentou em um dia "x", outro há 15 dias atrás, outro ontem etc. Pros comerciantes não era um bom negócio. Já outros economistas apostavam na autorregulação do mercado: um produto sobe um pouco, outro desce mais um cadinho e chegamos numa média. Mas não foi o que ocorreu, na prática, o poder aquisitivo aumentou e a demanda não acompanhou. O que houve, então: falta de produtos básicos. Quem tinha maior poder aquisitivo comprava muitas unidades e quem não tinha ficava com nada. Mais uma vez 'drenagem de baixo para cima', meu neto.

O presidente Sarney, querido, no começo destas ações, chegou a ter 90% de popularidade, porque o povo achava que o plano iria dar certo e com o dinheiro valendo mais a vida seria um pouco mais fácil. Começou a ter, incentivados pelo próprio presidente, "fiscais do Sarney", que eram pessoas que fiscalizavam, denunciavam e as vezes até forçavam o fechamento de mercados que não congelassem os preços, tal era a adesão da população (RIBAMAR; JOSÉ de, 2007).

O que acontece meu neto, é que nem sempre a política consegue dar conta de tudo pela imposição. Faltou combinar antes com os comerciantes, ou seja, com todo o conjunto da sociedade, ações impostas deste modo, quase sempre dão errado. Os comércios pequenos, por exemplo, não tiveram como repor as mercadorias, e começaram a fechar, falir. Boa parte da população

pobre começou a comprar carnes abatidas ilegalmente, vendidas de modo sem controle, podendo ocasionar doenças, por exemplo. Não durou muito esta ação governamental, meu neto, em 1986, após as eleições dos 22 governadores do PMDB, houve um reajuste nos preços de 100%, os produtos voltaram para as prateleiras, pois os comerciantes estavam aguardando ansiosos o momento de ganhar mais e mais dinheiro. Ou seja, o mercado nem sempre é bom para todos, meu querido, quem detém os meios de produção irá sempre buscar a maximização dos lucros. Quase sempre temos um impasse entre economia e ação política e bem da maioria e maximização dos lucros.

Para você ter uma ideia, meu querido neto, Fernando Henrique Cardoso (senador em 1986 e ex-presidente), diz que o senado não recebeu muito bem a ideia de que o governo ia parar de regular a economia (CARDOSO; FERNANDO; H, 2007). Com isso o povo foi para a rua, mais uma vez, para reagir acerca da alta dos preços e impossibilidade de compra de produtos básicos para a sobrevivência. Teve quebra-quebra, violência, gente presa, e muitas pessoas lucrando com tudo isso, meu neto, mais uma vez. Me lembra aquele conceito desenvolvido por Pierre Clastres: "Sociedade contra o Estado". Só que diferente das sociedades primitivas que conseguem exercer poder político sem a coerção da violência, e sem a instituição centralizadora (e muitas vezes desonesta, como foi neste caso, meu neto) do Estado, aqui, o que ocorreu, ocorre, e provavelmente ocorrerá, meu neto, é que temos

um governo que abandona e é autoritário por meio da violência e do seu monopólio, o seu povo.

Agora, querido, vou te contar a parte mais triste de todas esta história e causa de uma das maiores tristezas que carrego comigo ainda hoje: eu havia conseguido juntar um dinheiro, pouco, mas que era o suficiente para vivermos bem por alguns anos. Tive a ideia de abrir uma vídeo locadora. Era uma loja meu neto, onde se locava fitas VHS, que por meio de um vídeo cassete, conectado na televisão, dava para ver filmes. Hoje em dia, com os serviços de internet isso não existe mais. Eu tinha intenção de manter o meu próprio negócio já que sempre tive tino para organização de boas ideias. Tudo o que eu ganhava guardava em uma poupança. Lembra do Collor, que falei para você lá em cima? Ele teve a ideia, junto com a sua equipe econômica, sobretudo na figura da ministra da economia Zélia Cardoso de Mello, de sequestrar todos os valores acima de Cz\$ 50.000 (cinquenta mil cruzados) encontrados em poupanças e conta correntes. Eu, infelizmente, meu neto, não consegui sustentar a vídeo locadora, as pessoas também não tinham como continuar consumindo e acabei perdendo tudo. Não fui o único, muitas famílias sofreram o mesmo duro golpe, as tragédias pessoais se ligam as coletivas. Muitas pessoas deram fim na própria vida, meu querido neto, devido a imensidão de tristeza que encharcou suas vidas, infelizmente. Nunca mais consegui me reerguer financeiramente. Trabalhei a vida toda de faxineiro, mesmo após ter conseguido me aposentar. Só parei quando as pernas não mais aguentaram, meu neto. Mas criei com dignidade

seu pai, seus tios e tias. E tive sua vó ao meu lado a vida toda. Cuidado meu neto, a vida é imponderável e cheia de voltas. Mas é bela e rara. Viva!!!!

Um beijo desse seu avô, já cansado, mas animado, ainda, com a vida que me resta e que renasce em ti.

REFERÊNCIAS

STEFANELLI, Roberto. **Laboratório Brasil**: 15 anos do real (documentário). Disponível em . Acesso em: 25 de jul.2021

CAPÍTULO 6

AUXÍLIO EMERGENCIAL

DESAFIOS PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO

BRASIL PANDÊMICO

Laura Valadão Diniz Rezende

INTRODUÇÃO

A crise mundial provocada pelo novo coronavírus escancarou as profundas desigualdades que constituem historicamente a sociedade brasileira. A pandemia ceifou milhares de vidas no Brasil, chegando ao recorde de 4.000 mortes em um único dia, segundo os dados do Ministério da Saúde (BRASIL, 2021). Em um dos momentos mais graves da pandemia no país, a falta de oxigênio nos hospitais em Manaus causou um assombroso número de mortes na capital. Isso dentro de um contexto em que o presidente adotou abertamente um negacionismo ideológico, inspirado em tendências internacionais, e agitou uma postura contra científica, espalhando Fake News sobre os meios de prevenção, ignorando as recomendações da Organização Mundial da Saúde e não estabeleceu um plano de ação para o enfrentamento da doença e suas consequências humanitárias.

Ocupando a lista dos países com os mais altos índices mortalidade e de contágio, a sobrecarga do sistema de saúde brasileiro impôs a necessidade da adoção de medidas restritivas,

como a paralisação das atividades econômicas consideradas como “não essenciais” e o isolamento social por meio quarentena. Estas restrições geraram impactos diretos no emprego e na renda da população brasileira. Estima-se que 17 milhões de postos de trabalho foram destruídos por mês de isolamento, com a taxa de desemprego chegando a 13,5% em 2020, maior índice desde 2012 (IBGE/2020). Estas ações em 2020, impactaram, principalmente, o setor de alimentação fora de casa, turismo e transporte, com agravamento para as micro e pequenas empresas. (BRASIL, 2020).

Os setores socialmente oprimidos são, mais uma vez, os mais impactados. Os Boletins Epidemiológicos do Ministério da Saúde mostram que, até junho de 2020, os pretos e pardos somavam 55% das mortes causadas pelo COVID-19. São estes aqueles setores mais pobres, que têm menos condições de pagar pelo acesso à saúde e dependem do Sistema Único Básico de Saúde quando adoecem. Eles também são maioria quando observamos o segmento expressivo da classe trabalhadora brasileira que está em condições de informalidade. Os trabalhadores informais e autônomos que ficaram sem possibilidade de trabalhar com a paralisação das atividades e a contenção da circulação e aglomeração social. Sem a proteção dos empregos formais e da carteira assinada, estes enfrentaram uma situação de extrema vulnerabilidade econômica e social com a deflagração da pandemia.

Segundo a pesquisa do Ipea (2020), existia no Brasil um público de aproximadamente 80 milhões de pessoas que não

possuíam carteira assinada, ou que são trabalhadores intermitentes, ou que recebem valores abaixo do salário-mínimo. Outro levantamento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua 2019) mostra que a informalidade afeta de modo mais nocivo as populações preta ou parda, entre as mulheres, os menos escolarizados e estratos mais baixos de renda.

São famílias pobres, mães solas que sustentam suas casas trabalhando no comércio informal, no emprego doméstico, nos setores terceirizados da alimentação e da limpeza. Muitas delas trabalharam durante toda a pandemia, garantindo os serviços essenciais da sociedade, mal remuneradas e correndo risco de contágio e adoecimento. Muitas perderam o emprego e a fonte de renda, algumas chegaram a perder suas casas por não conseguirem mais pagar o aluguel, e, com alta nos preços dos comestíveis, muitos lares sofreram com a instabilidade alimentar e a fome.

Países ao redor do mundo implementaram políticas públicas de assistência social e proteção da renda para amenizar os efeitos devastadores da crise sobre os setores mais vulneráveis. A existência de políticas de transferência de renda implementadas em anos anteriores na política brasileira, tornaram possível a implementação do Auxílio Emergencial em 2020 (CARDOSO, 2020,) O Auxílio, portanto, se dá a partir da flexibilização do teto de renda familiar para acessar o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Neste artigo, pretendo analisar o processo de formulação, tomada de decisão e implementação do Programa de Auxílio Emergencial a partir do estudo dos ciclos de políticas públicas, buscando entender os obstáculos e os limites do programa emergencial, assim como seus impactos na redução da pobreza e da desigualdade social no Brasil pandêmico. A relevância dessa discussão está não apenas nos esforços para compreender os impactos da pandemia na economia nacional, mas também retoma o debate sobre a renda básica universal e o significado dessa proposta nas atuais condições objetivas da estrutura social e econômica brasileira.

2 O AUXÍLIO EMERGENCIAL NO BRASIL

A discussão sobre a renda básica não é novo no país. O Brasil foi pioneiro na aprovação da Lei da Renda Básica de Cidadania (RBC) em 2005. A lei instituía o direito de todos os brasileiros ou estrangeiros residentes cinco anos ou mais no Brasil receberem anualmente um benefício monetário.

O caráter emergencial do Auxílio enquanto medida excepcional de proteção social diante da abrupta queda na renda e no poder de compra, impôs a necessidade de respostas rápidas por parte do Estado. O ciclo de políticas públicas, que envolvem a montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação da política (HOWLWTT; RAMESH; PERL, 2013), só foi possível, apesar das externalidades, pelo

histórico de políticas de transferência de renda já existentes no Brasil. (CARDOSO, 2020, p.1053)

Ainda que a urgência da situação econômica do país colocasse a implementação do auxílio no centro do debate, a arena de disputas políticas em torno do valor e da extensão do programa de proteção de renda compreendia propostas diversas. O Ministério da Economia propunha o valor de R\$200 mensais pelo período de 3 meses para 38 milhões de trabalhadores informais e autônomos já inscritos no Cadastro Único e que não estivessem recebendo nenhum outro benefício social. Já no Congresso Nacional, as bancadas apresentaram diferentes projetos no que se refere ao valor e a temporalidade do programa contrários à proposta apresentada pelo Ministério da Economia.

As organizações da sociedade civil também se mobilizaram em prol do Auxílio Emergencial. 160 entidades brasileiras lançaram em março de 2020 a campanha “Renda Básica que Queremos” com mais de 500 mil assinaturas. A proposta apresentada pela campanha estipulava R\$300 reais mensais durante o período de seis meses para cada membro das famílias mais pobres do país, pretendendo-se atender 77 milhões de brasileiros. Finalmente, no dia 2 de abril de 2020, o Projeto de Lei 13.982, que estabelece medidas de proteção social durante o período de enfrentamento da pandemia de Covid-19. (MARINS *et al.*, 2021, p.672)

O decreto estabeleceu o valor de R\$600 reais mensais para os indivíduos maiores de 18 anos que, recebem o Programa Bolsa Família, as famílias cadastradas no CadÚnico, os trabalhadores

informais, microempreendedores individuais (MEI) e aos contribuintes individuais da Previdência Social;

A determinação exigia renda familiar mensal inferior a meio salário-mínimo per capita ou três salários-mínimos no total, além de não ser beneficiário de outros programas sociais (com exceção do Programa Bolsa Família) ou do seguro-desemprego. As mães que morassem sozinhas e que atendessem ao critério de elegibilidade de renda tinham direito a receber o valor do auxílio em dobro. Além disso, no dia 16 de abril, a Câmara dos Deputados aprovou a expansão da medida para mães menores de idade e para toda família monoparental (MARINS *et al.*, 2021, p.672)

O público-alvo da política pública foi oficialmente designado como os “trabalhadores informais”. “No entanto, a identificação dos cidadãos que se encontram nessa categoria não é trivial, em razão das diversas categorias de trabalhadores criadas pelas legislações contemporâneas.” (CARDOSO, 2020, p. 1055). Com base no texto da lei, é possível destacar que além dos trabalhadores informais, o microempreendedor individual (MEI) e o contribuinte individual da Previdência Social também estão incluídos entre os beneficiários. “O estabelecimento desses critérios, de maneira objetiva, foi de extrema importância para viabilizar a implementação do benefício.” (CARDOSO, 2020, p.1055.)

Dentre os beneficiários, estavam três grandes grupos. São eles, aqueles já cadastrados no Cadastro Único, os beneficiários no Programa Bolsa Família e os trabalhadores informais, autônomos e microempreendedores que não estavam cadastrados no Cadastro Único. Exclusivamente o último grupo precisaria realizar uma

inscrição no aplicativo da Caixa Econômica Federal para receber o benefício.

Com o distanciamento social e medidas restritivas, a implementação da política e operacionalização do pagamento do auxílio tinha como objetivo a digitalização do benefício. O uso de tecnologia da informação e da comunicação (TIC) foi fundamental para este processo. (CARDOSO, 2020, p.1056)

Para o público do ExtraCad, foram desenvolvidas soluções de requerimento remoto: site, aplicativo e central telefônica, o que mostra uma mobilização inovadora para fazer frente aos desafios de permitir o requerimento massivo do benefício com o objetivo de evitar uma corrida a agências bancárias ou a unidades de atendimento dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras). (CARDOSO, 2020, p.1057)

O artigo *Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social* (2020) mobiliza o conceito de arranjos e instrumentos da ação pública para identificar os atores responsáveis pela etapa de implementação do programa social. No ciclo de políticas públicas a implementação é o momento em que a política é colocada em prática.

O autor (2020) afirma que o arranjo constituído na prática para a implementação do Auxílio Emergencial, extrapola o conteúdo normativo da lei. O formato deste arranjo e o papel específico de cada ator público no processo de formulação e de implementação do programa social não estavam previstos no texto do decreto configurando-se, na realidade, principalmente a partir da influência de arranjos e instrumentos que constituem outras

políticas públicas formuladas e implementadas anteriormente no contexto brasileiro.

Entre estas políticas preexistentes que viabilizaram a existência do Auxílio está o Cadastro Único, criado em 2001 e designado enquanto importante instrumento do Governo Federal na identificação de famílias brasileiras de baixa renda que antes não eram abarcados por bases de dados do Estado. O programa, além de possibilitar a identificação e a integração deste público aos programas sociais, o CadÚnico também permitiu o acesso a informações acerca situação socioeconômica destes cidadãos, "tais como composição familiar, renda e demais condições de vida." (CARDOSO,2021)

O Programa Bolsa Família, implementado em 2003 pelos governos petistas, tirou do papel uma ideia aproximada da antiga Renda Básica de Cidadania, pensada como uma forma de "propiciar a todos a garantia e satisfação de suas necessidades básicas", No entanto, diferentemente da primeira proposta da Renda Básica, o Programa Bolsa Família estabelece condicionalidades, como, por exemplo, a renda familiar.

No que tange as atribuições das funções na formulação e na implementação da política pública designadas para cada ator público, o autor reflete;

[...] o Decreto n. 10.316, de 2020, em seu artigo 4º, estabeleceu ao Ministério da Cidadania (MC) competência para "gerir o auxílio emergencial para todos os beneficiários" e ao ME para "atuar, de forma conjunta com o Ministério da Cidadania, na definição dos critérios

para a identificação dos beneficiários do auxílio emergencial". (CARDOSO, 2020, p. 1054)

O autor ressalta que, ainda que a lei estabeleça o protagonismo do Ministério da Cidadania na implementação do benefício, a ausência da definição do órgão responsável pela distinção de público-alvo no texto da lei, impossibilita a identificação do arranjo realmente estabelecido para o cumprimento desta função para os estudos da política.

O que Cardoso (2020), explicita é que, na realidade, a Caixa Econômica Federal, já responsável pela operacionalização dos pagamentos do Programa Bolsa Família e do Programa do Seguro-Desemprego, operacionalizou também o pagamento do Auxílio Emergencial, ainda que esta designação não estivesse formalmente prevista no ato normativo. Esta constatação reforça a tese do autor sobre o aproveitamento de arranjos e instrumentos públicos preexistentes para a implementação do Auxílio Emergencial.

Além da Caixa Econômica Federal, o autor menciona os segmentos do Ministério da Cidadania envolvidos na implementação do Auxílio. Eles são:

[...]o Departamento do Cadastro Único - responsável pelo Cadastro Único - e o Departamento de Gestão da Informação - área de soluções informacionais -, ambos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, em conjunto com a Secretaria de Renda de Cidadania - responsável pelo PBF - e a Subsecretaria de Tecnologia da Informação", que, segundo o estudo, "foram os agentes responsáveis pela validação de parâmetros, homologação de folhas de pagamento e outros atos

subsequentes à operacionalização do Auxílio Emergencial.(CARDOSO, 2020, p.1054)

3 DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO

Para a identificação das limitações e potencialidades do programa emergencial, partirei da perspectiva de três dimensões adotada por Nardi (2021): 1ª Eficiência, a qual analisa a relação de custo versus benefício; 2ª Eficácia, que identifica o cumprimento das metas e; 3ª Efetividade, que pressupõe a obtenção de resultados significativos para a sociedade. (NARDI, 2021, p. 26)

No artigo *Auxílio Emergencial em tempos de pandemia* (2021), as autoras afirmam que o problema da velocidade em que o benefício chegaria aos beneficiários é central para os objetivos da política pública. O tempo gasto para que a renda emergencial seja disponibilizada para os trabalhadores informais, desempregados e famílias pobres e viabilizada para o consumo, ou seja, a efetivação do poder de compra dos beneficiários, tem uma relevância central para a eficácia da política. A necessidade de medidas restritivas e da paralisação das atividades não essenciais se impôs abrupta e inesperadamente pela chegada da COVID-19 no Brasil. Estas famílias se encontraram imediatamente em situação de vulnerabilidade. O impedimento de acessar o benefício significa a impossibilidade de comprar comida, gás, remédios ou de pagar o aluguel, itens necessários para a sobrevivência diária. O pagamento do Auxílio, portanto, deveria se dar rapidamente, em um contexto em que as aglomerações deveriam ser evitadas.

Entretanto, a digitalização do benefício não ocorreu da forma como esperada, e o atraso no pagamento acarretou filas enormes

de pessoas em frente às agências da Caixa Econômica Federal que esperavam horas para efetuar o saque do benefício. Falhas no pagamento pelo aplicativo, dificuldades no processamento do cadastro, a inexistência de um canal para a contestação dos resultados da elegibilidade e a obrigatoriedade do CPF para a inscrição no programa são problemas identificados pelos autores estudados na etapa de implementação do Auxílio Emergencial.

Para as autoras (2021), o problema do Auxílio abre um debate de extremos, e duas posições opostas devem ser confrontadas: “de um lado, a de minimizar a dificuldade operacional de transferir renda de forma rápida a um contingente de milhões de cidadãos; de outro, a de considerar impossível essa empreitada.” (MARINS *et al.*, 2021, p.682)

As dificuldades na implementação do Auxílio Emergencial levaram a Rede Brasileira de Renda Básica articulada com entidades como a Defensoria Pública e o Ministério Público Federal a se posicionar sobre as decisões do Governo Federal. Os problemas do modelo vigente da política foram expostos e a campanha “Renda Básica que Queremos” reuniu estes setores em torno de uma nova proposta do Auxílio Emergencial. (MARINS *et al.*, 2021, p. 683)

Um documento com 20 pontos centrais que precisam ser superados foi elaborado pela campanha. Analisando os principais obstáculos da implementação do Auxílio Emergencial, as autoras citam alguns pontos, são eles:

[...] a falta de transparência pública sobre as aprovações, reprovações e análises dos cadastros, as demoras em realizar as avaliações e a dificuldade em fazer com que o benefício chegue até as famílias. A estes problemas da implementação, somam-se ainda as dificuldades de acessibilidade digital como: uso do aplicativo, que exige familiaridade com a tecnologia, acesso à internet e posse de smartphones. (MARINS *et al.* 2021, p.683)

Cardoso (2020) também menciona a dificuldade de inclusão digital como um dos problemas centrais da implementação do Auxílio. Segundo o autor, “aproximadamente metade do público-alvo do Auxílio Emergencial era até então desconhecido do MC, pois não era beneficiário do PBF nem inscrito no CadÚnico” (CARDOSO, 2020, p. 1057). Isso significa que grande parte dos beneficiários do programa emergencial não era alcançada pelos instrumentos estatais de identificação de público-alvo, e a opção pelo reconhecimento destes pela via digital enfrentou as dificuldades da digitalização em um país em que a pobreza e a baixa escolarização somam-se a falta de infraestrutura em áreas rurais ou em estruturas de moradia remotas e resultam em falta de acessibilidade. Ainda Segundo Cardoso (2020), o requerimento remoto acarreta problemas tanto de acesso tanto pela dificuldade de fazer o cadastro, “ainda que este tenha sido desenhado a fim de permitir uma experiência simplificada ao usuário.” (CARDOSO, 2020, p. 1058)

Dados da pesquisa TIC Domicílios-2019, realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (2019), revelam, por exemplo, que somente 83% dos indivíduos de área urbana já acessaram a internet, enquanto na área rural esse número

é de apenas 61%. Para os usuários de internet, o dispositivo mais utilizado para qualquer das áreas é o telefone celular (99%). Vale destacar que 75% dos domicílios urbanos têm acesso à rede, ao passo que em moradias rurais esse número é de 51%. (CARDOSO, 2020, p.1058)

O problema da inclusão digital expressa um limite fundamental da política pública, uma vez que se relaciona diretamente com seu objetivo. Isso significa que o público mais vulnerável não consegue acessar a política pública devido às barreiras estruturais da sociedade. Sabe-se que regiões Norte e Nordeste, por exemplo, são as mais pobres do país e receberam juntas 43% dos recursos (CARVALHO, 2021, s/p). Segundo os dados do IBGE (2019) essas regiões possuem mais do que o dobro da população sem acesso à internet, evidenciando-se, pois, as desigualdades regionais que impactam profundamente a eficácia da política de proteção social. A existência ou não de agências bancárias nos municípios também pode ser um obstáculo da mesma natureza.

Neste sentido, Cardoso (2020) aponta que a criação da Poupança Social Digital foi uma inovação do Auxílio Emergencial e um passo para a inclusão financeira dos segmentos mais pobres do país. Segundo o autor, a Poupança Social Digital é uma “modalidade de poupança simplificada, isenta de tarifa mensal de manutenção, que permite pagamento e transferência por meio de aplicativo, transações por cartão virtual e saque sem cartão nos terminais de autoatendimento e agências lotéricas.” (CARDOSO, 2020, p. 1058).

Outro problema apontado por ambos os trabalhos, é a falta de um canal de atendimento e orientação por telefone, como foi previsto pela Lei do Processo Administrativo, o que dificultou a comunicação e a simplificação de soluções dos problemas no cadastramento e no processamento do benefício. Além disso, o autor também aponta que a ausência de mecanismos de manifestação e de contestação das reprovações de elegibilidade, impossibilitando a identificação de inconsistências, informações que não estavam enquadradas no sistema e que deveriam servir para o aprimoramento da política. (CARDOSO, 2020, p. 1062)

Marins *et al.* (2021) coloca o problema dos 43 milhões de cadastros que tiveram a concessão negada. Destes 700 mil do Bolsa Família, 21,6 milhões do Cadastro Único e 20, 4 milhões de solicitações de cadastro pelo aplicativo. As autoras ainda apontam não haver uma forma de contestação nem mesmo a possibilidade de concluir a solicitação por falta do CPF. As autoras ressaltam que a impossibilidade de manter as bases de dados em atualização simultânea é um problema operacional relacionado a focalização. (MARINS *et al.*, 2021, p. 684) Além disso é preciso salientar neste ponto, que os dados do IBGE (2020) já alertavam para um público elegível muito maior daquele previsto pelas metas de extensão do programa.

Por fim, as autoras atribuem ainda parte da responsabilidade pelas dificuldades enfrentadas na implementação do Auxílio a decisão de realizá-la em uma perspectiva de pacto federativo e de descentralização das políticas públicas, assim como a falta de

esforços da política local para busca ativa das pessoas em situação de vulnerabilidade nos municípios. (MARINS *et al.*, 2021, p. 683)

4 IMPACTO DO AUXÍLIO NA POBREZA E DESIGUALDADE

O Auxílio Emergencial enquanto medida excepcional de proteção social é um marco na história das políticas públicas no Brasil. Ainda que a implementação do programa tenha se deparado com inúmeros obstáculos impostos pela configuração da sociedade e do Estado brasileiro, o Auxílio transferiu pelo menos uma parcela do benefício para aproximadamente 68 milhões de pessoas, dentre estes 37,8 milhões de mulheres, constituindo-se como o maior programa de transferência de renda da história brasileira. As estatísticas do Ministério da Cidadania estipulam que, se considerarmos os cadastros elegíveis e seus familiares, o programa alcançou 56,1% da população estimada brasileira (IBGE/2020).

Uma pesquisa realizada pelo Instituto Data Favela em conjunto com o Instituto Locomotiva e a Central Única de Favelas (Cufa), revelou que R\$ 600,00 foi usado para a compra de alimentos em 72 cidades do Brasil por 96% das pessoas que receberam o benefício; e 56% usaram o auxílio para dar ajuda a familiares ou a amigos que precisavam pagar dívidas ou comprar alimento (CARVALHO, 2021).

O estudo aponta que o valor do benefício foi gasto nas seguintes proporções: compra de alimentos (53%), pagamento de contas como água e luz (25%), outras

despesas domésticas (16%) e remédios (1%). Isso foi possível porque o auxílio emergencial é um programa de transferência direta de renda, cujos recursos são aplicados pela população como preferir: na alimentação, no pagamento de contas e até na compra de bens. (CARVALHO, 2021, s/p.)

As informações evidenciadas pela pesquisa têm uma importância fundamental para a discussão, uma vez que o programa de transferência de renda tem um impacto direto nos índices de consumo, fator fundamental para a recuperação econômica. A autora argumenta que a queda nas vendas do varejo durante o período de alta nos comestíveis tem relação direta com a redução do valor do Auxílio em 2020.

O Auxílio Emergencial é visto pelos economistas como um fator que impediu uma queda maior do PIB em 2020. Sem ele, a recessão econômica poderia ser ainda mais profunda. O Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da Faculdade de Economia Administração da Universidade de São Paulo realizou um estudo que buscou estimar o impacto do Auxílio Emergencial na diminuição da queda do PIB- Produto Interno Bruto. O estudo usa como base estimativas para o efeito multiplicador de diferentes políticas sociais implementadas anteriormente no país, como a aposentadoria, o Benefício de Prestação Continuada, o Programa Bolsa Família e o Programa Seguro- Desemprego. O conceito de multiplicador fiscal, indica que o gasto do Estado em políticas públicas ou a diminuição dos tributos têm impacto sobre a atividade econômica em um determinado período (SANCHES; CARDOMINGO; CARVALHO, 2021)

Os gastos com o programa ficaram em torno de R\$ 300 bilhões de reais, o que corresponde a 4% do PIB brasileiro (BRASIL,2020). Os resultados do estudo mostram que, sem a implementação do Auxílio em 2020, o PIB brasileiro teria retraído, pelo menos, 8,4%, podendo chegar a uma queda de até 14,8%. (SANCHES; CARDOMINGO; CARVALHO, 2021, p. 3) Isso demonstra a eficiência da política pública, que estabeleceu uma relação favorável entre custos e benefícios.

Segundo os dados do IBGE (2020) o PIB teve uma queda de 4% neste ano, o que significa que, sem a implementação do Auxílio Emergencial, o PIB, no melhor dos casos, teria sofrido uma retração duas vezes maior. No pior cenário, a retração poderia ser até três vezes maior.

O estudo revela que, além de permitir a sobrevivência dos setores mais vulneráveis durante a pandemia, o Auxílio teve efeitos na diminuição da desigualdade de renda e a redução da pobreza no Brasil. Uma vez que o valor do auxílio é uma renda amplamente destinada a consumo das famílias mais pobres, a sua implementação aumenta a receita das empresas que, por sua vez, podem manter e/ou contratar novos funcionários e gerar mais renda para a população, em uma espiral positiva de estímulo a atividade econômica.

O impacto do Auxílio na recuperação da economia nacional é tão relevante que, após o cumprimento dos cinco meses previstos para o pagamento das parcelas do benefício, a prorrogação da política com a redução do valor e da extensão do

benefício, impactou significativamente o poder de compra das famílias e, conseqüentemente, o consumo.

Somando-se a este fato, um contexto de alta nos preços dos comestíveis gerado, entre outros fatores, pela política cambial e agroexportadora, resultou na volta de parcelas dos brasileiros e brasileira para um cenário de extrema pobreza e fome, ao mesmo tempo que o setor varejista, apresentou uma queda de 10% nas vendas. (CARVALHO, 2021, s/p.) Segundo os dados fornecidos pelo Ministério da Cidadania, dos 67,9 milhões de beneficiários, apenas 44 milhões receberam as parcelas dos últimos meses de 2020 (BRASIL, 2020).

O fim do programa no ano de 2021, resultou na volta de milhões de brasileiros à situação de pobreza no país. (LIMA; GERBELLI, 2021) Com a pressão da sociedade e do Congresso Nacional, o ministro da Economia, Paulo Guedes, anunciou novas rodadas do benefício, salientando, no entanto, que estes atenderiam há uma parcela menor da população em comparação com o ano anterior. Entre as principais mudanças, estão;

[...] a limitação a uma pessoa por família, sendo que mulher chefe de família monoparental com o direito a R\$ 375, pessoas com mais membros na família ou que em 2020 tinham dois membros recebendo o benefício, com direito a R\$ 250,00, enquanto o indivíduo que mora sozinho - família unipessoal - recebendo R\$ 150. Ainda que nenhuma pessoa pudesse solicitar o Auxílio Emergencial em 2021, somente seriam reavaliadas as que permaneciam como aptas em dezembro de 2020. (MARINS *et al.*, 2021, p. 686)

Os novos critérios de elegibilidade estabelecidos ocasionaram em uma exclusão de 28 milhões de beneficiários. A primeira parcela da prorrogação Auxílio Emergencial foi paga no mês de abril de 2021 e última foi paga em outubro de 2021. O debate sobre a continuidade do Auxílio em 2022 envolveu questões complexas. Ao mesmo tempo que o Teto de Gastos e as preocupações orçamentárias são fatores que desestimulam a adesão dos setores liberais à proposta, a disputa eleitoral que ocorrerá neste ano tensionou o posicionamento do Governo Federal, e a proposta Auxílio Brasil surge como uma resposta a este tensionamento.

Por último, do ponto de vista dos impactos do programa, Carvalho (2021) afirma que a implantação do Auxílio Emergencial retomou fortemente o debate sobre a renda básica permanente no Brasil, uma vez que escancarou as desigualdades socioeconômicas estruturantes deste país. Esta constatação é importante para compreendermos quais as diferentes dimensões em que uma política de transferência de renda para proteção social impacta o cenário econômico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de ainda não podermos mensurar todos os impactos econômicos, sociais e geopolíticos da pandemia do novo coronavírus, nas considerações finais deste artigo pretendo ressaltar a importância que a implementação do Auxílio Emergencial teve nesse cenário. Mesmo sem um plano de ação

bem definido pelo Governo Federal e com os desafios do processo de implementação, o Auxílio Emergencial cumpriu um papel essencial de proteção social. As consequências do fim do programa não deixam dúvidas sobre a efetividade da política.

É preciso significar um norte para novos estudos na área, trazendo novos questionamentos sobre efeitos destas políticas para a economia e para sociedade, assim como novas propostas para superar os limites encontrados. As reflexões sobre aqueles setores invisibilizados que ficam fora do alcance da ação pública é fundamental para avançar nessa discussão. Uma política pública só pode ser eficiente, eficaz e efetiva se ela está em conformidade com a realidade da sociedade a qual se destina.

Segundo as autoras (2021), a avaliação das estratégias adotadas de enfrentamento da pandemia e seus impactos sociais e econômicos, está "diretamente vinculada à rapidez com que os diferentes países listados tomaram as medidas que incluem a remoção de barreiras financeiras em relação ao acesso à saúde, à segurança de renda, à inclusão de trabalhadores da economia informal, à proteção da renda e do emprego e às melhorias do sistema de proteção social." (MARINS *et al.*, 2021, p.688) Nesse sentido, a irresponsabilidade da postura negacionista do presidente e do Governo Federal contribuiu para um atraso na adoção destas medidas no Brasil o que agravou consideravelmente a situação do país.

A discussão sobre as políticas de assistência social e de transferência de renda no contexto brasileiro significa desnudar e

problematizar o cenário de pobreza e de desigualdade que existe no país. Compreender como os sistemas de opressões sociais estruturam as desigualdades econômicas é fundamental nesse processo. Outras questões como a reforma tributária e a relação com os gastos sociais, por exemplo, são centrais para propor alternativas.

REFERÊNCIAS

CARDOSO, Bruno Baranda. Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 54(4):1052-1063, jul. - ago. 202

CARVALHO, Paola. Auxílio Emergencial levou comida para a mesa das famílias brasileiras. **Le Monde Diplomatique Brasil** [S.l.] fevereiro, 2021. Disponível em:<<https://diplomatique.org.br/auxilio-emergencial-levou-comida-para-a-mesa-das-familias-brasileiras/>> Acesso em 15 fev.2022

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LIMA, Bianca; GERBELLI, Luiz Guilherme. Com o fim do Auxílio Emergencial, Brasil tem 2 milhões de novos pobres só em janeiro. **GloboNews e G1**. Fevereiro, 2021 Disponível em :<<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/02/06/com-fim-do-auxilio-emergencial-brasil-tem-2-milhoes-de-novos-pobres-so-em-janeiro.ghtml>>Acesso em 15 fev.2022

MARINS, Mani Tebet; RODRIGUES, Mariana Nogueira; SILVA, Jéssica Maldonado Lago da; SILVA, Karen Cristina Martins da; CARVALHO, Paola Loureiro. Auxílio Emergencial em tempos de pandemia. **Revista Sociedade e Estado**, v. 36, Número 2, maio/agosto 2021.

NARDI, André Falco Lemos. **Um estudo Auxílio Emergencial brasileiro em tempo de COVID-2019 (2020)**. Universidade Federal de Uberlândia (Instituto de Economia e Relações Internacionais), Uberlândia, 2021.

SANCHES, Marina; CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura. **Quão mais fundo poderia ter sido esse poço?** Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020. (Nota de Política Econômica nº 007). São Paulo, 2021.

CAPÍTULO 7

INTERIORIZAÇÃO PENITENCIÁRIA E A ECONOMIA DA VISITAÇÃO PRISIONAL: ANÁLISE DE UMA INTERFACE ENTRE ECONOMIA E PRISÕES

Lucas de Paula Fonseca

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objeto de estudo o recente fenômeno da interiorização penitenciária no Estado de São Paulo e suas implicações econômicas para as pequenas cidades interioranas que receberam unidades prisionais. Nesse sentido, o objetivo principal dessa pesquisa é compreender como que esse fenômeno se manifesta a partir da leitura de diversos trabalhos que se debruçaram sobre o tema da interiorização penitenciária paulista, o que permite categorizar essa pesquisa como descritiva e bibliográfica.

Alinhado a esse objetivo principal, temos como objetivos específicos: 1) identificar os principais argumentos econômicos que justificaram a construções de unidades penitenciárias em regiões progressivamente mais afastadas da capital do Estado, além de identificar outros argumentos, como os políticos e sociais que estão imbricados nos argumentos econômicos; 2) identificar o impacto mais geral desse fenômeno sobre a economia desses municípios após a chegada das prisões; 3) identificar quais são os

setores econômicos afetados por esse fenômeno de interiorização e quais setores emergem diante dela; 4) problematizar a natureza da economia que emerge a partir das relações engendradas pela interiorização penitenciária; 5) avaliar os efeitos econômicos e sociais da economia gerada pela visitação prisional, tanto em suas implicações para os indivíduos privados de liberdade e seus familiares, quanto para os moradores das cidades interioranas, sobretudo aqueles que se destacam enquanto agentes econômicos.

A partir do objetivo principal e dos objetivos secundários, a questão que norteia a investigação a seguir é a seguinte: Como se manifesta a economia engendrada pela visitação prisional em pequenas cidades no interior do Estado de São Paulo que receberam unidades prisionais num contexto recente de interiorização penitenciária?

Além disso, a importância dessa pesquisa se justifica pela relevância de compreender a punição num diálogo interdisciplinar entre economia e sociologia, buscando perscrutar quais efeitos econômicos a prisão suscita de modo a observá-la em outra perspectiva, extrapolando a interpretação da prisão como mero *lócus* de punição e segregação ao questionar sobre as relações que engendra do ponto de vista econômico e social.

Em relação à metodologia e tendo como base a terminologia empregada por Antônio Carlos Gil (2008), o presente artigo deriva de uma pesquisa pura, já que seu objetivo é progredir com o conhecimento científico, sem grande preocupação com a

aplicação prática dos conhecimentos aqui mobilizados (Gil, 2008). Quanto ao nível da pesquisa, podemos dizer que se trata de uma pesquisa descritiva, pois visa essencialmente a descrição de fenômenos ou populações (Gil, 2008), no caso desse artigo o fenômeno a ser descrito consiste na economia engendrada pela visita prisional. Por fim, considerando os objetivos colocados no âmbito dessa investigação, optou-se por empreender uma pesquisa bibliográfica, isto é, a partir de materiais já existentes sobre o tema (Gil, 2008)

Tendo em vista a questão que se coloca, a exposição a seguir se dividirá em quatro momentos principais:

Em primeiro lugar, buscaremos refletir sobre a interface entre economia e prisões, questionando as possibilidades de análise a partir dessa perspectiva e sobre o potencial da economia na análise de um objeto que historicamente se constituiu no campo da sociologia. Nesse sentido, iniciamos com trabalhos que pensaram as relações entre economia e prisão a partir de uma perspectiva macrossocial, como Loïc Wacquant, Michel Foucault, Angela Davis, Rusche e Kirchheimer. Na sequência, propomos refletir sobre outras possibilidades de abordagem a partir de uma perspectiva microssocial que analisa objetos mais específicos. Desse modo, buscaremos demonstrar a variedade de objetos possíveis que poderiam ser analisados quando se pensa numa relação entre economia e cárcere, enfatizando o caminho de análise selecionado.

Em segundo lugar, buscaremos compreender o fenômeno da interiorização penitenciária no Estado de São Paulo, identificando e descrevendo os precedentes desse processo, a especificidade do caso paulista, os argumentos que são mobilizados, tanto por parte do governo estadual, quanto por parte dos municípios, os conflitos políticos e as resistências engendradas em torno da interiorização. Nessa seção buscaremos, ainda que de forma breve, cartografar o sistema penitenciário paulista, de modo a elucidar como as unidades prisionais se distribuem pelo território estadual e como se concentram em regiões interioranas, sobretudo no Oeste Paulista.

Em terceiro lugar, trataremos de descrever a economia relacionada ao movimento dos visitantes das prisões, buscando explicitar os pressupostos desse fenômeno e sua natureza, além de trazer expressões empíricas a partir de etnografias realizadas em cidades prisionais interioranas, como Lavínia, Valparaíso, Itapirina, Balbinos e a região de Nova Alta Paulista. Além disso, nessa seção, identificaremos quais são os setores econômicos que se desenvolvem e/ou são impulsionados, como o comércio local, o setor da hotelaria, transportes, entre outros.

Ao final do artigo, são propostas algumas considerações à título de conclusão, buscando retomar pontos chave da nossa exposição e refletir sobre as relações entre economia e ciências sociais, ressaltando a importância da interdisciplinaridade e enfatizando o potencial do uso do aparato teórico da economia para o estudo das prisões e da punição na contemporaneidade.

2 PRISÕES E ECONOMIA NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

A interface entre economia e prisões pode ser acessada por diversas análises distintas, dentre elas, destaca-se a análise foucaultiana das prisões. Embora a economia não seja o objetivo central da análise de Foucault, é possível vislumbrar alguns aspectos econômicos na discussão traçada pelo autor em relação à passagem dos suplícios à prisão como forma de punição por excelência. Segundo o autor, no horizonte dessa passagem estaria o objetivo de estabelecer uma nova *economia* do poder de punir, de modo a torná-lo mais eficaz, mais constante, mais permanente e detalhado, o que implica num exercício de poder menos custoso, tanto do ponto de vista econômico quanto político. Nesse sentido, o autor fala numa nova economia política do poder de punir (Foucault, 2014, p.81) que tem na prisão não seu polo principal de onde emana, mas sim um ponto onde seus efeitos podem ser observados de forma mais visível.

Além disso, ao questionar a funcionalidade do fracasso da prisão, Foucault (2014) identifica como objetivo da prisão não a supressão das infrações, mas sim sua distinção, distribuição e utilização (Foucault, 2014, p.267):

[...] A penalidade seria então uma maneira de gerir as ilegalidades, de riscar limites de tolerância, de dar terreno a alguns, de fazer pressão sobre outros, de excluir uma parte, de tornar útil outra, de neutralizar estes, de tirar proveito daqueles. Em resumo, a penalidade não “reprimiria” pura e simplesmente as ilegalidades; ela as “diferenciaria”, faria sua “economia” geral. (Foucault, 2014, p.267)

Nesse sentido, para Foucault, a penalidade fabrica uma delinquência fechada, separada e útil, que possui diversas vantagens, tais como sua utilização direta por meio de uma *ilegalidade subordinada*, de modo que a delinquência (e, portanto, os delinquentes) funcionam como agente para os ilegalismos dos grupos dominantes, como exemplo, o autor elenca as redes de prostituição e o tráfico de armas, álcool e drogas, visando gerar um lucro através dessas atividades ilegais (Foucault, 2014).

Noutra chave analítica, mas que guarda relações fundamentais com a obra de Foucault, Rusche e Kirchheimer (2004) se dedicaram a analisar a penalidade e as prisões, identificando uma relação intrínseca entre sistemas punitivos e sistemas produtivos: "Todo sistema de produção tende a descobrir formas punitivas que correspondem às suas relações de produção." (Rusche e Kirchheimer, 2004, p.20), argumentando haver uma determinação das forças sociais e, principalmente, econômicas sobre as práticas penais. No capitalismo, mais precisamente no sistema fabril, a exigência de uma mão de obra livre, implica numa perda de importância do trabalho do condenado, o que deixa a escolha dos métodos punitivos sujeita aos interesses fiscais.

Mais recentemente, Loïc Wacquant (2003) analisando a realidade do Estados Unidos, argumentou no sentido de uma transição de um Estado-Providência - subdesenvolvido que ora o autor chama de Estado caritativo, onde havia uma oferta, ainda que irregular, insuficiente e fragmentada de serviços sociais à

população, para um Estado-Penal, caracterizado por uma vocação disciplinar direcionada às classes mais baixas e marcado por uma *política estatal de criminalização das consequências da miséria de Estado* (Wacquant, 2003, p.27) que, por sua vez, se expressa na transformação dos serviços sociais em mecanismos de vigilância das classes pobres e no recurso sistemático ao encarceramento. Outras expressões desse fenômeno no caso do Estados Unidos é a multiplicação do orçamento voltado à área da justiça criminal, engendrando uma transformação do encarceramento numa indústria [lucrativa].

Numa linha semelhante, Angela Davis (2020) discute sobre o conceito de “complexo industrial-prisional”, importante tanto para contestar a crença de que a expansão do encarceramento se deve simplesmente ao aumento da criminalidade, quanto para identificar um encarceramento motivado por ideologias racistas e pela busca pelo lucro, que elegem a prisão como importante força econômica e política. A autora vai argumentar que “A punição não constitui mais uma área marginal da grande economia.” (Davis, 2020, p.96) apontando para a multiplicidade de empresas que estão envolvidas no *negócio da punição* oferecendo uma variedade de serviços. Davis descreve o que ela chama de a face mais visível do complexo industrial-prisional que seriam a administração privada de presídios pelas empresas, fonte altamente lucrativa, já que as corporações recebem do governo uma taxa por preso, engendrando um interesse em receber mais presos e por mais tempo (Davis, 2020).

Contudo, a rentabilidade econômica do sistema prisional não se restringe às privatizações, pois diversas corporações têm a prisão como importante e crescente fonte de lucro através da oferta de serviços e mercadorias às prisões, em síntese, o abastecimento material das instalações.

Diversos outros temas são possíveis quando se tem no horizonte a análise das relações entre economia e prisões relativos a fenômenos concretos desse universo. Dentre essas possibilidades, poderíamos tomar como objeto a análise do fenômeno das privatizações de presídios no Brasil, conforme analisa Minhoto (2002); seria possível realizar uma tentativa de mapear as empresas que compõem o complexo industrial-prisional no caso do Brasil, buscando verificar a possibilidade de generalização das reflexões de Davis (2020). Poderíamos analisar ainda questões relativas aos custos da prisão, investigando o orçamento destinado à essa área seu comportamento ao longo do tempo. Outro objeto possível é a participação do setor privado na administração penitenciária por meio de Parcerias Público-Privadas, tema analisado por Cabral e Lazzarini (2010). Ainda na chave econômica, poderíamos analisar a economia interna das prisões, expressa pelas trocas entre os indivíduos privados de liberdade, na qual a moeda de troca é o cigarro, dada a proibição da circulação de dinheiro no cárcere, conforme observa Varella (2017).

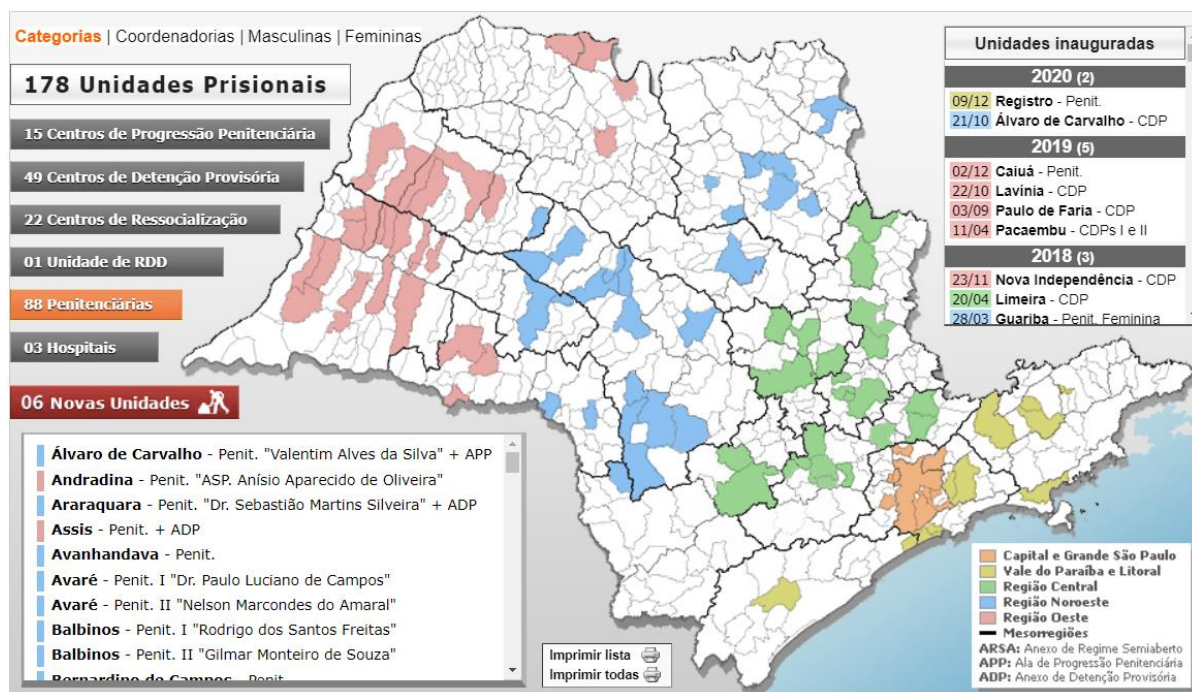
Contudo, dentre essa variedade de objetos possíveis escolhemos tratar das relações econômicas engendradas pela

interiorização penitenciária no Estado de São Paulo, o que, por sua vez, também abre caminho para analisar diversos objetos da esfera econômica, selecionamos para enfatizar nessa exposição a economia que é engendrada pelos fluxos contínuos de visitantes que se dirigem às prisões localizadas no interior do estado de São Paulo.

3 INTERIORIZAÇÃO PENITENCIÁRIA EM SÃO PAULO

3.1 Distribuição espacial das prisões paulistas

Antes de discutirmos os precedentes e os discursos da interiorização penitenciária paulista, cabe discutir a atual distribuição espacial das unidades prisionais pelo estado.²⁵



²⁵ A análise da distribuição espacial aqui realizada segue o modelo empregado por Godoi (2017), contudo não discutiremos tal distribuição com o mesmo grau de detalhe que o autor realiza em sua obra e além disso utilizaremos dados atualizados referentes ao ano de 2021.

Mapa da distribuição das 178 unidades prisionais administradas pela Secretaria de Administração Penitenciária de acordo com as Coordenadorias Administrativas, no ano de 2021. Fonte: SAP (2021) - Secretaria de Administração Penitenciária, Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/>. Acesso em: 26 de julho de 2021.

O mapa disposto acima apresenta a distribuição das 178 unidades prisionais no Estado de São Paulo de acordo com as Coordenadorias regionais às quais cada unidade pertence, a partir dos dados disponibilizados na página virtual da Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo.

Nesse sentido, é possível observar de maneira clara a alta concentração de unidades no interior. A Coordenadoria da Região Oeste (CRO), a mais distante da região metropolitana, sediada em Presidente Venceslau, a 610km da capital (Godoi, 2017, p.133), administra um total de 45 unidades (cujos municípios são indicados no mapa pela cor rosa), das quais 44 foram construídas a partir dos anos 1990²⁶, antes disso só havia a Penitenciária I de Presidente Venceslau nessa região, inaugurada em 1961. A Coordenadoria da Região Noroeste (CRN) - indicada no mapa pela cor azul - tem sede em Pirajuí à 400 km da capital paulista (*Ibidem*), administra 44 unidades prisionais, dentre as quais 39 foram inauguradas a partir dos anos 90. A Coordenadoria da Região Central (CRC), sediada em Hortolândia a 114 km da capital (*Ibidem*), é responsável por 39 unidades - nos municípios indicados no mapa pela cor verde - sendo 32 delas construídas após 1990. A

²⁶ A página da SAP da qual extraímos os dados aqui apresentados, mostra ainda o ano em que cada uma das unidades foi inaugurada, o que permite estabelecer uma linha temporal.

Coordenadoria do Vale do Paraíba e Litoral (indicada pela cor amarela no mapa), sediada em Taubaté a 130 km de São Paulo (*Ibidem*), concentra 19 unidades, sendo 14 delas inauguradas a partir de 1990. E por fim, a Coordenadoria da Região Metropolitana de São Paulo (Coremetro), concentra 28 unidades prisionais – nos municípios indicados no mapa pela cor laranja, dentre as quais 26 foram inauguradas a partir de 1990.

Os dados acima mostram, sobretudo, dois fenômenos: a intensa concentração de unidades penitenciárias no interior, principalmente no que Godoi (2017) chamou de “interior mais distante”, onde se encontram a CRO e a CRN; e a explosão penitenciária registrada após os anos 90, das 178 unidades existentes hoje segundo os dados da SAP, 155 delas foram inauguradas a partir de 1990.

3.2 Precedentes da interiorização penitenciária

Eda Maria Góes (2004, 2009) chama atenção para o contexto de intensa crise econômica e social que atravessava o Brasil nos anos 80 e 90, processo coincidente com a chamada transição democrática, isto é, a passagem de um longo período ditatorial para a retomada aos parâmetros da democracia liberal, como aponta a autora (Góes, 2004).

Paralelamente às mudanças sociais, políticas e econômicas que o país vinha passando, o setor penitenciário também é objeto de transformações importantes, marcadas pela centralização administrativa desse setor, implicando numa articulação entre os aparelhos policial e penitenciário que resultou num aumento da

repressão nas prisões, conforme observa Góes (2004). Nesse contexto, no Estado de São Paulo à época governado por Franco Montoro, emerge uma proposta política de humanização dos presídios, ainda que as propostas fossem moderadas e não questionassem profundamente as funções da violência e da punição (Góes, 2004), foram alvos de intensas críticas políticas, o que inviabilizou sua efetivação, mantendo a forma tradicional de administração penitenciária.

Indo adiante, Góes (2004) observa o processo de sucessão do governo Montoro, materializado na eleição de Mário Covas que, num esforço de se distinguir da experiência penitenciária de seu antecessor, empreendeu uma política de expansão penitenciária, processo para o qual colaborou o governo federal liderado por Fernando Henrique Cardoso que liberou massivos recursos para a construção de novas penitenciárias no estado.

A partir desses recursos, o governo estadual pôde iniciar um grande projeto penitenciário que previa a construção de 24 novas unidades prisionais no interior do estado, com o duplo objetivo de desativar a Casa de Detenção de São Paulo e reduzir a superlotação dos Distritos Policiais (Góes, 2004) Sob esse contexto, argumenta a autora, que a promessa de investimentos ganha dimensão especial e dois discursos convergem para a efetivação da interiorização penitenciária: de um lado, se geraria alívio para a população metropolitana ao descentralizar a massa carcerária e, de outro, seriam gerados inúmeros novos empregos nas cidades do interior do estado (Góes, 2004).

De forma semelhante, Zomighani Júnior (2014) destaca o contexto de intensa tensão social provocado pela crise econômica e política coincidente com a transição democrática nos anos 80, marcado por um cenário de pobreza, desemprego e por uma crescente demanda por repressão. Tal autor enfatiza ainda a crise prisional no Estado de São Paulo nos anos 80 e 90 e o acelerado encarceramento promovido, processos explorados de forma sensacionalista pela mídia, como aponta o autor, o que gerava, ao mesmo tempo, uma publicidade negativa para o governo e aterrorizava indivíduos que viviam próximos das prisões na capital (Zomighani Júnior, 2014 p. 111)

Sob esse contexto, o autor aponta que a saída política encontrada foi mover a massa carcerária concentrada na capital para pequenas cidades no interior do estado, o que implicaria numa redução da visibilidade sobre os problemas da prisão e em perdas políticas pequenas (Zomighani Júnior, 2013, 2014) Nesse sentido, inicia-se a expansão penitenciária para o interior. O autor irá enfatizar ainda como que essa nova política territorial tem como sustentação a estagnação econômica de uma região pouco dinâmica e desconectada dos circuitos econômicos, além de implicar numa *refuncionalização* dessas cidades que passam a receber novos fluxos populacionais e estar sujeitas a variados impactos econômicos e sociais. (Zomighani Júnior, 2014)

Zomighani Júnior (2014) irá apontar também para alguns processos que convergiram para o processo de expansão penitenciária para o interior, como o uso da geometria rodoviária

paulista como eixo da expansão, o argumento de dinamização de economias depressivas, a resistência à construção de unidades nos centros urbanos, as pressões por diversos setores da sociedade e o argumento de se isolar lideranças criminosas ligadas às facções. (Zomighani Júnior, 2014)

Numa outra chave argumentativa, Rafael Godoi (2017) propõe distinguir as formas como o interior foi lido nas estratégias de expansão prisional nos anos 50 e 70 e nos anos 90 e 2000. Godoi aponta que o interior é compreendido como local adequado para a instalação de prisões abertas nos anos 50 e 70 porque era considerado como terapêutico e dotado de qualidades favoráveis para a ressocialização do condenado. Por outro lado, na recente interiorização penitenciária dos anos 90 e 2000, o interior é entendido como fator de duplicação da segregação e passa a ser considerado pelas suas potencialidades securitárias (Godoi, 2017).

Assim como Góes (2004, 2009) e Zomighani Júnior (2013, 2014), Godoi (2017) também enfatiza o cenário de crise, desemprego e pobreza que se apresentava na década de 90, além do crescimento dos índices de criminalidade e de encarceramento. Godoi (2017) aponta que a cumulação desses fatores implicou num cenário favorável à expansão e interiorização do sistema penitenciário paulista (Godoi, 2017), contudo, aponta para dois fatores que anteciparam o processo: de um lado, o Massacre do Carandiru ocorrido em 1992 que implicou tanto na explosão da questão carcerária no debate público quanto no compromisso do governo estadual em desativar a Casa de Detenção (Godoi, 2017).

Por outro lado, no ano seguinte foi fundado o Primeiro Comando da Capital que cresceu e se espalhou pelo estado rapidamente, entrando no cálculo da aceleração da expansão interiorizada empreendida pelo governo seguindo uma estratégia securitária (Godoi, 2017).

3.2.1 Discursos da interiorização

Dentre os argumentos mobilizados no contexto da interiorização penitenciária, além da já citada geração de empregos no interior e do distanciamento da sensação de insegurança nas grandes cidades metropolitanas, destacam-se:

- 1) O aumento de repasse orçamentário através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) devido ao incremento censitário gerado pela instalação de uma unidade prisional e sua população - tal argumento é citado por Godoi (2017), Zomighani Júnior (2013, 2014), Cescon (2012)
- 2) Reversão da perda demográfica sofrida pelos pequenos municípios de economia estagnada na metade do século XX (Zomighani Júnior., 2013, 2014)
- 3) Benefícios indiretos através do estímulo ao comércio local e o aumento do repasse de investimentos estaduais e federais (Zomighani Júnior, 2014)
- 4) Incremento no funcionalismo público que apresentaria salários maiores a serem investidos nos pequenos municípios (Godoi, 2017)

5) Criação de postos de trabalho temporários durante a construção das novas unidades (Godoi, 2017)

Percebe-se que questões de ordem econômica estão por trás da maioria dos argumentos favoráveis à instalação de unidades penitenciárias no interior do Estado de São Paulo. Nesse sentido, Godoi (2017) argumenta que por meio da expansão interiorizada a prisão passa a ser pensada enquanto uma política de desenvolvimento econômico e social, além de ser concebida como uma ferramenta de governo não somente das pessoas encarceradas, mas também das pessoas livres que vivem no interior (Godoi, 2017)

Há que se destacar ainda que não foi um processo que se deu sem negociações e conflitos políticos. Zomighani Júnior (2014) aponta para a necessidade de o governo estadual obter a adesão dos prefeitos para instalação das novas unidades, considerando a autonomia conferida pela Constituição de 1988 aos municípios e observa que esses gestores se dividiram em dois grupos: os que defendiam a interiorização sob o argumento de que isso poderia incrementar a economia local e os que eram contrários, apontando para a insegurança gerada pela chegada de uma prisão.

Góes (2009) discute sobre a campanha contra a vinda de presídios mobilizadas por meio da mídia local em Presidente Prudente quando um prefeito que fazia oposição ao governo estadual foi eleito na cidade.

Godoi (2017) aponta que considerando que a contrapartida exigida pelo estado era a doação do terreno para a construção e

considerando a disputa entre prefeitos, alguns gestores se apressavam para comprar terras com a intenção de receber as novas unidades e destaca: “o governo estadual fez suas escolhas segundo avaliações técnicas e **articulações políticas.**” (Godoi, 2017, p. 168, grifos meus). Apesar de também destacar a oposição e mobilização de diversos setores da sociedade temendo um aumento da insegurança.

3.2.2 Efeitos Econômicos da interiorização

Quanto aos efeitos concretos da interiorização penitenciária sobre as economias dos pequenos municípios interioranos, podemos afirmar que eles são menores e mais localizados do que o esperado.

Analizando o caso de três cidades de Nova Alta Paulista: Dracena, Tupi Paulista e Junqueirópolis, Rafael Godoi (2017) destaca a criação de empregos na construção civil e um aumento da arrecadação do Imposto Sobre Serviços durante o período de execução das obras das penitenciárias e elenca ainda a geração de 250 empregos em cada uma das unidades quando inauguradas, algo enquadrado como um impacto positivo principalmente quando se considera os altos salários desse cargo. Contudo, o autor chama atenção para a atenuação desse impacto pelo fato de que os salários não aumentaram com o tempo, assim como o quadro de funcionários não cresceu e num dado momento o processo de recrutamento para esses postos de trabalho foi estadualizado, de modo que parte dos funcionários não são

originários das cidades onde as prisões estão instaladas e gastam seus recursos em suas cidades de origem. (Godoi, 2017)

Por outro lado, Godoi (2017) enfatiza o aumento das vendas relatados pelos comerciantes dessas cidades, além de um impulso no mercado hoteleiro e de transporte, de modo que o autor ressalta a existência de uma “economia própria da visitação penitenciária” (Godoi, 2017, p. 170) e de uma “economia especializada – dirigida principalmente às visitantes dos presos” (Godoi 2017, p. 216), tema que trataremos mais adiante.

Em sua obra Zomighani Júnior (2013, 2014) enfatiza alguns impactos negativos gerados pela instalação de penitenciárias no interior, ele aponta que são geradas mais demandas para o município sem que haja contrapartida das instâncias federal e estadual de governo (Zomighani Júnior, 2014, p. 115). Destaca também que o processo de interiorização aprofunda as desigualdades espaciais entre as regiões do estado. No entanto, assim como Godoi (2017), o autor também identifica o favorecimento do comércio local, chegando a apontar que os pequenos comerciantes seriam os únicos beneficiários desse processo (Zomighani Júnior, 2013, 2014).

Na mesma linha, tratando do processo na cidade de Valparaíso, Natália Redígolo (2013) também aponta como efeito um crescimento no movimento do comércio e o desenvolvimento de atividades específicas ligadas às penitenciárias.

Ainda na mesma direção De Paula e Silva (2019) observa, a partir de entrevistas com duas lideranças políticas do município de

Lavínia, a convergência para um discurso que reconhece o aumento do repasse orçamentário pelo FPM e quanto à dinâmica de visitação como parte ativa da economia local, apontando para a existência de um “turismo penitenciário.” (De Paula e Silva, 2019, p. 97)

Vemos a partir de diferentes trabalhos realizados em municípios distintos inseridos no contexto de interiorização penitenciária uma multiplicidade de efeitos resultantes desse processo. Contudo, um efeito ressaltado por todos esses autores diz respeito à geração de uma economia especificamente gerada pela visitação às prisões no interior, expressa no desenvolvimento e/ou incremento de um comércio voltado a atender as demandas dessas visitantes, algo que De Paula e Silva (2019) chamou de “turismo penitenciário”, sobre o qual aprofundaremos nossa análise no capítulo a seguir.

4 ECONOMIA DA VISITAÇÃO PRISIONAL

Resta-nos perscrutar as formas de manifestação dessa economia engendrada pela visitação prisional.

4.1 Nova Alta Paulista

Analisando três cidades de Nova Alta Paulista, Rafael Godoi (2017) destaca o município de Dracena como um importante centro logístico da visitação penitenciária dessa região (Godoi, 2017), chamando atenção para o desenvolvimento do setor hoteleiro nessa cidade composto por cinco hotéis, inclusive um

especializado no atendimento de visitantes de presos que vêm à cidade para a visita, de modo que são ofertados serviços específicos para esse público, como o aluguel de cozinhas para o preparo de alimentos que serão levados à prisão e o transporte de bagagens e pessoas.

Godoi ainda chama a atenção para um quadro semelhante no município de Junqueirópolis, no qual três de seus quatro hotéis são especializados no atendimento de familiares de presos, também oferecendo os serviços citados acima (Godoi, 2017). Analisando um dos hotéis especializados dessa região, o autor descreve o movimento intenso a partir da sexta-feira até o domingo, em contraste com o restante da semana, quando o movimento é bastante ínfimo (Godoi, 2017), o que reforça a importância da visita prisional para a operação desse setor.

4.2 Valparaíso

Em relação ao município de Valparaíso, Natália Redígolo (2012) também chama atenção para a explosão do movimento hoteleiro com a chegada das prisões na cidade. Ela aponta para a existência de seis hotéis, além de diversas pousadas, inclusive algumas geridas pelos familiares de presos (Redígolo, 2012), além de enfatizar também a ampliação do setor de transportes conforme a citação: "O setor de transporte também foi ampliado: antes da instalação das unidades havia apenas um taxi que passava a maior parte do tempo parado na rodoviária. Na ocasião da pesquisa encontramos o telefone de seis taxis diferentes e dezenas de moto taxis." (Redígolo, 2012, p.335)

4.3 Balbinos

Zomighani Júnior em sua tese (2013) observa esse fenômeno da economia gerada pela visitação prisional sobre a rubrica de "circuito inferior da economia prisional"²⁷, que se caracteriza por um crescimento do comércio formal e informal de rua voltado ao atendimento das visitantes, o aumento da oferta de vagas em hotéis e pensões, o aumento do consumo em estabelecimentos como bares, mercados e lanchonetes, além do aumento dos transportes, inclusive em suas modalidades informal e ilegal. (Zomighani Jr., 2013)

Olhando especificamente para o município de Balbinos, o autor aponta ainda para o favorecimento de pequenos comerciantes, donos de pequenos mercados e de lojas de alimentos e produtor de higiene e limpeza em decorrência da visitação prisional, destacando o comércio local como ponto de abastecimento para as visitantes. (Zomighani Jr., 2013)

4.4 Itapirina

Em entrevista com comerciantes de Itapirina, Giane Silvestre (2012) também observou uma ênfase no aumento das vendas em seus comércios com a vinda das penitenciárias na fala dos vendedores. Em contrapartida, eles também enfatizam uma queda

²⁷ Em contraponto a esse circuito inferior da economia prisional, Zomighani Júnior (2013) também discute o circuito superior, caracterizado pelos investimentos estatais mobilizados para a construção e manutenção do sistema prisional.

nas vendas durante o período em que a Penitenciária 2 de Itapirina esteve desativada entre julho de 2006 e maio de 2007, o que implicou numa queda do número de familiares de funcionários e das visitantes. (Silvestre, 2012)

4.5 Lavínia

Nessa mesma direção Thamires Luz de Paula e Silva (2019) discute sobre o município de Lavínia. Em entrevista com a pesquisadora, um dos prefeitos da cidade que é também proprietário de um supermercado enfatizou a existência de um “turismo penitenciário” em decorrência da instalação das penitenciárias na cidade, apontou para a necessidade que se fez de construir novas pousadas na cidade e para a intensa movimentação de táxis (De Paula e Silva, 2019)

Além disso, em seu trabalho, a autora questiona: “[...] como os moradores se adaptaram para atender comercialmente o fluxo das visitantes para que a reconfiguração da prisão possa ter se estabelecido em um mercado tão específico?” (De Paula e Silva, 2019, p. 99) E aponta para a interpretação da existência das penitenciárias como oportunidade econômica, no sentido de buscar fornecer os serviços demandados pelas visitantes (De Paula e Silva, 2019).

E então passa a descrever como essa economia, marcada pela sazonalidade, começa a operar a partir da quinta-feira:

É quando Lavínia, do lado de fora das grades, se prepara para atendê-las, as prateleiras dos supermercados se renovam em consonância com a inflação dos preços; os

carros de táxi deixam as garagens de suas casas; os locais de hospedagem estão em funcionamento; e, os policiais estão vigiando com mais cautela. (De Paula e Silva, 2019, p. 107)

De Paula e Silva (2019) chama atenção ainda para outros aspectos que movimentam essa economia, como a montagem do *jumbo* a ser levado visita na cidade e a circulação das visitantes pela cidade em seu tempo livre, o que se converte em consumo nos estabelecimentos. E passa a analisar algumas faces dessa economia, como o setor de hotelaria: Lavínia contava com 13 pousadas, das quais a maioria aceitavam somente mulheres e 1 hotel, além de a pesquisadora ter identificado ao final de 2018, a construção de um novo hotel resultante do investimento de pessoas de outra cidade. (De Paula e Silva, 2019) Algo que chama atenção para a multiplicidade de atores sociais envolvidos e atraídos por essas dinâmicas econômicas engendradas pela visitação prisional.

A autora enfatiza também o fraco movimento nos supermercados durante a semana e o contraste com o intenso movimento que começa a se desenhar nesses estabelecimentos a partir de quinta-feira e que entre sexta-feira e sábado estão lotados de visitantes. O que implica numa mobilização de mais funcionários pela administração do mercado e na remarcação dos preços (inflação) para atender as visitantes. (De Paula e Silva, 2019) Além disso, a autora observa também o chamado empreendedorismo espontâneo que se manifesta de diversas formas, desde a venda

de bolos nos dias de visita, na oferta do serviço de assar carnes, na preparação de comidas para levar no *jumbo* etc. que a autora classifica da seguinte forma: “É um vaivém de pessoas que sobrevivem economicamente daquela dinâmica de visitação e que deixaram a criatividade conduzir-lhes na elabora o de um produto específico que às visitantes pudesse interessar.” (De Paula e Silva, 2019, p. 139)

4.6 As contradições da economia da visitação prisional

Vimos, portanto, como “toda uma rede de negócios floresce no rastro da expansão prisional” (Silvestre, 2008, p. 96) de modo que emerge uma economia a partir da visitação prisional que se manifesta em diversos setores, como o setor de transportes, o setor de hotelaria, pequenos comércios, tanto em suas modalidades formais quanto informais,  m de supermercados, bares, entre outros estabelecimentos que são beneficiados pela interiorização penitenciária.

Contudo, há que se destacar que se trata de um processo eivado de contradições. De um lado, Zomighani Júnior (2013, 2014) destacou que a interiorização penitenciária implica num aprofundamento das desigualdades espaciais no estado ao selecionar determinadas regiões para a instalação de prisões, ao passo que as regiões centrais e dinâmicas recebem outro tipo de investimentos e se integram ao capital.

Por outro lado, a economia gerada pela visitação prisional tem origem no descaso do Estado em prover recursos básicos aos

presos que passam a ser garantidos por familiares, conforme observa Zomighani Júnior (2014):

A dinâmica econômica local produzida pelas penitenciárias tem origem no descaso do Estado em oferecer aos presos itens de necessidade básica como alimentos e produtos de higiene, levando as famílias a adquiri-los no comércio local, antes dependente apenas das demandas locais. **Desse modo, uma porcentagem da renda das famílias pobres da capital também passa a ser direcionada para o interior, dinamizando parte do comércio e serviços no entorno das novas penitenciárias.** (Zomighani Júnior, 2014, p. 118, **grifos meus**)

Nesse sentido, percebe-se que a oportunidade econômica gerada para os moradores das regiões interioranas tem como contraparte um ônus significativo imposto aos familiares de presos que partem de outras regiões rumo às penitenciárias que têm de gastar com a montagem do *jumbo* e arcar com os altos custos do deslocamento.

Nesse mesmo sentido, discutindo o “turismo penitenciário”, De Paula e Silva (2019) enfatiza que é a realidade prisional que converte as visitantes em turistas, já que elas não escolhem o destino e estão sujeitas à intensa rotatividade do sistema carcerário.

Outra contradição existente nesse processo é que, se por um lado, a prisão é identificada como oportunidade econômica, por outro lado, também é fonte de medo e insegurança para muitos moradores e mesmo os comerciantes (Silvestre, 2012, Godoi, 2017,

Redigolo, 2012, De Paula e Silva, 2019; Zomighani Júnior, 2013, 2014)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse artigo buscamos compreender como opera uma economia engendrada pela visitação prisional em cidades no interior de São Paulo. Num primeiro momento, buscamos descrever as possibilidades de diálogo entre a economia e o tema das prisões, enfatizando o potencial da interdisciplinaridade entre economia e ciências sociais para análise desse objeto, além de realçar o objeto selecionado.

Na sequência, analisamos a distribuição das prisões pelo território de São Paulo, de modo a demonstrar os efeitos da interiorização penitenciária para a configuração da malha penitenciária paulista. Analisamos também os precedentes da interiorização penitenciária, fortemente marcado por um cenário de crise econômica, política e social; e os discursos que embasaram a execução desse processo, que se mostraram claramente atravessados por argumentos de ordem econômica. Vimos ainda a própria expansão penitenciária ser pensada como uma política de desenvolvimento econômico para as regiões economicamente subdesenvolvidas do Estado.

Além disso, buscamos identificar os efeitos econômicos gerados pela interiorização penitenciária de forma geral, o que apontou para questões de ordem censitária, orçamentária e relativas à geração de empregos. Além de observar uma

convergência dos autores aqui mobilizados para a ênfase sobre um tipo de economia específico da visitação prisional. Economia que não se mostrou isenta de contradições, conforme buscamos apontar, já que se tem origem no descaso estatal e num ônus intenso impostos aos familiares de presos – estes sujeitos a uma série de dificuldades para efetivar a visitação prisional.

No mais, a investigação acima e o objeto selecionado nos mostrou algo que já era apontado por Dequech (2011), no sentido de que há uma dificuldade de delimitar as fronteiras entre a sociologia e a economia, tanto por seus objetos, quanto por suas abordagens. Nesse sentido, se fez necessária uma análise interdisciplinar para dar conta de um objeto aqui compreendido como situado entre as duas disciplinas e se percebeu o potencial heurístico de se mobilizar essas disciplinas em conjunto, o que abre caminho para analisar diversos aspectos de um fenômeno que poderiam ser negligenciados ao se partir de uma perspectiva restritiva do ponto de vista disciplinar.

REFERÊNCIAS

CABRAL, Sandro & LAZZARINI, Sergio G. *Impactos da participação privada no sistema prisional: evidências a partir da terceirização de prisões no Paraná*. **Revista de Administração Contemporânea** [online]. v. 14, n. 3, pp. 395-413, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000300002>>.

CESCON, Flávia Rodrigues Prates. **Migração e unidades prisionais**: o cenário dos pequenos municípios do Oeste Paulista.

Dissertação (mestrado) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

DAVIS, Angela. **Estarão as prisões obsoletas?** Rio de Janeiro: Difel, 2020.

DE PAULA E SILVA, Thamires Luz. **"Turismo penitenciário": economia e prisão na consolidação de uma prática de mercado.** Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

DEQUECH, David. Instituições e a relação entre economia e sociologia. **Revista Estudos Econômicos**, Vol. 41, Nº3 - Jul-Set 2011, pp.599-619.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: Nascimento da Prisão.** Petrópolis: Vozes, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** São Paulo, Atlas S.A., 2008.

GODOI, Rafael. **Fluxos em cadeia: as prisões em São Paulo na virada dos tempos.** São Paulo: Boitempo, 2017.

GÓES, Eda Maria. Transição política e cotidiano penitenciário. **História (São Paulo)** [online]. v. 23, n. 1-2, pp. 219-238, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-90742004000200011>>

GÓES, Eda Maria. A presença e a ausência da população penitenciária em pequenas e médias cidades do interior paulista: Dilemas de uma história recente. **Projeto História**, São Paulo, n. 38, pp. 183-204, jun. 2009.

MINHOTO, Laurindo Dias. As prisões do mercado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online]. n. 55-56, pp. 133-154, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452002000100006>

REDIGOLO, Natália Carolina Narciso. Percepções de moradores de pequenos municípios com a chegada das unidades prisionais: o caso de Valparaíso - SP. **Anais do X Seminário de Ciências Sociais - Tecendo diálogos sobre a pesquisa social**. Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Ciências Sociais, 22 a 26 de outubro de 2012.

RUSCHE, Georg & KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004.

SAP - SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA. 178 Unidades Prisionais. São Paulo, **Portal SAP**. Disponível em: <<http://www.sap.sp.gov.br/>>. Acesso em: 26 de julho de 2021.

SILVESTRE, Giane. O rastro da indústria penal: a interiorização penitenciária e o paradigma dos municípios paulistas. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência e Segurança** [online], n. 1, 2008. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/levs/article/view/767>

SILVESTRE, Giane. **Dias de Visita: uma sociologia da punição e das prisões**. São Paulo: Alameda, 2012.

VARELLA, Drauzio. **Prisioneiras**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

ZOMIGHANI JR., James Humberto. **Desigualdades espaciais e prisões na era da globalização neoliberal: fundamentos da insegurança no atual período**. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

_____. *Cartografias da interiorização penitenciária no estado de São Paulo*. **Verve**, n. 25, pp. 109-128, 2014.

CAPÍTULO 8

UMA APRESENTAÇÃO DE ESTUDOS SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE ECONÔMICA, POLÍTICA E JURÍDICA

Lucas Proença Queiroz da Silva

Matheus Bittar Lois

INTRODUÇÃO

O tema do orçamento público é, por si só, um objeto de grande interesse e estudo de diversas áreas do conhecimento em ciências sociais, seja do ponto de vista de análise econômica com perspectivas e implicações para o crescimento do país, seja na discussão sobre seu rito de votação e implementação aliado às políticas públicas ou até mesmo via aspectos jurídico-legais que o permeiam, tal referencial empírico, portanto, engloba uma série de possíveis abordagens dos mais variados âmbitos.

Dada esta perceptível riqueza temática, este artigo tem como finalidade realizar uma apresentação de abordagens recorrentes ao estudo do orçamento público, de modo a sinalizar uma espécie de compreensão holística do fenômeno enquanto aglutinador. Neste sentido, busca-se enfatizar análises da literatura corrente em notadamente três campos de estudo que se

apresentam quanto ao orçamento, são eles: econômico, político e jurídico-legal.

A motivação para este enfoque analítico se deu pela excepcionalidade do atraso que teve a aprovação do orçamento público no Congresso Nacional de 2021, sendo este aprovado apenas no dia 25 de março já de 2021 e sancionado a 22 de abril. Esta ocorrência *sui generis* na história do Brasil pós-retomada democrática fez com que suscitasse uma tentativa de compreender o “fenômeno” orçamentário como um todo. Diversos trabalhos estudados focalizam minudências específicas do processo de aprovação orçamentária não se importando com uma compreensão global, este artigo, contudo, não tem a intenção de se fazer canônico ou qualquer coisa que o valha, busca-se apenas perpassar diferentes aspectos do “todo” orçamentário, de forma que se possibilite uma visão panorâmica do fenômeno, ainda que carente de especificidades.

A escolha da separação dos enfoques em econômico, político e jurídico-legal proveio de uma análise da literatura a qual julgou-se assim melhor segmentar. No campo econômico, implicações fiscais, contas públicas, gastos e investimentos aparecem em alto relevo, a distribuição da vinculação orçamentária para esta ou aquela área refletem um *trade off* anterior que priorizou algumas determinadas políticas em detrimento de outras, no campo político há um rigoroso enfoque na tramitação do orçamento, sendo seu envio prerrogativa exclusiva do Executivo, para o aprovarem, os congressistas

possuem diversos mecanismos de incentivos propiciados pelo próprio Executivo ao qual os mesmos reagem, sejam indicações partidárias para ministérios, coligações políticas presentes ou prometidas e até a pura e simples liberação de emendas. Já no assentamento jurídico-legal, faz-se uma análise dos dispositivos constitucionais que versam sobre o orçamento e se diferenciam os três setores de planejamento e execução orçamentária, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Este trabalho está dividido em cinco seções, a primeira introduz o tema de análise, as três seguintes referem-se cada uma a um enfoque temático especificado e a última conclui o escrito.

2 O ORÇAMENTO PÚBLICO SOB A ÓTICA DA ECONOMIA:

Sabemos, de antemão, que o orçamento público, além de ser fruto de intensas e contínuas disputas e negociações políticas, se trata de uma importante tomada de decisão por parte do governo federal, isto é, consiste em um grande *trade off*, no qual ele, necessariamente por força de lei, precisará lidar. Dessa forma, elaborar uma proposta de orçamento para todo o país resulta da árdua tarefa de se equilibrar conceitos práticos como, por exemplo, eficiência e equidade, diante de diversos atores e fenômenos, sejam eles "visíveis ou invisíveis", que interferirão, em maior ou menor grau (MANKIW, 2019).

Por conta disso, é dever do governo, mediante os limites estabelecidos pela legislação cabível e pelos finitos valores disponíveis em caixa, ponderar sempre entre a maximização dos resultados a partir dos recursos dispostos e a distribuição equânime deste trabalho, de tal sorte que a administração pública funcione como um todo harmonioso. Porém, não era de se esperar que o conflito não aparecesse aqui. Em virtude disso, muitos custos de oportunidades são analisados neste processo, em que se pesem os ganhos e perdas tanto para a população como para o próprio governo, em função de aspectos relativos à governabilidade política, na distribuição dos recursos entre as mais diversas áreas da vida e organização social, citamos, por exemplo, saúde, educação, segurança pública, previdência etc.

O que, conseqüentemente, não impedirá o impacto no cotidiano da população como, por exemplo, no aumento ou diminuição do seu poder de consumo, a implementação ou desmantelamento de políticas públicas e outras, e muito menos no ambiente político.

É sabido que as pessoas reagem aos incentivos e quando falamos do orçamento público da nação, bem como na maneira com que ele será distribuído, mesmo que diretamente demore ou interfira muito pouco no dia a dia do cidadão, elas certamente também reagirão a isso. Refletindo, desse modo, na imagem e percepção tanto interna como externa do governo em relação ao seu próprio povo e nações que se relacionam e negociam com ele. O que pode ocasionar no descontentamento popular e

ausência de governabilidade política por parte da situação no governo, qual este não elabora e não executa um plano de orçamento, além de viável, favorável ao desenvolvimento e amparo da seguridade social e dignidade da pessoa humana, preceitos fundamentais em qualquer Estado Democrático de Direito. Hipótese em que greves e articulações contrárias, se tornam comuns.

Por outro lado, o governo também deverá levar em consideração o desenvolvimento econômico dos diversos setores que compõem sua economia. Propiciar condições mínimas de financiamento e crédito para o desenvolvimento econômico da agropecuária, indústria e serviços, construção da infraestrutura demandada, entre outros diversos pontos, é necessário dentro do escopo do orçamento público. Ter em conta os gastos do orçamento relativos ao avanço dos índices econômicos tais como aumento de empregos, do PIB e diminuição dos desempregos, faz parte de todo um planejamento saudável.

3 O ORÇAMENTO PÚBLICO SOB A ÓTICA DA POLÍTICA:

Quando se trata da questão orçamentária em relação ao comportamento parlamentar, muitos trabalhos publicados apontam para uma estratégia padrão por parte dos parlamentares em relação à parte orçamentária que lhes cabe (Baião, Couto e Oliveira (2019); Graton, Bonacim e Sakurai (2020); Vasselai e Mignozzetti (2014)). O enfoque aqui se dará em justamente

esmiuçar este padrão observado pela literatura e elencar considerações gerais sobre a tramitação do orçamento público no que se refere a seu rito de aprovação.

O orçamento público só pode ser proposto pelo Poder Executivo, sua composição é dividida em três setores, a primeira de nome Plano Plurianual (PPA) é uma modulação a médio prazo do orçamento de um espaço temporal de quatro anos (os três últimos de um mandato presidencial e o primeiro do próximo, independente de reeleição), a segunda é a chamada Lei Orçamentária Anual (LOA), que busca tornar operacional as metas estabelecidas no PPA e por fim, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) pode ser entendida como um elo de ligação entre os dois setores anteriores (Peres e Santos, 2020).

Como os nomes já indicam, o orçamento constitui-se de uma lei, logo, ela precisa ser aprovada pelo Congresso Nacional para entrar em vigor, não se trata de uma imposição do Poder Executivo, embora este possua prerrogativa exclusiva de propô-lo. Desta forma, deputados e senadores podem, legitimamente, alterar o texto da lei orçamentária usando suas prerrogativas de Poder Legislativo, ocorre que, mesmo sendo a imensa maioria do volume orçamentário já "carimbada" (ou seja, com destinação certa), os congressistas ainda possuem uma margem de manobra, as chamadas emendas parlamentares.

As emendas parlamentares podem ser de três tipos: emenda individual, emenda da relatoria e emenda coletiva, contudo, a literatura tem focado substancialmente nas emendas de cunho

individual, estas, por poderem ser destinadas diretamente à localidade e à finalidade exclusiva do parlamentar, podem ser a ele imediatamente associadas, logo, se estabeleceria uma relação de mútuo interesse, o Executivo usaria a liberação de verbas para manter sua coalizão e os congressistas dela tirariam proveito angariando popularidade e visibilidade eleitoral (Baião, Couto e Oliveira (2019); Bezerra (2001); Graton, Bonacim e Sakurai (2020); Vasselai e Mignozzetti (2014)). Esta prática comumente associada a “barganha” política foi objeto de estudos econométricos de regressão que visavam estabelecer a relação entre emendas liberadas e votações aliadas aos interesses do governo federal (Graton, Bonacim e Sakurai, 2020).

Apesar de esta ser a tese corrente, Vasselai e Mignozzetti (2014) apresentam algumas objeções concernentes a ela, a mais evidente é o pequeno montante relativo dentro do orçamento a que os deputados teriam direito (algo em torno de 1 a 1,6%) do orçamento total. Além disso, emendas parlamentares não podem ser usadas para criar nenhum programa de qualquer espécie em nenhuma esfera federativa, além do mais, outros fatores como pertencer à coalizão do governo (por membros partidários em ministérios, por exemplo), se tornam alijados da interpretação que foca primariamente na execução das emendas parlamentares, o que pode gerar distorções.

Este poder de mútuo interesse entre Executivo e base aliada por meio da execução de emendas parlamentares foi, entretanto, matizado pela Emenda Constitucional (EC) 86/2015 que prevê a

execução mandatória de 1,2% da receita corrente líquida em emendas parlamentares, independente de pertencerem ao (ou votarem com os interesses do) governo (Baião, Couto e Oliveira, 2019). O poder discricionário que agora mantém-se com o Executivo é o *timing* de liberação das emendas, assim, este pode utilizar-se delas para garantir a aprovação desta ou daquela pauta, numa prática de varejo, não de atacado, até mesmo podendo-se chamar de “sob demanda”.

É importante também, contudo, não focarmos apenas no âmbito federal da esfera de negociação, Bezerra (2001) nos informa que, por parte dos gestores locais, principalmente prefeitos, os chefes dos Executivos municipais tendem a se aliar a deputados que lhes entregam mais recursos, majoritariamente destinados às obras de infraestrutura, deste modo, deputado e prefeito podem capitalizar os ganhos políticos eleitorais que aqueles recursos trazem. Ressalta-se que, nestes casos, a melhoria conseguida por meio daqueles recursos vindos da União é vendida à população como um empenho e realização pessoais dos esforços do prefeito e do deputado, beirando a um personalismo.

Tal interpretação, ademais, encontra base empírica. Baião, Couto e Oliveira (2019) mostram utilizando análises de regressão e a simulação Monte Carlo que as localidades, com exceção da região sudeste, que mais recebem os recursos das emendas não são as mais carentes destes, em vez disso há uma concentração estatisticamente significativa dos recursos destinados às bases

eleitorais dos deputados que os conseguiram, logo, do ponto de vista local, a simbiose política está estabelecida.

No plano federal, os incentivos à execução de emendas são outros. Bertholini e Pereira (2017) afirmam que uma coalizão de governo deve ser programática e tão mais homogênea quanto possível, já que quanto mais heterogênea for, maiores serão os custos de mantê-la. Neste sentido, o nosso presidencialismo de coalizão teorizado por Abranches (1988) estaria imbricado em mecanismos de incentivos dos mais diversos, dentre eles a liberação de emendas. Para testar esta hipótese, Graton, Bonacim e Sakurai (2020) analisaram a votação de parlamentares no ano anterior à liberação de emendas, sendo a hipótese nula (h_0) de que o comportamento parlamentar não afeta a liberação das verbas, no entanto observou-se:

[U]m aumento de 10 pontos percentuais de votos parlamentares favoráveis aos projetos do Executivo, eleva, em média, o valor líquido de suas emendas em quase três pontos percentuais no ano subsequente (GRATON; BONACIM; SAKURAI, 2020, p. 1376).

De modo também a corroborar a ligação entre votações favoráveis e emendas recebidas, os autores constataram que o deputado mais agraciado com a liberação de emendas não era nem da base formal de apoio do governo.

Todo este quadro apresentado reforça o fato da dificuldade, no momento da elaboração e da aprovação do orçamento público de 2021, em que estava colocado o governo de Jair Bolsonaro (sem partido) na formação de uma coalizão minimamente estável

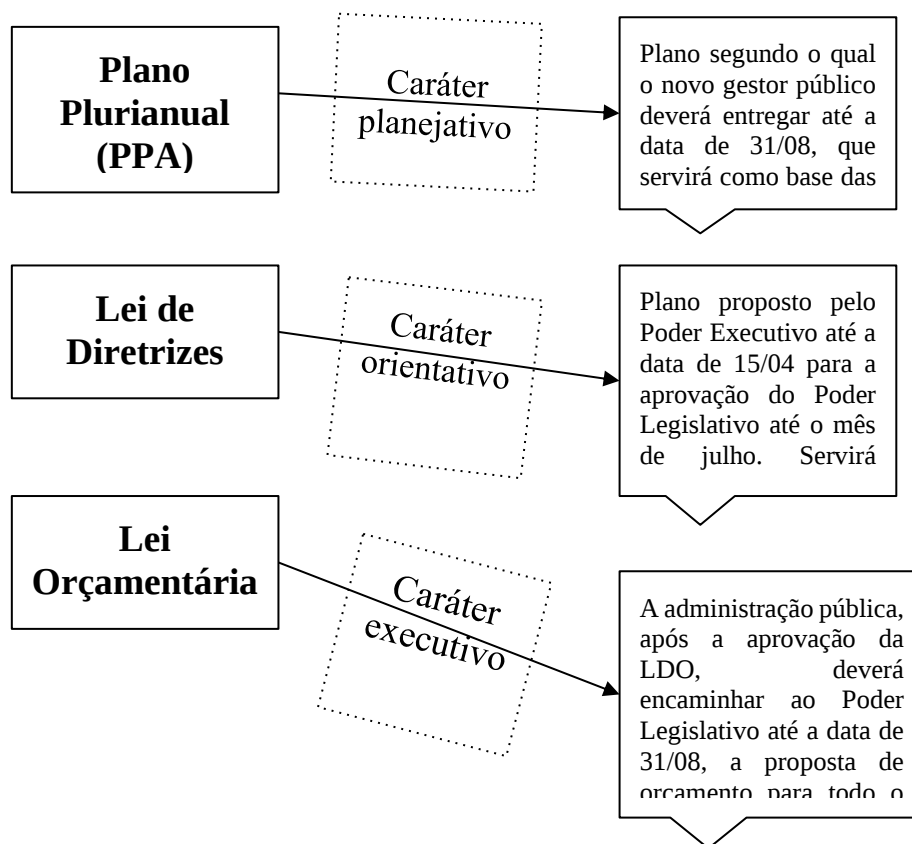
que pudesse lhe dar sustentação, tal fato também fora mostrado por Borda, Queiroz e Bittar (mimeo.) no que se refere à dificuldade da conversão das Medidas Provisórias (MPs) enviadas pelo Executivo em leis efetivas.

4 O ORÇAMENTO PÚBLICO SOB A ÓTICA JURÍDICA-LEGAL:

O orçamento público como foi visto acima, é fruto de intensas e contínuas disputas políticas que envolvem os mais diversos atores possíveis, sejam eles “visíveis” ou “invisíveis”. Dessa forma, também se faz necessário evidenciar aqui a importância de uma análise jurídica-legal aos processos descritos ao longo deste artigo.

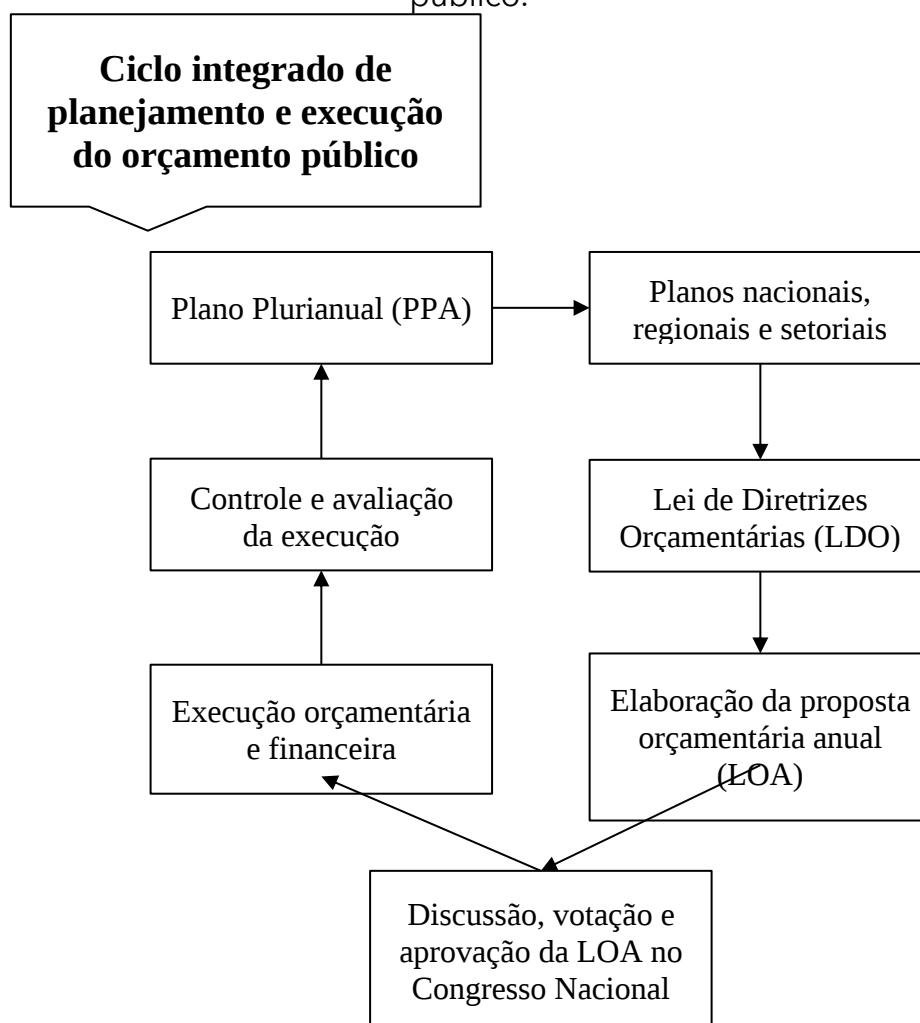
Convém, antes de tudo, montar a descrição do modelo orçamentário brasileiro, com ênfase nas 3 (três) leis que o compõe: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA). Os esquemas que seguem diferenciam estas entre si, bem como iluminam os processos de tramitação e integração:

Esquema 1 - Leis que compõem o modelo orçamentário brasileiro.



Fonte: própria dos autores a partir da adaptação de CUBERO, Mayne Meneghel. Modelos orçamentários no Brasil. **JusBrasil**, abr. 2021. Disponível em: <<https://maynecubero.jusbrasil.com.br/artigos/1198172773/modelos-orcamentarios-no-brasil>> acesso em: 28 jul. 2021.

Esquema 2 - Ciclo integrado de planejamento e execução do orçamento público.



Fonte: própria dos autores a partir da adaptação de **INSTRUMENTOS de Planejamento e orçamento**. Orçamento da União, Câmara dos Deputados.

Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>> Acesso em: 28 jul. 2021.

Compreender o modelo orçamentário brasileiro em sua totalidade também diz respeito em saber as possíveis decorrências em casos de descumprimentos à legislação orçamentária previamente estabelecida. O foco desta seção será, então, por meio da exposição que articula os dispositivos do direito constitucional e administrativo público, para se exemplificar os

crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária, praticados pelo Presidente da República e tipificados, principalmente, pelo artigo 85 da Constituição Federal de 1988 e 10º da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define justamente os crimes de responsabilidade e regula o respectivo e devido processo legal de julgamento.

Contudo, em função do seu caráter explicativo, vale destacar de antemão que, mesmo em virtude da excepcionalidade do orçamento público para de 2021 ser o motivador deste artigo, a indicação de possíveis crimes de responsabilidade pelo atual Presidente da República, Jair Bolsonaro (sem partido), na elaboração deste projeto, não se encaixa como objetivo deste excerto pois demandaria uma outra análise político-jurídica. Isto posto, passemos à exposição do que o texto constitucional diz a respeito do assunto.

O artigo 85 da CF/88, contido no capítulo II, "DO PODER EXECUTIVO", Subseção III, "DA RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA", apresenta um rol taxativo, isto é, restringido por lei, não admitindo-se expansão por interpretação, dos crimes de responsabilidade do Presidente da República por atentar diretamente à Constituição Federal. Adiante o devido artigo de embasamento:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
IV - a segurança interna do País;
V - a probidade na administração;
VI - a lei orçamentária;
VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.
Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento. (BRASIL, 1988, versão digital, s/p.)

Segue os incisos da lei especial, Lei nº 1.079/1950, que especificam cada um dos pontos que são considerados como crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

CAPÍTULO VI

DOS CRIMES CONTRA A LEI ORÇAMENTÁRIA

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

- 1- Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa;
- 2 - Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;
- 3 - Realizar o estorno de verbas;
- 4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.
- 5) deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
- 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
- 7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou

montante estabelecido em lei; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000) (BRASIL, 1988, versão digital, s/p.)

Vale destacar que em períodos extraordinários tais como este do contexto pandêmico, a probabilidade de ocorrência de um ou mais desses pontos aumenta consideravelmente, mas o apontamento destas no orçamento público para o ano de 2021 não é objetivo deste trabalho.

O que se gostaria de ressaltar, então, é o caráter responsivo que a pauta orçamentária tem sobre o Poder Executivo. Dada a sua extrema importância, qualquer atentado contra a legalidade estrita e rigorosa do planejamento e execução orçamentária poderá levar até mesmo à destituição do cargo de presidência. Tal rigor é mais um fator quase imperativo da necessidade de boas relações entre

os poderes da República, em especial, ao Executivo e sua base aliada no Congresso Nacional. O “jogo político” que perpassa ambos os poderes também é regrado pelas normas e instituições jurídico-legais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao apresentarmos este pequeno panorama que envolve a questão do orçamento público em diversos aspectos, propôs-se balizar o objeto estudado de uma forma ampla e que suscite novas pesquisas e trabalhos com perspectivas de aprofundamento. A compreensão muitas vezes segmentada do fenômeno orçamentário pode fazer surgir a crença de que, dependendo da área sob a qual se analisa o orçamento, se terá uma determinada concepção sobre ele.

Este trabalho visou justamente remar contra esta visão sectária do tema orçamentário e advoga os benefícios presentes e futuros que uma compreensão tão mais holística quanto possível podem trazer à academia e sociedade brasileira em geral. É importante salientar que sob todos os ângulos analíticos e teóricos de que se parta o estudo, todos eles buscam melhor compreender as implicações das ações ditas racionais dos atores envolvidos de modo a problematizá-las, logo, as escolhas (*trade offs*), os mecanismos de incentivo a que os atores estão submetidos, as diversas formas de se tomarem decisões no limite da legalidade e os custos destas estratégias não se resignam a este ou àquele enfoque, sendo todos eminentemente sociais.

Muitas vezes os modelos teóricos e canônicos de disciplinas e estudos que se debruçam sobre o orçamento pecam por idealizar o comportamento dos agentes em um único matiz e não levam em conta outros fatores, se não forem corrigidos teórica e metodologicamente tais modelos podem chegar a conclusões verdadeiramente absurdas, assim, o entendimento amplo da temática traz mais esta benesse, parecendo ser muito proveitosa para futuros trabalhos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. Rio de Janeiro. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5 - 34, 1988. Acesso em: 11 Jul. 2021.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Quem ganha o quê? Quando e como? Emendas orçamentárias em saúde no Brasil. **Revista Sociologia e Política**, v. 27, n. 71, p. 1-21, 2019. Acesso em: 11 Jul. 2021.

BORDA, Pedro Henrique; QUEIROZ, Lucas; BITTAR, Matheus. Presidencialismo de “co(a)lização”: um estudo comparativo do modelo brasileiro de governabilidade à luz das medidas provisórias. **Mimeo**: São Paulo, 2020.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 23 jul. 2021

BRASIL. **Lei nº 1.079**, de 10 de Abril de 1950. Lei que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1950.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **RAP Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-50, jul. - ago. 2017. Acesso em: 11 Jul. 2021.

BEZERRA, Marcos Otávio. Políticos, Representação Política e Recursos Públicos. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 7, n. 15, p. 181-207, jul. 2001. Acesso em: 11 Jul. 2021.

CUBERO, Mayne Meneghel. Modelos orçamentários no Brasil. **JusBrasil**, abr. 2021. Disponível em: <<https://maynecubero.jusbrasil.com.br/artigos/1198172773/modelos-orcamentarios-no-brasil>> acesso em: 28 jul. 2021.

GRATON, Luis Henrique Teixeira; BONACIM, Carlos Alberto Grespan; SAKURAI, Sérgio Naruhiko. Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1361-81, oct. 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000501361&lng=en&nrm=iso>. acesso em: 19 Nov. 2020. Epub Nov 02, 2020. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190399>.

INSTRUMENTOS de Planejamento e orçamento. Orçamento da União, **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>> Acesso em: 28 jul. 2021.

MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução À Economia**. 8. ed. [S.l.]: Cengage Learning, 2019, 720 p.

PERES, Ursula Dias; SANTOS, Fábio Pereira dos. GASTO PÚBLICO E DESIGUALDADE SOCIAL O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 103, p. 1 - 21, 2020. Acesso em: 11 Jul. 2021.

VASSELAI, Fabricio e MIGNOZZETTI, Umberto G.O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes. **Dados** [online]. 2014, v. 57, n. 3 [Acessado 7 Fevereiro 2022] , pp. 817-853. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/00115258201425>>. ISSN 1678-4588 . <https://doi.org/10.1590/00115258201425>.

CAPÍTULO 9

PRIVATIZAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO: MITOS, VERDADES E CONSEQUÊNCIAS

Priscila Nogueira Batista

INTRODUÇÃO

A década de 1990 no Brasil foi marcada pela nova ordem internacional advinda do epicentro do capitalismo. A hegemonia internacional conduzida pela agenda de propostas dos organismos financeiros (Banco Mundial, FMI e BID) e pelo conjunto de medidas aplicadas pelos mesmos na América Latina, chamado de Consenso de Washington, trouxeram ao Brasil uma nova feição.

O governo de Fernando Collor de Mello iniciou a agenda neoliberal no país, e assim lançou o PND (Plano Nacional de Desestatização) com a venda de estatais isoladas, porém com o impeachment de Collor, o governo FHC assumiu a segunda e mais voraz fase do projeto, passando assim à privatizações de “setores” estatais. Com a estabilização da inflação pelo Plano Real, FHC encontrou portas abertas para dar prosseguimento a tal agenda, já que havia ganhado confiança do público ao devolver o poder de compra e estabilizar a moeda.

Desta maneira, a partir da década de 1990 no Brasil, “o governo aprofundou as reformas neoliberais, trazendo mudanças regulatórias e institucionais para o Setor Elétrico do país aderindo

ao processo de neoliberalização” (BRANDÃO,2019), construindo um consenso em torno dos interesses do capital financeiro, e assim, de 1995 a 2003 foram executadas as maiores privatizações da história do Brasil (Ribeiro 2011). Brenner, Peck e Theodore (2012, p. 18) evidenciam a neoliberalização como uma dentre as várias tendências regulatórias que afloram a partir da década de 1970, cujas características são a priorização de respostas regulatórias baseadas, orientadas e disciplinadas para e pelo mercado;

esforça-se para intensificar a commodificação em todos os domínios da vida social; e, frequentemente, mobiliza instrumentos financeiros especulativos para abrir novas arenas para a realização capitalista de lucros. (BRENNER; PECK; THEODORE, 2012, p. 18)

Além da neoliberalização, as privatizações trouxeram casos escandalosos como a venda da Vale do Rio Doce, a maior exportadora de minério de ferro do mundo a qual controlava dezenas de empresas nos setores de mineração, navegação, portos, celulose e madeira. A estatal foi vendida por R\$ 3,3 Bilhões na época, porém apenas o valor calculado de suas reservas, valiam R\$ 100 bilhões. A Vale do Rio Doce, atualmente Vale, possui a maior reserva de ferro do mundo.

Podemos citar também o caso da Telebrás além do escândalo do Banestado, cujas irregularidades que ocorreram entre 1996 e 2000, levaram a evasão de divisas de 30 Bilhões de dólares do Brasil para bancos estrangeiros, o que seria hoje 156,3 bilhões de reais, segundo documentos revelados por Rubens Valente (2013)

no Livro Operação Banqueiro, escrito após investigações e levantamentos no banco central.

Tal escândalo resultou na Operação Macuco da Polícia Federal para apurar a evasão de divisas. Desta maneira, a busca pela localização do dinheiro nas ilhas paradisíacas indicou que parte dele havia saído dos esquemas de privatizações do governo FHC, o que levou a PF a aprofundar as investigações e assim nasceu uma nova operação, a Satiagraha, que levou os donos das principais contas em paraísos fiscais ao banco dos réus no Brasil. O sistema de privatizações no Brasil gerou diversas polêmicas, e podemos destacar o início da privatização da Eletrobrás como uma das principais.

Nos anos que antecederam a transferência das estatais para o controle privado, suas tarifas sofreram uma sequência de reajustes para que as empresas privatizadas não tivessem “de enfrentar o risco de protesto e indignação do consumidor”. No caso das tarifas telefônicas os aumentos chegaram até 500% a partir de 1995 e, no caso da energia elétrica as elevações chegaram a 150%” (RIBEIRO 2011, p.39)

Durante a segunda metade da década de 1990, as empresas estatais do setor elétrico foram incluídas no Programa Nacional de Desestatização (Giambiagi 2011). Contudo, a privatização ocorreu mais fortemente no segmento de distribuição, que alcançou grande parte das empresas estaduais de distribuição.

De acordo com discurso do governo, as privatizações eram necessárias para pagar a dívida pública e para que o setor privado pudesse investir e assim melhorar os serviços e baixar as tarifas para

os consumidores. No entanto, de acordo com o IPEA, o que se observou como resultado da dívida pública no governo FHC foi que ela saiu de 60 bilhões de dólares em julho de 1994, para 245 bilhões de dólares em 2002 (IPEA, 2021). Uma elevação de mais de seis vezes durante seu governo. Com relação aos frutos das privatizações do setor elétrico, o DIEESE ressalta:

O que se observa, no entanto, é a introdução de uma lógica mercantil, cujos resultados foram o aumento significativo das tarifas e a piora dos serviços prestados e das condições de trabalho. As mudanças estruturais não foram capazes de suprir o país da oferta de energia elétrica necessária, conforme verificado em 2001, quando o Brasil enfrentou o maior racionamento energético da história mundial em tempos de paz segundo o BNDES. Mesmo assim, o setor tem sido um dos recordistas em distribuição de dividendos - em 2014 foram distribuídos R\$ 13,7 bilhões (segundo a Consultoria Econômica). (DIEESE- nota 173 - 2017, p.11)

2. ELETROBRÁS - APRESENTAÇÃO

A Eletrobras (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.) é uma sociedade de economia mista e de capital aberto sob controle acionário do Governo Federal brasileiro. De acordo com o DIEESE,

A *holding* de economia mista Eletrobras, maior empresa do setor elétrico da América Latina, é responsável por boa parte da interligação do sistema elétrico nacional, controlando aproximadamente 45% das linhas de transmissão. Seu parque gerador, é responsável por 30% da geração de eletricidade do país, é composto, sobretudo, por usinas hidrelétricas com grandes reservatórios. No ano de 2019, a geração total de energia elétrica do grupo Eletrobras totalizou 185,0 TWh, dos quais 156,7 TWh (84% do total) eram provenientes de

fonte hídrica. Caso a empresa fosse classificada como um país, seria o sétimo maior produtor mundial de hidroeletricidade (oitavo em capacidade instalada- 46,3 GW) e também figuraria na lista dos maiores geradores de energia elétrica do mundo. (DIEESE- nota 253 - 2021 p.3)

Do total da capacidade instalada, cerca de 96% vêm de fontes limpas, com baixa emissão de gases de efeito estufa.

Entre as 48 usinas hidrelétricas, 12 termelétricas a gás natural, óleo e carvão, duas termonucleares, 62 usinas eólicas e uma usina solar, próprias ou em parcerias, distribuídas por todo território nacional, estão alguns dos maiores empreendimentos no Brasil e no mundo, além de projetos estruturantes e pioneiros no país.

A Eletrobras atua no segmento de geração de energia, transmissão, além da participação em SPEs (Sociedades de Propósito Específico) para implantação e operação de usinas, linhas de transmissão e subestações, e por fim, a participação em programas de governo, fator extremamente importante para a democratização da eletricidade, levando assim energia para locais extremamente pobres e afastados (ELETROBRAS 2021).

De acordo com o DIEESE,

No período de 2000 a 2020, os investimentos totais realizados pela Eletrobras acumularam R\$ 190,3 bilhões em valores atualizados, resultando em uma média anual de dispêndios de R\$ 9,1 bilhões. Os montantes mais elevados foram registrados entre 2010 e 2016, quando se concentraram 51% dos investimentos, em valores que ultrapassaram a casa dos R\$ 10 bilhões, com destaque para os anos de 2011, 2013 e 2014, em que os investimentos foram superiores a R\$ 15 bilhões. Essa foi

uma política deliberada, articulada e planejada para o fortalecimento da estatal, visando à expansão da infraestrutura de energia elétrica no país, de modo a sustentar o crescimento

econômico e social vivido naquele período, que resultava diretamente no incremento do consumo de energia elétrica. De fato, os expressivos investimentos realizados pelo grupo Eletrobras viabilizaram esse crescimento, propiciando o acesso de mais domicílios à energia elétrica, que chegou aos lugares mais longínquos e afastados do país. Além disso, os vultosos montantes despendidos tiveram papel relevante no impulsionamento da economia com seus diversos efeitos multiplicadores, fomentando não somente o crescimento econômico nacional, mas também das mais diversas localidades, e gerando

milhares de empregos diretos e indiretos em todo o Brasil. (DIEESE nota 253 - 2021 p.4)

Desta maneira, de acordo com os dados do DIEESE podemos compreender que os investimentos na Eletrobrás geram efeitos multiplicadores na economia, colaborando assim para com a qualidade de vida da população e ao mesmo tempo para a economia, empregando pessoas e gerando mais capital. No entanto, é importante perceber que após a entrada do governo Temer os investimentos despencaram, o que demonstra parte de uma estratégia para o avanço da privatização.

A análise da trajetória dos investimentos demonstra tendência de crescimento constante entre 2008 e 2014, e queda a partir de 2015, que se acentuou de forma significativa no período recente, quando a empresa apresentou os mais baixos níveis de investimentos de sua história. Em 2020, o valor investido pela Eletrobras foi de apenas R\$ 3,1 bilhões, o que representou 19% do valor investido pela empresa em 2013. (DIEESE nota 253 - 2021 p.4)

Além disso, o governo federal anuncia na mídia que a estatal precisa de investimentos os quais o governo não pode fazer, pois as melhorias no setor serão estratosféricas, portanto, a privatização levará ao barateamento na conta de energia elétrica e grandes melhorias no setor. Adicionada a essa propaganda aparecem dados jogados na mídia como a queda no lucro da Eletrobras, anunciando que em 2020, a empresa teve um lucro líquido consolidado de R\$ 6.387 milhões, inferior aos R\$ 11.133 milhões obtidos em 2019. No entanto, em 2019 ocorreu a privatização da Distribuidora Amazonas Energia, o que engordou o lucro líquido de 2019 em R\$ 3.285 milhões. De acordo com o Relatório da Administração e Demonstrações Financeiras da Eletrobras/2020:

A Receita Operacional Líquida apresentou uma redução de 2%, passando de R\$ 29.714 milhões em 2019 para R\$ 29.081 milhões em 2020, com forte impacto dos resultados positivos em transmissão em decorrência da Revisão Tarifária Periódica ocorrida em meados de julho de 2020. Tal resultado em transmissão compensou, parcialmente, o resultado negativo em geração, fortemente afetado pela redução de receita decorrente da inflexibilidade de Candiota III e parcela negativa de energia pela extensão das paradas das usinas nucleares de Angra 1 e 2 nos montantes de, respectivamente, R\$205 milhões e R\$267 milhões, e pelo término de contratos de Energia Existente no Ambiente de Contratação Regulada (ACR) em Furnas e Eletronorte. (ELETROBRÁS - Relatório Financeiro Eletrobras 2020, p.98)

Portanto, mesmo em um ano de pandemia, em 2020 a Eletrobras foi a sexta empresa mais lucrativa do país no período.

Além disso, a companhia tem uma geração de caixa de R\$ 15 bilhões por ano.

De acordo com profissionais da área de economia como a Professora do departamento de economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Glaucia Campregher: “Então, a questão de vender patrimônio para poder fazer recurso é equivocada. Quando se vende uma empresa que paga dividendos – robustos e com regularidade – se está renunciando a um fluxo de caixa futuro”,

A professora Gláucia também avalia que a justificativa de venda da companhia para fazer caixa não faz sentido porque o governo terá que criar outra estatal que ficaria responsável pela Eletronuclear e pela Usina Hidrelétrica de Itaipu. A primeira subsidiária não pode ser entregue à iniciativa privada por atuar com energia nuclear e a segunda por ser uma empresa binacional.

Quando pensamos mais profundamente no aspecto econômico deste tipo de privatização, podemos identificar pontos extremamente relevantes que devem ser observados pelo Estado. De acordo com Mankiw, a falha de mercado é uma situação na qual a destinação de bens e serviços pelo livre mercado não é eficiente levando ao declínio do bem-estar da sociedade, e “uma possível causa de falha de mercado é a externalidade que é o impacto das ações de uma pessoa sobre o bem-estar dos que estão próximos”. (MANKIW 2009 - p.12). Podemos citar no Brasil por exemplo o caso da telefonia que não chega a regiões mais pobres do país, além disso também podemos citar situações nas quais o mercado

promove ganhos para setores privados e ao mesmo tempo custos ou grandes prejuízos para a sociedade. O livre mercado não se preocupa em socorrer ou atender as necessidades da população de forma gratuita, podemos citar o desastre de Brumadinho e o desastre de Mariana, no qual a privatizada Vale era responsável pela barragem de brumadinho e sócia da Samarco, responsável pelas barragens em Mariana.

Com isso podemos apontar de acordo com relatórios de análises de ambas as situações, que: houve falha humana; as empresas privadas não se atentaram às inspeções e reforços das barragens; além de não possuírem planos para a população local caso houvesse sinal de problemas com as barragens, de fato não havia planejamento algum.

O desastre gerou externalidades negativas, isto é, um prejuízo para a população de Minas Gerais e Espírito Santo, a qual não participou de nenhuma decisão acerca das barragens, suas fiscalizações, seus perigos e afins, apenas sofreram os prejuízos humanos e materiais. Importante destacar que tais danos não foram momentâneos, já que os detritos de minério de ferro prosseguem contaminando os rios. Desta maneira há um impacto no desempenho econômico destes estados. De acordo com Castro e Almeida, o Espírito Santo por exemplo mostrou uma redução de 18,22% na produção industrial geral, já na produção extrativa mineral, houve uma diminuição de 25,01%.

De acordo com Castro e Almeida:

Uma das consequências imediatas do incidente de Mariana foi a suspensão do abastecimento de água nos municípios diretamente afetados, dada a presença de metais e a alteração de outros componentes que contaminam a qualidade da água. Atividades econômicas dependentes do curso das águas, como a pesca, o turismo, dentre outras, também foram prejudicadas, de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA, 2016. (CASTRO; ALMEIDA, 2019 p. 412)

2.1 Eletrobrás - Papel social

O papel do Estado não é gerar lucro, mas sim distribuir serviços e riqueza. Por isso, as empresas públicas possuem um papel socioeconômico. A Eletrobras é referência em infraestrutura, e por isso atua em programas de governo de forma a realmente transformar a realidade de muitos territórios. A estatal participa atualmente de cinco programas de governo, são eles: foco em eficiência energética (Procel), universalização do acesso à eletricidade (Programa Luz para Todos) e Programa Mais Luz para a Amazônia, e incentivo a fontes alternativas de energia (Proinfa), além do BUSA, são bens e instalações encampados e desapropriados pela União Federal com recursos da RGR, ficando estes bens integrados à mesma conta como patrimônio da União Federal em regime especial de utilização no serviço público, sob a administração da Eletrobras, conforme dispõe o Decreto-Lei nº 1.383/74 em seu art. 2º.

A responsabilidade social que a Eletrobrás possui está muito além das forças que uma empresa privada pode engajar. No

entanto, as empresas para efetuarem grandes investimentos precisam possuir grande porte, e por isso a pulverização das estatais enfraquece seu papel social. A Eletrobras está sofrendo um processo de fracionamento desde metade da década de 1990, possuindo assim muitas subsidiárias em mãos do capital privado, isso reduz seu papel social encarecendo os custos para a sociedade de modo geral, não apenas através da elevação da conta de energia, mas também um prejuízo humano, o qual remete a qualidade de vida de muitos cidadãos.

Além de toda preocupação com os investimentos sociais no quesito energético, é importante lembrar que a Eletrobrás possui 42 usinas hidroelétricas, isto é, a estatal controla uma grande quantidade de água no Brasil, isso quer dizer que privatizando a energia, venderemos parte do controle de nossa água, o que atinge diretamente a população.

2.2 - CELG - Privatização

Em 14 de maio de 2015, foi publicado no Diário Oficial da União (BRASIL, 2015), o Decreto nº 8.449, que incluiu a CELG D (subsidiária da Eletrobrás) no Programa Nacional de Desestatização (PND).

A CELG D é a concessionária de distribuição e comercialização de energia elétrica responsável pelo atendimento de 237 municípios do Estado de Goiás, o que corresponde a mais de 98,7% do território goiano. A empresa atende a 2,61 milhões de

unidades consumidoras, abrangendo uma área de concessão de 336.871 km².

A privatização desta empresa (CELG) deixou a dívida ativa da empresa para o tesouro, isto é, para o cofre público. Além da Eletrobrás assumir dívidas da CELG o próprio Estado de Goiás também assumiu, elevando assim a dívida pública do Estado.

De acordo com denúncias de alguns jornais como o Brasil de fato e até mesmo o órgão Auditoria Cidadã da dívida pública, depois da privatização da CELG, a falta de energia nos locais mais pobres chegou a 16 dias sequentes. As quedas de energia que antes eram resolvidas em horas passaram a levar até uma semana para serem sanadas.

Conforme reportagem publicada em Brasil de fato em 11/12/2019:

A Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR) impôs uma multa à empresa (Enel - Goiás) em novembro de 2019, no valor de R\$ 62 milhões por inadequação na prestação do serviço. Outras duas sanções que totalizavam R\$ 13,4 milhões foram aplicadas este ano. Dados sobre a prestação do serviço mostram que, no início da atuação da italiana no estado, os consumidores ficavam cerca de 29,45 horas por ano sem abastecimento elétrico, com 19,32 suspensões. Apesar da redução, o índice ainda é considerado elevado, com 23,2 horas e 11,3 interrupções, considerando os números até setembro deste ano. (dados fornecidos pela Enel) (PRIVATIZAÇÃO - Daniel Giovanaz. Brasil de Fato 11.12.2019)

Porém, de acordo com depoimento de João Maria de Oliveira, do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas de Goiás (Stiueg), que acompanha de perto a crise no setor, ele diz:

“Nós não confiamos nos dados da Enel. Temos regiões e cidades que ficaram 72 horas no puro escuro e temos regiões na zona rural que ficaram mais de semanas sem energia elétrica”, aponta “Nunca na história de Goiás nós passamos uma situação tão complicada como agora”.

O caso da Privatização da CELG é um exemplo de externalidade negativa, mais uma vez a população a qual não participou de nenhuma decisão acerca da privatização da CELG D sofre as consequências dos interesses do capital privado. Já que não é de interesse privado providenciar energia para locais pobres e longínquos os quais não apresentam lucros. Portanto é importante repensar a necessidade da manutenção de estatais em setores nos quais o lucro não pode ser colocado em primeira instância, como saúde, educação, saneamento básico, fornecimento de água e energia. De acordo com a Constituição Federal de 1988, os setores elencados acima são dever do Estado, juntamente com a moradia para erradicar a miséria e dar dignidade ao povo.

3. SETOR PRIVADO X ESTADO

3.1 Análise da evolução de cinco distribuidoras de energia elétrica no Nordeste do Brasil por meio de indicadores técnicos e financeiros.

De acordo com a pesquisa de Bruno dos Santos Silvestre, Jeremy Hall, Stelvia Matos e Luiz A. P. A. Figueira:

Os indicadores financeiros mostram a lucratividade e capacidade de as firmas gerarem valor para os acionistas, enquanto os técnicos a qualidade do serviço prestado aos consumidores. Duas proposições foram estabelecidas sugerindo que as empresas privatizadas tiveram seus indicadores financeiros e técnicos melhorados, comparativamente às empresas públicas, depois da privatização. Observou-se que os indicadores financeiros das distribuidoras privatizadas melhoraram em relação aos das públicas, gerando mais valor para seus acionistas. No entanto, não há evidência de que a privatização impactou na melhoria dos indicadores técnicos e qualidade do serviço". (SILVESTRE *et al.* 2010, p. 94)

A pesquisa analisou indicadores financeiros e técnicos de 1997 a 2008 de três empresas privatizadas e duas públicas de distribuição elétrica localizadas no nordeste brasileiro. Portanto o estudo se deu nos períodos que antecederam e sucederam as privatizações. Os pesquisadores chegaram a resultados os quais apontam que o processo de privatização foi benéfico para melhoria do aspecto financeiro, nas empresas privatizadas houve melhora da perspectiva dos acionistas, isto é, os lucros se elevaram e os acionistas repartiram maiores quantias, no entanto a pesquisa não conseguiu encontrar evidências de que houve melhora da perspectiva do consumidor, como a melhora da tecnologia e distribuição.

Apesar de a pesquisa se concentrar apenas no Nordeste brasileiro, ela aponta para um fator imprescindível nos ideais do livre mercado, que é o lucro. As empresas privatizadas não colocaram como prioridade a melhora da tecnologia no oferecimento dos recursos à população. Isso coloca em xeque a

responsabilidade do estado de promover o bem-estar e a dignidade da sua população. Atualmente a Eletrobrás possui programas para levar luz a locais ermos onde a miséria é presente em toda a população local. Uma empresa privatizada se preocuparia com esse público?

Desta maneira refletir sobre o papel do Estado e do que pode ou não ser mercantilizado deveria ser levado a debate público, já que a energia elétrica, a saúde, a educação, o saneamento básico, são bens os quais não poderiam ser precificados, já que promovem a dignidade e o desenvolvimento da sociedade.

3.2 Capital privado e o Estado - Quem pode oferecer energia mais barata?

Em novembro de 2020 em meio a Pandemia do Covid-19, ocorreu no Amapá, uma crise de abastecimento de energia. Por causa de um incêndio que atingiu a subestação do Macapá, gerenciada pela Gemini Energy, empresa estrangeira responsável pelo abastecimento de 14 municípios amapaenses atingidos pelo apagão. A empresa não conseguiu contornar a situação deixando os municípios sem energia elétrica por falta de equipamentos para solucionar o problema. Diante da emergência da situação e após longos dias sem energia, a empresa privada foi socorrida pela Eletrobrás através de sua subsidiária Eletronorte (SAMPAIO, 2020).

O caso do Amapá traz reflexões sobre as limitações de uma empresa privada. Como já citado neste artigo, as empresas estatais possuem grande poder de investimento pelo seu tamanho e

alcance, e por isso não podem ser comparadas a grupos privados com alcance muito menor. O momento da pandemia no Brasil por exemplo demonstrou que o setor privado, mesmo com grandes hospitais, não teria capacidade para gerenciar e suportar as consequências da pandemia, e por isso o SUS gerenciou toda a situação, inclusive os leitos de hospitais públicos e particulares.

Desta maneira, como já dito neste artigo, apesar do objetivo principal das estatais não focar no lucro, elas são muito lucrativas. De acordo com o DIEESE (2021) apenas em 2019, as empresas públicas brasileiras tiveram um lucro superior a 109 bilhões de reais. Portanto, aqui encontramos a resposta do porquê as empresas estatais conseguem fornecer serviços muito mais baratos do que as empresas privadas. Grande parte desse lucro das empresas estatais retorna para a própria sociedade em investimentos sociais nas mais diversas áreas (social, ambiental, esportes, cultura, educação, saúde, assistência e muitas outras áreas). Além disso, políticas públicas relativas à saúde, educação, segurança pública, dentre outros fazem parte deste foco.

Setores que tiveram grande salto nas últimas décadas, como a cultura e a produção cinematográfica brasileira, foram frutos desses investimentos. Além disso, a maioria dessas empresas é de capital misto. Isso quer dizer que o Brasil é um dos acionistas e normalmente, o majoritário, desta forma o país se beneficia da maior parte dos lucros das empresas mistas. Enquanto empresas privadas se preocupam em aumentar o lucro dos acionistas, ademais, quando o acionista é estrangeiro, normalmente remete

parte de seu lucro para o país de origem, já as estatais deixam os lucros dentro do Brasil, direcionando para a estruturação do país, beneficiando a economia e a população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há 14 anos no Brasil, 15 milhões de pessoas não tinham acesso à energia, mas com os empreendimentos efetuados pelo Estado através da Eletrobras essa realidade foi modificada. O empreendimento social efetuado por esta empresa não interessa ao capital privado, por isso que o fornecimento de energia a setores mais pobres e afastados ficam em xeque com a privatização, além disso, o perigo do “apagão” é real ao contexto brasileiro, já que empresas privadas não querem perder dinheiro para manter abastecimento de energia para a população, como vimos nos casos de Goiás e Amapá.

De acordo com o exposto, percebemos que a soberania energética garante que a energia chegará aonde o lucro não acena aos cofres, além disso, a Eletrobras é dona de grande tecnologia no setor. A empresa possui o Cepel - Centro de pesquisa da Eletrobrás - Maior centro de pesquisa de energia elétrica da América Latina - possuindo assim laboratórios únicos em pesquisa. Desta maneira, caso ocorra a privatização, todo o empreendimento efetuado com dinheiro público irá para as mãos das empresas privadas, retirando assim fonte de prospecção de novos recursos, além também de um possível meio mais barato de transição energética, já que atualmente no mundo ocorre tal fenômeno.

A Eletrobras, antes de ser a gigante da América latina, foi iniciada através de muito investimento público, isto é, dinheiro do contribuinte, e após sua estruturação e todo o lucro que traz ao Brasil, o governo busca privatizar, porém os prejuízos são muito maiores do que se enxerga ao olhar superficial. A privatização nos leva a perder bilhões em investimentos que foram efetuados ao longo de muitos anos, a perda de tecnologia implica perda de soberania e de capital, o que deixa de colaborar com a economia do país. E caso a tecnologia desenvolvida pela Eletrobrás passar para o capital privado deste tipo de empresa, são eles que poderão vender e lucrar com os Royalties do uso da tecnologia. E para finalizar, ressaltamos novamente a questão social, pois a Eletrobras promove e desenvolve comunidades e programas sociais de altíssimo impacto e necessidade.

Além disso, podemos também citar estudo do Instituto de Energia e Meio Ambiente - IEEMA, o qual afirma que a privatização da Eletrobrás pode aumentar em 25% as emissões de gases de efeito estufa de todo setor elétrico pela operação das termelétricas em tempo integral (IEEMA, 2021). Fato que corrobora com os questionamentos acerca da mercantilização da energia elétrica MP 1031/2021 (BRASIL 2021), já que o Estado possui responsabilidades sociais as quais deve arcar com maior integridade pois responde à população, instituições relativas ao meio ambiente além dos acordos firmados com outros países.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Rafael V.M. **Reformas Neoliberais no Brasil** - A privatização dos bancos Estaduais. 1 Edição. Editora Consequência -2019. Rio de Janeiro

BRASIL. Diário Oficial da União. **Medida Provisória 1.031 de 23 de Fevereiro de 2021.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.031-de-23-de-fevereiro-de-2021-304911619>. Acesso em 30 jul.2021.

BRASIL. Diário Oficial da União - Seção 1 - 14/5/2015, Página 1. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/2015/05/14>. Acesso em 01/08/2021

CASTRO, Lucas. ALMEIDA, Eduardo. Desastres e desempenho econômico: Avaliação do Impacto do rompimento da barragem de Mariana. **Geosul**, Florianópolis, v. 34, n. 70, p.406-429, jan./abr. 2019. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/2177-5230.2019v34n70p406/38527> acesso em 05 fev.2022.

DIEESE. **Privatização da Eletrobras:** risco para a soberania energética do país. São Paulo, DIEESE Maio de 2021(Nota Técnica, 258).Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec258Eletrobras.html> acesso em 30 jul.2021.

DIEESE. **Privatização, desnacionalização e terceirização no setor elétrico brasileiro.** São Paulo: DIEESE, 2017. (Nota Técnica, 173). Disponível em <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec173PrivatacaoSetorEletrico.pdf> acesso em 05 fev. 2022.

ELETROBRAS - **Relatório da Administração e Demonstrações financeiras.** São Paulo, AAEL 2020. Disponível em: https://aeel.org.br/data/files/067_21_Anexo_D_Relat%C3%B3rio

%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%202020.pdf acesso em
acesso em 30 jul.2021.

ELETROBRAS. **Áreas de atuação**. 2021. Disponível em:
<https://eletrobras.com/pt/Paginas/Areas-de-Atuacao.aspx>. acesso
em acesso em 30 jul.2021.

GIAMBIAGI, Fábio. ALÉM, Claudia. **Finanças Públicas**: Teoria e
Prática no Brasil - 4 Edição. Elsevier 2011 - Rio de Janeiro.

HEMA - **Nota técnica 2021** - Questionamentos à inserção de
termelétricas a gás natural na Medida Provisória 1.031/2021.
Disponível em: [https://energiaeambiente.org.br/wp-
content/uploads/2021/06/20210609_notatecnica_eletrobras.pdf](https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2021/06/20210609_notatecnica_eletrobras.pdf).
Acesso em 30 jul.2021

IPEA.- **Dívida Pública Total (de 1991 a 2021)**. Disponível em:
<http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38388> Acesso
em 30 jul.2021.

RIBEIRO, Amaury. **A privatária tucana**. 1 Edição. São Paulo.
Geração editorial, 2011.

SAMPAIO, Cristiane. O que o apagão do Amapá diz sobre a
privatização do setor elétrico no Brasil. Reportagem publicada em
12 nov. 2020 em **Brasil de Fato**. Disponível em:
[https://www.brasildefato.com.br/2020/11/12/o-que-o-apagao-do-
amapa-diz-sobre-a-privatizacao-do-setor-eletrico-no-brasil](https://www.brasildefato.com.br/2020/11/12/o-que-o-apagao-do-amapa-diz-sobre-a-privatizacao-do-setor-eletrico-no-brasil) aceso
em 30 jul.2021

SILVESTRE, Bruno S. HALL, Jeremy. MATOS, Stelvia. FIGUEIRA, Luiz
A.P.A. Privatização: bom ou ruim? Lições do setor de distribuição
de energia elétrica do nordeste brasileiro. ©RAE • São Paulo • v.
50 • n. 1 • jan./mar. 2010. Disponível em:
[https://www.scielo.br/j/rae/a/JzyRNRBRgSftMS9Fnk7bsnR/?lang=](https://www.scielo.br/j/rae/a/JzyRNRBRgSftMS9Fnk7bsnR/?lang=pt)
pt acesso em 05 de fevereiro de 2022.

VALENTE, Rubens. **Operação Banqueiro**. 1 Edição. Rio de Janeiro. Geração Editorial, 2013.

CAPÍTULO 10

TRADEOFF ENTRE CIÊNCIA E IDEOLOGIA: UMA ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO CHINÊS À LUZ DO DILEMA ENTRE IGUALDADE E EFICIÊNCIA

Robson Lins Souza Damásio de Oliveira

Introdução

A Ciência Econômica, em seu percurso histórico, passou por diversas fases, sendo possível perceber diferenças substanciais em relação a seu objeto, bem como em relação a seu método. Uma das abordagens possíveis passa pela compreensão da Economia como “o estudo de como a sociedade administra seus recursos escassos” (MANKIW, 2009, p.4).

Segundo Paul Krugman e Robin Wells (2007, p.5) “recurso é qualquer coisa que pode ser usada para produzir outra coisa”, enquanto escassez indica que a quantidade de um recurso “[...] não é suficiente para satisfazer todos seus usos produtivos”. Por recursos podemos entender uma ampla gama de elementos, tais quais terra, trabalho, capital e capital humano.

Partindo do pressuposto da escassez, N. Gregory Mankiw (2009) aponta ser possível estabelecer *Dez Princípios de Economia* como um eixo importante a nortear as análises econômicas. O autor divide tais princípios em três grandes categorias, a saber:

A. Como as pessoas tomam decisões

1. As pessoas enfrentam *tradeoffs*
 2. O custo de alguma coisa é aquilo de que você desiste para obtê-la
 3. As pessoas racionais pensam na margem
 4. As pessoas reagem a incentivos
- B. Como as pessoas interagem
5. O comércio pode ser bom para todos
 6. Os mercados são geralmente uma boa maneira de organizar a atividade econômica
 7. Às vezes os governos podem melhorar os resultados dos mercados
- C. Como a economia funciona.
8. O padrão de vida de um país depende de sua capacidade de produzir bens e serviços
 9. Os preços sobem quando o governo emite moeda demais
 10. A sociedade enfrenta um *tradeoff* de curto prazo entre inflação e desemprego

No presente artigo, será analisado o primeiro princípio, aquele que afirma que as “pessoas enfrentam *tradeoffs*”. Assim, tomando-se a premissa de que a sociedade possui recursos escassos, torna-se necessário considerar que qualquer escolha feita por um agente se dá em detrimento das outras escolhas possíveis.

Os exemplos trazidos por Mankiw (2009) englobam desde decisões individuais, como a escolha de uma família em gastar sua

renda ou poupá-la, até decisões sociais, como as decisões de uma sociedade em gastar mais recursos com bens de consumo ou armamento. Um exemplo paradigmático trazido pelo autor é o *tradeoff* entre *eficiência* e *igualdade*, no primeiro caso (eficiência) entende-se a utilização que permite a produtividade máxima dos bens escassos e no segundo caso (igualdade) entende-se que os benefícios gerados pelos recursos utilizados estão sendo distribuídos de maneira igualitária.

Assim, quando estamos diante de uma sociedade pobre ou com baixo índice de desenvolvimento, a questão se agrava pois os chamados *recursos escassos* são ainda mais escassos. Dado que, segundo tal visão, igualdade e eficiência não podem ser escolhidas simultaneamente, uma das alternativas possíveis seria priorizar a eficiência para somente em um segundo momento voltar-se para a equidade. Em outras palavras, seria necessário fazer o bolo crescer para depois dividi-lo.

Tal dilema é de vital importância quando se pensa na questão do desenvolvimento econômico, pois amiúde os países outrora chamados de *subdesenvolvidos*, em sua grande parte vítimas de movimentos coloniais, são marcados por sociedades desiguais e ineficientes, além de possuírem uma notória escassez de *recursos escassos*.

2 DESENVOLVIMENTO EM PERSPECTIVA

Como argumenta Charles Kindleberger (1976), o desenvolvimento econômico não deve ser confundido com o crescimento econômico. De maneira resumida, é possível afirmar que enquanto o crescimento econômico aponta para o aumento da produção, o desenvolvimento implica, para além do crescimento, transformações institucionais. Todavia, embora sejam diferentes, Kindleberger (1976, p.4) acentua que o crescimento deve ser entendido como uma condição para o desenvolvimento.

O crescimento pode implicar, não só em maior produção, como também em mais insumos e mais eficiência, isto é, em um aumento no produto, por unidade de insumo. O desenvolvimento vai mais além, significando mudanças na estrutura da produção e na alocação de insumos, por setores [...]. É virtualmente impossível cogitar-se de desenvolvimento sem crescimento, porque qualquer alteração de função exige uma mudança de tamanho e, enquanto uma economia não conseguir produzir mais do que consome, através do crescimento, será incapaz de canalizar uma parcela de seus recursos para outros tipos de atividade.

Walt W. Rostow (1971) elaborou um dos modelos clássicos de desenvolvimento, partindo de uma análise em cinco etapas: 1. *sociedades tradicionais*; 2. *precondições para o arranco*; 3. *arranco*; 4. *marcha para a maturidade*; 5. *era do consumo de massas*. Rostow inicia tratando do que denomina sociedade tradicional, voltada eminentemente para a produção agrícola e gozando de parco desenvolvimento tecnológico, resultando em uma baixa produtividade *per capita*. A segunda fase, na qual se fazem

presentes as *precondições para o arranco*, é apresentada pelo autor como uma fase de transição. Nesse momento, nota-se a aplicação da ciência moderna ao setor produtivo (agricultura e indústria), bem como na ampliação do mercado mundial. Ampliam-se, também, os bancos e com eles os investimentos. No âmbito político, Rostow ressalta a importância do fortalecimento do Estado nacional centralizado, avançando sobre os interesses particulares regionais.

Na segunda fase ainda é possível notar a convivência de aspectos modernizantes com a persistência de elementos tradicionais, que só serão superados na fase posterior, denominada pelo autor de *arranco*. Os fatores que possibilitam tal avanço são a acumulação de capital fixo, expansão da tecnologia para os setores industriais e agrícolas e a ascensão política de setores voltados para a modernização econômica. Rostow acentua também a revolução na produção agrícola como uma pré-condição, permitindo conjugar o aumento na produtividade com a redução de custos.

A quarta fase, denominada de *marcha para a maturidade*, é marcada pela expansão da tecnologia moderna para quase todos os setores da economia, possibilitando que o crescimento da produção ultrapasse o crescimento demográfico. Os valores tradicionais cedem espaço para novas concepções que visam retirar os entraves ao processo de expansão econômica. Por fim, a *era do consumo de massas* é definida pelo autor como aquela na qual a renda *per capita* cresceu de tal maneira que as pessoas

passam a consumir mais do que suas necessidades básicas. É nessa fase que as preocupações como o bem-estar social ganham relevância, fazendo com que a expansão tecnológica deixasse de ser um fim em si mesmo.

Celso Furtado (1969) faz um balanço interessante da teoria de Rostow. Por um lado, Furtado aponta uma contribuição importante, na medida em que Rostow abre a análise do desenvolvimento econômico para aspectos não econômicos, além de considerar certas especificidades decorrentes da diversidade histórica. Todavia, ao buscar uma abordagem totalizante, por meio de um modelo que desse conta de todo o desenvolvimento, Rostow acabou estabelecendo abstrações muito amplas, perdendo grande parte da capacidade explicativa. Nas palavras de Furtado:

Seria essa, entretanto, uma teoria demasiadamente simples que se limita a constatar que existe uma senda ótima para o desenvolvimento da produção, determinada pelo progresso técnico e as elasticidades da procura. Em torno dessa senda ideal, cada sociedade edificaria a história de seu próprio desenvolvimento. Demais, essa teoria da produção não nos explica a passagem das formas de produção tradicionais às formas industriais (FURTADO, 1969, p.123).

A crítica de Furtado (1969) nos leva a considerar, assim, que o modelo de Rostow apresenta elementos normativos. A concepção do desenvolvimento em fases, apresentadas por Rostow como uma descrição, pode facilmente desdobrar-se em uma espécie de manual para o desenvolvimento. Além disso, a

questão que perpassa tal modelo é a noção de que o ideal de bem-estar social seria alcançado somente em uma última fase.

Assim, tanto Kindleberg quanto Rostow podem ser lidos em uma mesma chave. Para o primeiro, o crescimento econômico é pré-condição para o desenvolvimento e para o segundo, os ganhos de eficiência são pré-requisitos para a conformação de políticas de bem-estar social. Lendo tais afirmativas sob a luz do *tradeoff* entre eficiência e igualdade, é possível, sem muito esforço, notar que para ambos a eficiência é um pré-requisito para igualdade.

A relação entre eficiência e igualdade foi tratada de maneira mais direta por Simon Kuznets. Escrevendo na década de 1950, em um contexto marcado pela rápida expansão econômica do pós-guerra, Kuznets (1955) desenvolve uma teoria relacionando a distribuição de renda e o crescimento econômico. O processo de expansão econômica, quando em uma sociedade relativamente simples, se daria com o surgimento de setores modernos convivendo com setores ainda arcaicos.

Com efeito, Kuznets (1955) aponta como uma das características observáveis no processo de desenvolvimento a persistência de uma estrutura econômica e social na qual o surgimento de setores urbanos e industriais se daria em meio à presença importante dos setores agrícolas. Tal processo fomentaria o deslocamento de mão-de-obra de setores menos dinâmicos para setores mais dinâmicos. Dada a diferença de produtividade e de retorno entre os setores nessa fase inicial,

Kuznets afirma que tal processo resultaria na ampliação da desigualdade.

Tal modelo, relacionando crescimento econômico e desigualdade, ficou conhecido como a hipótese do “U” invertido, vale dizer: uma situação inicial de maior igualdade e pouco crescimento econômico seria seguida por uma fase de expansão econômica e aumento da desigualdade e, por fim, após alcançar determinado patamar de crescimento, uma fase na qual a desigualdade voltaria a diminuir.

Em outro momento, Kuznets (1966, p.9) relaciona o crescimento econômico ao aumento da produção *per capita*, levando a mudanças institucionais. A relação por ele estabelecida é a que segue:

O crescimento econômico de uma nação envolve um aumento na produção per capita (ou individual), ou por trabalhador, acompanhado, frequentemente, de um aumento populacional e, geralmente, de grandes mudanças estruturais, isto é, mudanças nas instituições ou práticas sociais e econômicas. Nos tempos modernos, as principais mudanças estruturais verificaram-se na transferência da produção agrícola para a não-agrícola (o processo de industrialização); na distribuição da população entre campo e as cidades (o processo de urbanização); na inconstante e relativa posição econômica de grupos dentro de uma nação (através de status de emprego, nível de renda per capita, etc.), e na distribuição de bens e serviços por uso.

A abordagem de Kuznets, notadamente *faseológica*, encara as mudanças estruturais, ou institucionais, como consequência do crescimento econômico, entendido principalmente como aumento

da produção *per capita*. Visão inversa seria proposta por autores como Douglass North. North (1989) busca afastar-se das premissas neoclássicas que ligavam o crescimento econômico ao crescimento populacional e ao aumento da poupança.

Para o autor, um dos elementos centrais de todo o processo de crescimento econômico seriam os custos de transação, ligados às incertezas entre os agentes econômicos no momento das trocas. O avanço no processo de divisão do trabalho e a expansão do comércio para além da fronteira das relações *face-to-face* são acompanhados do aumento das incertezas dos agentes, dado o caráter impessoal das relações.

Segundo North (1989, p.1320), uma das formas de se mitigar tais incertezas seria o estabelecimento de regras claras e universais, consubstanciadas no direito individual de propriedade. Seria por meio de tais direitos que os agentes garantiriam maiores certezas nas relações com outros agentes anônimos e com os quais estabeleceriam relações recíprocas de troca.

Os pressupostos para garantir certeza e estabilidade nas relações seria a participação de um terceiro ente, constituído na figura do governo, responsável por especificar os direitos de propriedade e por velar sobre o cumprimento dos contratos. Para além do governo, North aponta para a necessidade de normas comuns de comportamento que assegurem a interação mesmo diante das dificuldades de ação governamental, evitando os riscos de comportamentos oportunistas, trapaças e outros.

As discussões sobre a importância da propriedade privada remontam, ao menos, ao final do século XVII. Autores como John Locke ([1689/90] 2015) apontavam seus aspectos positivos, enquanto autores como Jean-Jacques Rousseau ([1754] 1973a; [1762] 1973b) acentuava seus efeitos negativos. De toda forma, a própria noção de propriedade privada parece sinalizar mais para a desigualdade do que para a igualdade.

Para Locke a propriedade era legítima dado que era fruto do trabalho humano. Tal legitimidade adviria do *direito natural*, pois na medida em que o homem era proprietário de si mesmo, o resultado de seu esforço de transformação da natureza em coisas úteis também lhe pertenceria. A propriedade, com efeito, pertenceria também a seus descendentes pois o direito à herança também se configuraria em um *direito natural*. Por fim, Locke entendia ser também legítima a venda e a compra dos frutos do trabalho, de modo a justificar o trabalho assalariado.

A importância do trabalho para o avanço da sociedade demandaria também uma espécie de incentivo. Assim, a proteção à propriedade privada, mais do que a garantia do bem-estar individual, redundaria no aumento da utilidade geral, pois fomentaria o aperfeiçoamento e o esforço individual. Desta forma, o direito à propriedade seria a essência da organização humana em sociedade, devendo ser protegida a todo custo. Para Locke (2015, p.316): “A preservação da propriedade é o fim principal e capital em vista do qual os homens se unem em comunidades políticas e

se submetem ao governo. Do estado de natureza estão ausentes muitas das condições de realização desse fim”.

Para Rousseau a propriedade privada não seria inata ao homem, mas surgiria por um ato de usurpação. O ato de instituição inicial da propriedade, em Rousseau, não nasce pelo trabalho, mas pela imposição da força. Em seu *Discurso sobre a Desigualdade* (1973a, p.265), o autor é bastante claro sobre sua hipótese: “[...] o verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer *isto é meu* e encontrou pessoas suficientemente simples para acredita-lo”.

O que se seguiria a tal ato de imposição seria uma série de conflitos e guerras entre usurpadores e despossuídos. A propriedade privada, ao se basear na exclusividade do usufruto de um bem, resultaria em desigualdade e na mitigação nas condições de vida dos demais. Rousseau, em seu *Contrato Social* (1973b) também considera a possibilidade de a propriedade ter surgido a partir da apropriação de um grupo sobre os demais. Mas seu uso comum intragrupo não mudaria o fato de também excluir os demais dos usufrutos necessários à própria sobrevivência humana. É nesse sentido que o autor parece indicar, ainda que de forma incipiente, para um princípio que modernamente denominaríamos de *função social da propriedade*.

De qualquer forma que se realize tal aquisição, o direito que cada particular tem sobre seus próprios bens está sempre subordinado ao direito que a comunidade tem sobre todos, sem o que não teria solidez o liame social, nem força verdadeira o exercício da soberania (ROUSSEAU, 1973b, p.45)

O debate entre as ideias de Locke e Rousseau já indicam para as discussões candentes ainda hoje entre liberdade e igualdade, bem como seus impactos sobre o bem-estar individual e social. Além disso, ao tratarem da conformação da sociedade civil, suas bases e seus fundamentos, bem como as formas possíveis de organização social, os autores já iniciam um debate que posteriormente se daria em torno das *instituições*.

Kenneth L. Sokoloff e Stanley L. Engerman (2000) discutem, em uma perspectiva histórica, o papel das instituições no processo de desenvolvimento, debruçando-se sobre o papel da desigualdade. Os autores estabelecem uma comparação entre as antigas colônias caribenhas e as colônias norte-americanas, apontando para o fato de que as primeiras, durante grande parte do século XVIII, apresentavam uma renda *per capita* superior.

O ponto de clivagem se deu no século XIX com o avanço do processo de industrialização. Assim, enquanto os Estados Unidos iniciaram um processo profundo de industrialização, as antigas colônias caribenhas mantiveram uma estrutura econômica majoritariamente agrária. Com efeito, Sokoloff e Engerman (2000) argumentam que a estrutura fundiária de ambas as regiões apresentou diferenças profundas, a saber, desde meados do século XIX, os EUA, por meio de uma lei de terras (*Homestead Act*), buscaram ampliar o acesso da propriedade aos cidadãos, ao passo que nas colônias caribenhas, a propriedade da terra foi mantida na mão de uma pequena elite fundiária.

O percurso histórico de tais regiões seria marcado por profundas diferenças, de modo que as instituições resultantes refletiriam em grande parte a permanência de estruturas oriundas ainda da fase colonial. Assim, em sociedades constituídas sobre bases mais igualitárias, as elites possuíam maiores entraves à tentativa de apropriação do poder político, ao passo que em sociedades marcadas pela desigualdade na distribuição de poder político e econômico, as elites estavam mais propensas ao sucesso no processo de exclusão da maior parte da população (SOKOLOFF; ENGERMAN, 2000, p. 223).

Ao abordarem o papel das instituições em uma perspectiva histórica, Sokoloff e Engerman (2000) reforçam a ideia de que as instituições não são fruto de meras escolhas, pois deitam raízes em momentos históricos que datam de sua formação. Além disso, a desigualdade não deve ser entendida como um fenômeno natural do processo de crescimento ou desenvolvimento, tampouco deve-se afirmar que tenderia a ser mitigada com o próprio processo de desenvolvimento. Nas palavras dos autores:

These early differences in the extent of inequality across New World economies may have been preserved by the types of economic institutions that evolved and by the effects of those institutions on how broadly access to economic opportunities was shared. This path of institutional development may in turn have affected growth. Where there was extreme inequality, and institutions advantaged elites and limited the access of much of the population to economic opportunities, members of elites were better able to maintain their elites status over time, but at the cost of society not realizing the

full economic potential of disadvantaged groups
(SOKOLOFF; ENGERMAN, 2000, p.228.)

As conclusões a que chegam os autores aponta para o inverso das teorias mais tradicionais sobre desenvolvimento pois colocam a questão da desigualdade não como um efeito natural ou mesmo como algo positivo. De fato, conforme apontam na citação acima, a desigualdade, oriunda do processo histórico, é disfuncional ao processo de crescimento e desenvolvimento econômico, mitigando a concorrência ao concentrar os poderes políticos e econômicos nas mãos de uma elite. Ademais, argumentam os autores que a desigualdade não tende a desaparecer naturalmente pois as próprias instituições exercem um papel de manutenção das estruturas políticas e sociais.

Após enfrentarmos esse longo debate, resta a dúvida quanto às possibilidades de se romper tal ciclo de desigualdades. Tanto na América Latina quanto na África e na Ásia, regiões antes denominadas de Terceiro Mundo, muitas foram as tentativas de desenvolvimento, algumas defendendo a necessidade de reformas e outras abertamente caminhando num sentido revolucionário.

A conjugação da perspectiva revolucionária com a ideia de desenvolvimento pode ser observada no caso chinês. Com efeito, a partir de meados do século XX, o país era reconhecido internacionalmente pela revolução vitoriosa em 1949, mas algumas décadas depois seria encarado como um caso bem-sucedido de desenvolvimento econômico. Mas quais os caminhos trilhados de um ponto ao outro? Quais as possibilidades de se conjugar um

regime que tinha por base o ideal de igualdade (socialismo) com as necessidades de eficiência (desenvolvimento econômico)?

3 O CASO CHINÊS

Um dos exemplos mais evidentes de desenvolvimento econômico nas últimas décadas é a China. Além de ter passado por uma rápida transformação, de um país marcadamente agrário para uma potência industrial e tecnológica, a China apresenta o que para muitos configura-se em uma verdadeira contradição: um país que se define socialista, mas que se conformou em uma das maiores potências capitalistas do mundo. Em outras palavras, a tensão apontada por muitos se dá entre um sistema socioeconômico que presa pela igualdade (socialismo) e um sistema socioeconômico que se pauta pela eficiência (capitalismo).

Quando se observa o desenvolvimento chinês, é corrente a divisão em dois grandes períodos. De 1949 até 1978, momento no qual a figura de Mao Zedong era proeminente, a China buscava estabelecer uma política mais igualitária por meio de um maior controle sobre o mercado, o que se refletia na presença quase total de empresas estatais ("state-owned enterprises") e empresas ligadas aos governos locais ("township and village enterprises") em detrimento de empresas privadas. A partir de 1978, com a consolidação de Deng Xiaoping no poder e o avanço no processo de abertura econômica, o país se volta para uma economia orientada para o mercado, com uma maior participação de empresas privadas.

Qiong Huang e Satish Chand (2014) apontam que no primeiro período a política salarial presava pela igualdade, o que resultava em conflitos entre trabalhadores de uma mesma indústria, bem como entre indústrias diferentes, pois não obstante houvesse diferenças na produtividade, os salários mantinham-se equiparados. Segundo os autores, a partir de 1978 o governo chinês, dando mais importância à eficiência, passa a permitir que os salários acompanhem a produtividade.

Em linhas gerais, as mudanças políticas adotadas visavam garantir o sucesso no processo de abertura, passando-se de uma economia planejada para uma economia voltada para o mercado. Quanto às políticas salariais é possível notar também a preocupação em se estabelecer formas de incentivo ao aumento da produtividade dos trabalhadores, o que de certa forma se coaduna com um dos princípios mencionados ("as pessoas reagem a incentivos").

Huang e Chand (2014) apresentam dados que revelam que a reforma na política salarial conseguiu, de fato, elevar o padrão de vida de parte da população. Por outro lado, os autores apontam também para o aumento na desigualdade salarial, seja entre trabalhadores de estatais e não-estatais, seja entre trabalhadores de diferentes províncias.

Seria possível notar, assim, a materialização empírica do *tradeoff* entre eficiência e igualdade. Nas palavras dos autores (HUANG; CHAND, 2014, p. 86):

The experience of China's wage reform is a good example that illustrates the importance of balancing efficiency and equity in the determination of wage policy. Too much emphasis on equity, as China did before 1978, led to a common poverty and hindered economic progress. Too much emphasis on efficiency, on the contrary, widened wage inequality as China has experienced over the last three decades. Thus, this study provides valuable empirical evidence of trade-offs between efficiency and equity that other developing countries can refer.

A conclusão de Huang e Chand (2014) muito se assemelha a uma receita de bolo – para se lançar mão de metáfora mencionada acima – uma vez que, partindo-se do conceito de *tradeoff*, os autores acabam por estabelecer certos preceitos para o desenvolvimento econômico. Entretanto, seria necessário antes de tudo comprovar a real existência de um *tradeoff* entre eficiência e igualdade, vale dizer, a possibilidade ou impossibilidade de se conciliar positivamente eficiência e igualdade. Além disso, seria importante também perceber se as políticas voltadas para a igualdade são incapazes de gerar riqueza ou mesmo, nas palavras dos autores citados acima, se a ênfase excessiva na equidade culminaria na pobreza generalizada e no entrave ao desenvolvimento econômico.

Michel Aglietta e Guo Bai (2013) discutem o desenvolvimento chinês a partir de uma abordagem econômica, mas também histórica. Os autores argumentam que a Revolução de 1949 foi fundamental para que o país conseguisse avanços importantes no sentido da modernização. Um ponto inicial a se observar é que a vitória revolucionária foi responsável por reunificar e pacificar o

país após a série de guerras e conflitos que varreram a China desde o final do século XIX.

Ainda na década de 1950, o governo implementou uma profunda reforma agrária que solapou o poder dos antigos senhores de terra e garantiu maior acesso aos camponeses. Outros avanços importantes podem ser notados no aumento da integração da área rural ao espaço nacional, além do estabelecimento de uma estrutura para o fornecimento de serviços sociais aos habitantes do campo.

Quanto à política salarial, os autores salientam que, embora os salários fossem baixos, havia uma relativa rede de cobertura social, possibilitando que a baixa remuneração não redundasse em níveis precários de vida.

Although salaries were kept low, social services were provided for free. And, most notably, in the cities urban workers enjoyed welfare housing. In the countryside farmers were guaranteed availability of land. Therefore the Chinese populace in the socialist era in fact enjoyed a massive totality of implicit wealth (AGLIETTA, BAI, 2013, p.83).

Meei-Shia Chen (2005) trata diretamente do sistema de saúde pública, apontando como durante o período maoísta uma série de inovações foram implantadas no país, dando grande ênfase à medicina preventiva e revolucionando as condições de saúde da população de forma geral. Dentre as medidas salientadas pela autora, podemos mencionar o estabelecimento de programas de saúde por meio do movimento de massas, a ênfase no atendimento

à população rural, a integração entre a medicina tradicional chinesa e a medicina ocidental, bem como as campanhas de médicos itinerantes.

Deve-se notar que as décadas que antecederam a vitória revolucionária de 1949 foram marcadas por uma série de guerras e conflitos internos, impactando diretamente nas condições de vida da população. A implantação de um sistema de saúde que desse conta de tais problemas não era simples. Por um lado, a medicina tradicional chinesa era pouco efetiva na prevenção e no tratamento de epidemias. Por outro lado, a medicina ocidental era baseada na custosa formação de médicos profissionais e no uso de tecnologias avançadas, além de ser voltada mais para a cura que para a prevenção de doenças e dar mais ênfase à saúde individual, em detrimento da pública.

A urgência somada à nova mentalidade permitiu ao Partido Comunista Chinês encetar algumas mudanças significativas. Às inovações práticas arroladas acima, podemos acrescentar novas concepções acerca do modelo de saúde. Ao invés do longo e caro período de formação de médicos, a aposta foi em uma formação mais barata e rápida, além de uma abordagem mais voltada para a utilização do trabalho que a do capital – maior utilização da mão-de-obra humana e menos da tecnologia. Além disso, a ênfase passou a ser a prevenção de doenças e o cuidado com a saúde pública.

Os resultados foram significativos, como aponta Meei-Shia Chen (2005, p.465):

[...] many epidemic diseases such as smallpox, cholera, and venereal diseases have been eliminated and parasitic diseases such as schistosomiasis and malaria have been greatly reduced; life expectancy rose from less than 35 years in the immediate post-1949 period to almost 70 years in the early 1980s; infant mortality rate declined from an estimated 250 per 1000 live births in 1950 to a rate lower than 50 in 1981.

De maneira geral, buscou-se adaptar as necessidades às capacidades do país recém-saído de quase um século de turbulências. A ampliação do acesso da população aos serviços de saúde, mesmo que por vezes com uma qualidade inferior aos grandes centros de medicina ocidentais, garantiu também uma maior eficiência na solução de problemas ligados à saúde. O que se presenciou foi justamente o aumento da eficiência advindo do fornecimento de condições mais igualitárias de acesso à medicina.

No âmbito educacional, Yinghong Cheng e Patrick Manning (2003) discutem sobre as transformações levadas em cabo na China e em Cuba durante seus respectivos períodos revolucionários. Em ambos os países, os autores apontam que, para além das tentativas de implantação de uma educação propriamente socialista e com forte carga ideológica, houve também mudanças mais concretas que conjugavam a transformação da mentalidade política com as novas necessidades econômicas e sociais.

Duas mudanças significativas foram a ampliação do acesso à educação aos setores antes marginalizados do campo e uma maior aproximação entre a formação teórica e a formação prática. Ambos

os movimentos estavam em consonância com o que já foi visto sobre a saúde, pois davam mais importância à ampliação do acesso às massas. De fato, no caso chinês o ensino antes era voltado para as elites urbanas, com uma formação excessivamente teórica e pouco preocupada com as questões concretas da grande massa camponesa.

Embora tais políticas educacionais enfrentassem limitações tanto advindas das próprias condições sociais e econômicas dos países quanto em seu planejamento, seu sucesso na luta contra o analfabetismo foi notório, servindo de modelo para outros países em desenvolvimento. Conforme afirmam Cheng e Manning (2003, p. 186)

These campaigns were immensely successful in advancing certain aspects of social equality by expanding education. The most compelling evidence is that they increased the level of literacy, within a relatively short period, to a point where most adults and school-age children could read.

A política social de viés igualitário possibilitou uma mais equitativa distribuição de recursos nas áreas da educação e na saúde. Em resumo, os resultados foram o aumento na expectativa de vida, erradicação de doenças, avanço na educação básica e diminuição do analfabetismo. Não por outro motivo, os autores (AGLIETTA; BAI, 2013, p.83) apontam que tais medidas serviram como uma forma de preparação para as reformas de 1978, afastando-se assim das visões que encaram os dois modelos como opostos.

De maneira geral, tais políticas sociais não só fomentavam relações mais igualitárias como foram fundamentais para o desenvolvimento econômico, principalmente porque permitiriam um relativo avanço na infraestrutura física e na qualificação do capital humano. A ideia de que a igualdade somente se daria em detrimento da eficiência soa falaciosa principalmente quando se trata de países marcados pelo que antes se chamava de *subdesenvolvimento* - uma condição definida simultaneamente pela desigualdade e pela ineficiência.

A metáfora do bolo, literariamente pobre e economicamente falaciosa, é incapaz de explicar os mecanismos pelos quais grande parte dos países lograram se desenvolver econômica e socialmente. Defender políticas que resultam em mais desigualdade em países já marcados pela desigualdade redundante, de fato, em se aumentar a dose do veneno e não na possibilidade da cura para o subdesenvolvimento.

REFERÊNCIAS

AGLIETTA, Michel; BAI, Guo. **China's Development: Capitalism and Empire**. Oxford: Routledge, 2013.

CHEN, Meei-Shia. The Great Reversal: Transformation of Health Care in the People's Republic of China. In: COCKERHAM, William. **The Blackwell Companion to Medical Sociology**. Estados Unidos: Blackwell, 2005.

CHENG, Yinghong; MANNING, Patrick. Revolution in Education: China and Cuba in Global Context, 1957-76. **Journal of World History**, vol 14, n 3, pp.359-391, set.2003.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.

HUANG, Qiong; CHAND, Satish. The Trade-off between Equity and Efficiency: Evidence from the Reform of China's Wage Policy. In: **Journal of Politics and Law**, vol. 7, No 3; pp. 79-88, Agosto, 2014.

KINDLEBERGER, Charles P. **Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: McGraw-Hill, 1976.

KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. **Introdução à Economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

KUZNETS, Simon. Economic Growth and Income Inequality. In: **American Economic Review**, v. 45, n. 1, pp. 1-28, 1955.

KUZNETS, Simon. **O crescimento econômico do pós-guerra**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1966.

LOCKE, John. **Dois tratados do governo civil**. Portugal: Editora 70, [1689/90] 2015.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

NORTH, Douglass C. Institutions and economic growth: a historical introduction. **World Development**, v. 17, nº 9, p. 1319-1332, September, 1989.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens. In: **Coleção os Pensadores**, v. XXIV. São Paulo: Editora Abril Cultural, [1754] 1973a.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social. In: **Coleção os Pensadores**, v. XXIV. São Paulo: Editora Abril Cultural, [1762] 1973b.

ROSTOW, W. Walt. **Etapas do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

SOKOLOFF, Kenneth L.; ENGERMAN, Stanley L. Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World. **Journal of Economic Perspectives**, v. 14, n. 3, pp. 217-232, verão, 2000.

CAPÍTULO 11

UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA DE DECLARAÇÕES DA AMBEV: DISPUTAS EM TORNO DE IMPOSTOS

Tales Mançano

INTRODUÇÃO

Este artigo visa recuperar a uma parte da trajetória do posicionamento dos principais dirigentes da cervejaria Ambev veiculadas no jornal *Valor Econômico* sobre a economia brasileira e as políticas econômicas governamentais entre o início de 2011 e maio de 2016. Utilizaremos as notícias para identificar as expectativas e opiniões acerca do desempenho econômico da empresa e dos governos e da economia brasileira. Partimos de dois reconhecidos autores para compreender o contexto social, político e econômico desse período e interpretar tais informações, André Singer (2018) e Laura Carvalho (2018). O estudo da Ambev é relevante pois ela é uma das mais valiosas companhias abertas do Brasil. Também foi responsável por articular a fundação do CervBrasil, que representava a maior parte do setor cervejeiro nacionalmente. Este estudo é um recorte específico de uma pesquisa mais ampla que trata do empresariado industrial no governo Dilma Rousseff e teve seus primeiros resultados publicados por Oliveira e Herscovici (2022).

Dividimos o texto em 4 partes além desta introdução: contextualizamos a trajetória da empresa e da 'filosofia' empresarial de seus dirigentes, expomos a metodologia, analisamos algumas notícias e encerramos com considerações finais.

Trajetória da Ambev

Podemos ter como marco de início da trajetória da Ambev o ano de 1989, com a aquisição da Cervejaria Brahma pelos atuais controladores da Ambev, Jorge Paulo Lemann, Marcel Telles e Carlos Alberto Sicupira. O processo de internacionalização da empresa se iniciou aos 5 anos depois com a entrada na Argentina, Paraguai e Venezuela (HISTÓRICO, [s.d.]). Apenas em 1999 a empresa assume o nome atual, Ambev (American Beverage Company), com a união da Brahma com a Antártica. Em seguida, a empresa avançou com aquisições pela América Latina, controlando também os mercados de vários países da região (id.). Em 2004, após o expressivo processo de internacionalização nas Américas, a empresa se funde com a Interbrew - cervejaria belga - se tornando braço de uma empresa global, relevante em vários continentes.

Os brasileiros passaram a dividir o controle da empresa com os Belgas, mantendo o número de membros no assento do conselho. Em 2008 os controladores adquiriram a Anheuser-Busch, empresa líder do mercado cervejeiro estadunidense, originando a maior empresa de cerveja do mundo, a ABI - Anheuser-Busch InBev -, com pouco mais de 20% do mercado global de cervejas. Em

2015/2016 se funde com a SABMiller, segunda maior empresa do setor, passando a figurar entre as 10 maiores companhias abertas do mundo, com cerca de 30,5% do mercado global de cerveja (BOUÇAS, 2015). Mesmo com as fusões, o CEO da Ambev na época da fusão, Carlos Brito, brasileiro, assumiu o cargo global pouco depois de formada a InBev, deixando a empresa apenas em 2021, depois de consolidada a fusão com a ABI e com a SABMiller. O sucessor também é brasileiro. Dessa forma, é possível afirmar que, apesar da ABI ser de propriedade bastante difusa, a fração brasileira é dominante na empresa.

2 METODOLOGIA DA BUSCA DE NOTÍCIAS

Utilizamos para este artigo notícias coletadas no site do jornal *Valor Econômico*. Este é uma importante fonte para esta pesquisa pois é um jornal de abrangência nacional, veiculado todos os dias úteis, que se dedica à cobertura econômica, o que permite uma amostragem relevante de declarações dos empresários, como mostram Oliveira e Herscovici (2022). Além disso, recorrer a jornais e revistas especializadas como fonte empírica para estudo dos empresários é recorrente em estudos renomados na área (*ibid.*).

Temos de levar em consideração o contexto político, social e cultural particular da época em que o veículo jornalístico analisado se insere. A proposta e o público-alvo dos veículos de mídia é fundamental para compreender virtudes e vieses da pesquisa nos veículos de imprensa escolhidos. O Valor informa empresários e executivos que o têm como fonte para ter conhecimento sobre

política e economia brasileira. Ou seja, o jornal tem como público-alvo específico pessoas próximas ao meio empresarial que buscam acompanhar os acontecimentos e análises relacionadas à economia, podendo orientar na tomada de decisão de atores econômicos, conferindo certa influência ao jornal.

Há desvantagens em se utilizar apenas uma fonte de mídia para a coleta de dados. Decisões editoriais e o papel que o jornal tem em seu meio influencia nos tipos de declarações que encontramos; não se pode pensar que as informações veiculadas lá são transparentes, revelando pormenores das decisões, interesses e articulações que permeiam os temas tratados. Na realidade, podemos entender que o que chega às páginas do jornal configura aquilo que tais empresários buscaram publicizar através do jornal, buscando, como iremos ver, prestar contas ao mercado, construir uma determinada imagem da companhia e expor opiniões e, eventualmente, buscar influenciar entendimentos de outros setores do mercado e leitores do jornal, difundindo sua perspectiva sobre variados temas, entre elas as medidas econômicas governamentais. Sendo assim, o que não é de interesse editorial ou dos empresários de ser publicizado pode nunca chegar às linhas das notícias.

Dessa forma estamos limitados, pelo escopo do material analisado, a uma série específica de informações que chegaram à publicação no jornal, mas que se refere a um aspecto muito restrito daquilo que pensam e fazem os empresários. Informações relevantes para a compreensão do fenômeno aqui estudado

podem não estar explícitas, ou nunca terem vindo à público. Isso faz com que esta pesquisa seja exploratória, de caráter inicial, com potencial de orientar uma expansão da pesquisa que contribua para uma compreensão mais aprofundada do objeto.

A coleta de dados que realizamos foi feita através da busca dos nomes dos principais executivos que estavam à frente da Ambev durante o governo Dilma no site do Valor. Os nomes foram escolhidos como parâmetro de busca pois, de forma geral, quando o nome dos executivos está contido na notícia pesquisada, isso indica que declarações dos empresários são citadas na matéria. Citações diretas dos principais executivos da Ambev são, portanto, as principais e mais relevantes objetos de análise nesta pesquisa. Este recorte restrito da pesquisa empírica foi necessário para abarcar um escopo cuja análise fosse plausível para a proposta e recursos dessa pesquisa.

Assim, sistematizamos algumas das notícias oriundas da busca dos nomes de João Castro Neves, CEO da Ambev de 2009 à dezembro de 2014, Nelson Jamel, que foi diretor-financeiro e de relações com investidores de 2009 à 2015, e Flávio Torres, que foi vice-presidente industrial da Ambev entre 2014 e 2016. Tal levantamento totalizou 89 notícias únicas. O nome de Neves retornou 48 notícias, o de Jamel retornou 50 (das quais 11 estavam repetidas com as de Neves) e Torres foi encontrado apenas duas vezes.

A distribuição das notícias não é homogênea durante todo o governo: há trimestres em que concentram muito mais notícias que

a média, em outros períodos não há declarações dos executivos ao jornal. Não fomos capazes, até a finalização do prazo de submissão desse capítulo, de analisar todas as notícias e investigar mais a fundo cada uma delas. Portanto a análise abaixo é meramente exploratória, e será completada no futuro.

Outros limites dessa metodologia podem incluir notícias que não foram contempladas por essa busca devido à escolha das palavras-chave para a pesquisa. A pesquisa por mais executivos da empresa, pela associação empresarial do setor, a CervBrasil, entre outras, poderiam ter resultado em outros achados que complementassem o exposto a seguir. Essa pesquisa empírica complementar terá de ficar para uma continuidade desse trabalho.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO DA BIBLIOGRAFIA MOBILIZADA

Antes de prosseguirmos é preciso retomar o referencial teórico com o qual nos propomos dialogar neste texto. Como dito anteriormente, usaremos as interpretações de Singer (2018) e Carvalho (2018), um cientista político e uma economista que formularam análises sobre o período em que o PT encabeçou o executivo federal. Em 2012, Singer publicou uma primeira obra abordando os sentidos do que chamou de 'lulismo'. O autor analisa especificamente o período Dilma no livro *Lulismo em Crise* (2018), que dá sequência a outros trabalhos do autor sobre o tema. Já Carvalho, em seu primeiro livro, *Valsa Brasileira* (2018), busca fazer um resgate da trajetória da política econômica dos governos petistas, considerando que, para explicar o fenômeno, deve-se

levar em consideração dimensões econômicas, sociais e políticas, sem a pretensão de sobrepor as interpretações econômicas sobre as análises sociológicas e políticas.

A contribuição de Carvalho vai no sentido de mostrar como temos que olhar para o desenho das políticas econômicas para compreender a derrota da estratégia de Dilma. Para a pesquisadora, as políticas industriais de Dilma, baseadas na redução dos custos da indústria a partir das desonerações fiscais, como da folha de pagamentos e de impostos federais, para favorecer uma competição via preços (o que a autora chama de Agenda FIESP), não poderia ser eficaz para ampliar investimentos e a industrialização do país, já que o empresariado teria capacidade de produção ociosa, portanto, não faria sentido para eles ampliar investimentos se não houvesse um indicativo de crescimento da demanda a longo prazo (CARVALHO, 2018). Assim, essas políticas teriam levado apenas um aumento da margem de lucro do empresariado industrial, às custas de grandes renúncias fiscais do Estado.

Carvalho argumenta que, para realizar uma política econômica progressista, o estado deveria ampliar seus investimentos, com um forte viés social e redistributivo (*ibid.*). Ao invés de diminuir a carga tributária dos empresários, o que não elevou a produção pois a demanda não subiu significativamente, o Estado poderia propor missões sociais. Isso é, realizar investimentos e compras públicas em áreas como infraestrutura, educação e saúde, por exemplo, que demandassem um conteúdo

local de produção, o que puxaria a demanda, para assim induzir o investimento privado, ao mesmo tempo em que se amplia a oferta de serviços para a população (BALANÇO, 2018).

Em *Lulismo em Crise*, Singer (2018) defende a tese de que não existe uma fração do empresariado interessado em um projeto de desenvolvimento nacional. Singer explica que o ensaio desenvolvimentista de Dilma cutucou onças com bases curtas, ou seja, necessitava de um apoio político que não possuía.

A reativação do mercado interno no período lulista teria contraposto uma coalizão produtivista, que reuniu grande parte do empresariado industrial e da classe trabalhadora interessada no aumento da produção e do consumo, à uma coalizão rentista - que agruparia o setor financeiro, fração burguesa dependente de investimentos rentistas -, e a classe média. Dilma teria optado por não ser uma mera continuidade dos governos Lula, se reconfigurando de um reformismo fraco para um reformismo forte, buscando promover uma industrialização planejada pelo Estado.

Mesmo realizando políticas econômicas que beneficiaram diretamente o empresariado industrial, estes não se mostraram dispostos a romper, até às últimas consequências, com o que ele chama de 'coalizão rentista' composta pelo mercado financeiro e as classes médias, e levar a cabo, em aliança com o proletariado organizado, como as centrais sindicais, um processo de desenvolvimento industrial no Brasil baseado em políticas como desoneração fiscal (da folha de pagamentos, especialmente),

câmbio desvalorizado, juros baixos, controle da tarifa de energia elétrica, etc. (SINGER, 2018).

A coalizão descrita teria se mantido até o primeiro semestre de 2013, quando ocorreram as manifestações de junho que marcam uma virada no 'clima político' brasileiro. A presidente passou a perder apoio do empresariado em seu projeto. Assim, uma frente antirrepublicana e antidesenvolvimentista é construída. A coalizão produtivista se rompe devido ao reposicionamento do empresariado, especialmente o industrial, no sentido de uma unificação da fração com o setor financeiro, com forte crítica das políticas econômicas de Dilma, o intervencionismo da presidente e os altos gastos do governo (SINGER, 2018).

Tais autores têm algumas discordâncias. Em mesa redonda ocorrida em outubro de 2018 na USP, organizada pelo LEMARX, CENEDIC, e pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP (BALANÇO, 2018), Singer critica Carvalho ao defender que os motivos da derrota da política de Dilma são fundamentalmente políticos, não econômicos. Para Singer, as políticas foram derrotadas não por serem economicamente inviáveis, mas porque elas iam no sentido de atacar um grupo específico: o rentismo. Carvalho reitera a inevitabilidade do sucesso do plano industrial de Dilma, já que a política econômica colocada não tinha como ter efeitos materiais positivos que poderiam contribuir para a sustentação política do governo.

4 ANÁLISE DE ALGUMAS NOTÍCIAS

O CEO da Ambev, João Castro Neves, tem destaque já em 2011 por ter sido premiado pelo jornal como um *Executivo de Valor*. Embora o empresário cite frequentemente a relação com o governo e opine acerca de aumento de impostos, juros, incentivos, e o cenário econômico do país, a maior parte das notícias em que ele e os outros executivos dão declarações se voltam ao desempenho e planejamento da empresa, como o faturamento no período imediatamente anterior, investimentos realizados, a fatia de mercado detida pela empresa, os lucros alcançados, enfim, um tom que indicava que ele estava publicamente prestando contas do desempenho da empresa. O papel político da Ambev no setor não é pouco relevante. Neves teria sido responsável por articular a fundação da Associação Brasileira da Indústria da Cerveja (CervBrasil) e mediar a relação com políticos em Brasília (ABDALLAH, 2015).

Uma grande quantidade de notícias também se referia à reformulação societária que a Ambev passou, alterando a estrutura acionária da empresa. A maioria das notícias que encontramos, quase $\frac{3}{4}$ delas, são divulgadas pela empresa em tom de relação com os investidores, uma espécie de prestação de contas ao mercado, onde os principais executivos divulgam os resultados das empresas e fornecem expectativas, em geral otimistas, acerca dos seus empreendimentos. A ênfase das notícias neste perfil está relacionada com muitas notícias se basearem em teleconferências

de executivos com investidores cobertas pelo jornal, já que a Ambev é uma das maiores companhias abertas do país.

Assim, encontramos um perfil de notícias bastante concentrado nesta divulgação de resultados da companhia. Outras notícias também são focadas em questões sociais e campanhas publicitárias da empresas, como uma campanha realizada para diminuir a venda de bebidas a menores ou incentivar a filiação a um clube de futebol - estratégias que buscam melhorar a imagem da empresa ao associá-la à símbolos e valores bem quistos, como clubes de futebol e responsabilidade no consumo de álcool.

De forma geral, as declarações associadas a essas notícias não mencionam diretamente o governo ou políticas governamentais. Por outro lado, consultorias, bancos e grupos de investimento se dedicavam a analisar o desempenho da empresa em relatórios para analisar o desempenho da companhia, estimando seu desempenho futuro, suas vendas e seu valor de mercado, o que se relaciona as próprias explicações, expectativas e justificativas apresentadas pelas empresas em suas divulgações de resultados.

A seguir fazemos uma análise exploratória de algumas notícias em que os dirigentes da Ambev se referem às políticas governamentais, sejam elas macroeconômicas ou políticas fiscais específicas para o setor de bebidas. Nesse momento vemos uma dinâmica interessante dos dirigentes da Ambev. Há notícias que citam a decisão de ampliar ou desacelerar o investimento produtivo a depender dos impostos e da perspectiva da demanda.

Outras explicitam como a empresa tem lidado com o câmbio e os juros e se protege da volatilidade destes. Também há declarações relevantes que incluem a estratégia da companhia de investir em bebidas 'premium', manter ou ampliar o faturamento, mesmo com uma demanda menor, e o cenário favorável que se esperava da Copa do Mundo em 2014.

Iniciamos nossa análise com uma notícia particularmente esclarecedora sobre a relação da Ambev e de outras empresas com a política macroeconômica de Dilma. Em 2012, momento em que o juros estava em uma baixa significativa - num contexto em que o governo pretendia incentivar investimentos no setor produtivo, em contraposição aos rendimentos rentistas (SINGER, 2018; CARVALHO, 2018) - mesmo os empresários que tinham mais recursos em caixa que dívidas não estavam investindo seus recursos: expectativa era que a baixa do juros não iria se manter. A incerteza sobre a baixa da taxa de juros, vista como algo pontual, e a ausência de um crescimento da demanda seria a explicação disso. Mesmo com a diminuição dos juros, empresas de capital aberto estariam optando por deixar dinheiro em caixa rendendo menos do que realizar investimentos. A Ambev é citada como a empresa com maior quantidade de recursos em caixa (MADUREIRA, 2012a).

Outros empresários afirmam ter capacidade ociosa, portanto, investimentos viriam apenas se houvesse um crescimento da demanda no longo prazo. Segundo a notícia:

um motivo para isso é o receio com o cenário externo, que ainda provoca cautela. O custo de manter dinheiro disponível mesmo com rentabilidade menor seria equivalente ao de um seguro para o clima de incerteza. Pesa ainda a dúvida sobre quão estrutural é o movimento de baixa dos juros, já que as previsões de mercado sugerem que a Selic voltará a subir em 2013, ou mesmo no fim deste ano. Existe ainda o entendimento de que, embora os juros estejam em queda, uma taxa próxima de 9% ainda é bastante alta, principalmente em comparação com a de outros países. Se houvesse confiança total de que a Selic baixa veio para ficar - e se a demanda de mercado já desse sinais mais claros de forte retomada -, isso poderia estimular novos investimentos (MADUREIRA, 2012a, s/p).

A notícia mostra um comportamento dos empresários tal como descrito por Carvalho. Sem o crescimento da demanda do mercado interno, diminuir juros e impostos dos empresários não poderia ter grande efeito no crescimento dos investimentos. Além disso, como mostra Singer (2018), ainda em 2013, em detrimento dos planos do governo, os juros voltaram a subir, conforme a expectativa dos empresários.

A Ambev inicia o governo Dilma com uma participação de mercado de 70%, proporção parecida à que tinha quando surgiu em 1999 (CUNHA, 2011). Ao fim do governo perdia alguns pontos percentuais de participação de mercado, trajetória que vai levar ela a pouco mais de 60% de fatia de mercado em 2018 (BOUÇAS, 2020). A perda de participação de mercado da Ambev pode estar ligada com aumento de preços devido a elevação dos custos de produção e de tributos. Essa última medida é constantemente repudiada pela empresa.

No segundo semestre de 2012, quando se apresenta o que parece uma espécie de ameaça mútua entre o governo e a empresa. Por um lado o governo dizia que iria aumentar os impostos das bebidas, mas pode adiar o aumento se o investimento subir, por outro lado a empresa ameaça repassar os custos ao consumidor e cancelar investimentos já esperados caso os impostos se elevem. Uma notícia mostra um embate de forças de forma bastante direta: "a Ambev reforçou a sua posição de que caso o governo promova reajuste do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), como compensação do Plano Brasil Maior, haverá repasse de preços para o consumidor." (KOIKE, 2012). No entanto, no fim do ano vimos que:

o reajuste de impostos sobre bebidas frias foi adotado apenas para refrigerantes (27,5%). O governo postergou para abril o reajuste integral para cervejas, que será de 20%. "E, se a indústria cervejeira cumprir o seu papel em relação aos investimentos, esse prazo pode ser estendido ainda mais", disse uma fonte do setor ao Valor. (MADUREIRA, 2012c, s/p.)

A empresa de fato cancela investimentos e aumenta preços, mas nega que tenha sido uma resposta ao aumento de impostos do governo, que ocorreu mesmo com o adiamento. Segundo Nelson Jamel:

Essa retração não significa ainda uma resposta ao aumento da carga tributária para bebidas frias, que só vai entrar em vigor em outubro' [...] 'A diminuição está relacionada aos fortes investimentos que fizemos no primeiro semestre do ano passado na filial de Pernambuco', afirmou. (MADUREIRA, 2012b, s/p.)

Ao mesmo tempo que se associaria o aumento de preços ao crescimento do lucro da empresa e de seu faturamento, também se teme uma diminuição do volume de vendas e perda de mercado (MADUREIRA, 2012c). No nordeste, onde a empresa tem uma participação menor, a Ambev estaria em forte competição de preços com sua rival, que estaria com capacidade ociosa, e portanto havia a possibilidade de ocorrer uma 'guerra de preços'. Por isso a empresa teria aumentado os investimentos na região (*ibid.*).

O aumento de preços e do faturamento e a diminuição das vendas parece estar em uma balança tênue, segundo a notícia:

para compensar o reajuste antecipado de preços referente ao aumento da carga tributária, postergado para abril, a Ambev iniciou uma grande promoção para suas principais marcas de cerveja em outubro e que vai durar até o fim do verão. (MADUREIRA, 2012c, s/p.)

Ou seja, aumentam-se os preços, elevam-se os lucros no curto prazo, mas logo após a empresa realiza uma promoção pois já verificava uma queda nas vendas. Em relação ao fechamento de fábricas por causa de aumento de impostos, vemos dois casos em 2015: um em São Paulo (BOUÇAS, 2015b), outro no Rio Grande do Norte (BOUÇAS, 2015c). No primeiro caso a empresa ameaça em teleconferência para jornalistas, "aumentar preços e fechar fábricas se ICMS subir" (BOUÇAS, 2015b, s/p.). Segundo a empresa, a elevação dos tributos poderia provocar "uma grande queda na demanda" (BOUÇAS, 2015b, s/p.).

Em um ambiente onde a companhia sofre pressão inflacionária mais alta, com custo maior na produção, não tem como absorver aumento de carga tributária. A Ambev vai repassar qualquer aumento de impostos nos preços (BOUÇAS, 2015b, s/p.).

O setor defende que, sendo a demanda por cerveja

extremamente sensível ao aumento real de preços'. 'O aumento de preços gera queda no volume. A empresa reconhece a necessidade de arrecadação do Estado, mas onerar um único setor acaba nem funcionando na prática, porque provoca queda no consumo e na arrecadação (BOUÇAS, 2015b, s/p.).

Assim, segundo a Ambev, a medida acaba sendo prejudicial até mesmo para o governo, que buscava aumentar a arrecadação mas verá uma diminuição da atividade econômica do setor e, por consequência, uma coleta menor de tributos.

O aumento do ICMS é aprovado, mas menor que o previsto inicialmente (DOMINGOS, 2015). Não encontramos outras declarações dos executivos da Ambev sobre o tema nem registro de fechamento de fábricas em São Paulo. Já no Rio Grande do Norte a Ambev fechou uma fábrica após aumento do ICMS e do fim do "Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (Proadi), que reduzia em 75% o valor de ICMS recolhido pela empresa" (BOUÇAS, 2015b).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os exemplos encontrados nas notícias da relação da empresa com governos estaduais e federal parecem revelar um padrão de comportamento da empresa acerca de medidas econômicas, como aumento de impostos, que à atinge diretamente e das quais discorda. Nossa hipótese é de que a Ambev usa da crítica pública e atua nos bastidores para evitar a elevação dos tributos. A cervejaria responde publicamente, como em depoimentos ao jornal que analisamos, ameaçando fechar unidades produtivas e aumentar seus preços, pois considera inviável absorvê-los.

Nos casos do governo do Estado de São Paulo e do governo federal, tanto o governo quanto a empresa parecem ter recuado e o desfecho se acabou num 'meio termo'. No caso de Natal, aumentou-se o imposto e a fábrica foi fechada. É necessário levar em consideração, entretanto, que isso ocorreu pois a empresa poderia reorganizar a produção em outro estado próximo com tributos mais baixos.

A análise apresentada neste texto é inicial e será amadurecida e ampliada, visando compreender mais a fundo a relação entre a Ambev e as políticas econômicas do governo.

REFERÊNCIAS

ABDALLAH, A. João Castro Neves, o vendedor. **Época Negócios**, 21 out. 2015. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Resultados/notici>

a/2015/10/joao-castro-neves-o-vendedor.html>. Acesso em: 31 jul. 2021.

ABDALLAH, A. **De um gole só**: A história da Ambev e a criação da maior cervejaria do mundo. (2020) Portfolio-Penguin

AMBEV SUPERA Petrobras e é a empresa mais valiosa da América Latina. **UOL**, 28 nov. 2012. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2012/11/28/amb-ev-supera-petrobras-e-e-a-empresa-mais-valiosa-da-america-latina.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2021.

AUMENTO de produção é foco da Ambev. **Valor Econômico**, 7 maio. 2012. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2012/05/07/aumento-de-producao-e-foco-da-ambev.ghtml>>. Acesso em: 31 jul. 2021.

BALANÇO dos governos do PT. São Paulo: 2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=u84Jo4DugMQ>>. Acesso em: 31 jul. 2021.

BOUÇAS, C. Com SABMiller, 3G consolida liderança. **Valor Econômico**, 17 set. 2015a. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2015/09/17/com-sabmiller-3g-consolida-lideranca.ghtml>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BOUÇAS, C. Ambev ameaça aumentar preços e fechar fábricas se ICMS subir em SP. **Valor Econômico**, 30 out. 2015b. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2015/10/30/amb-ev-ameaca-aumentar-precos-e-fechar-fabricas-se-icms-subir-em-sp.ghtml>>. Acesso em: 1º ago. 2021.

BOUÇAS, C. Ambev fecha fábrica no Rio Grande do Norte. **Valor Econômico**, 6 nov. 2015c. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2015/11/06/amb-ev-fecha-fabrica-no-rio-grande-do-norte.ghtml>>. Acesso em: 1º ago. 2021.

BOUÇAS, C. Ambev começou a nascer em guardanapos rabiscados. **Valor Econômico**, 7 mar. 2018. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2018/03/07/amb-ev->

comecou-a-nascer-em-guardanapos-rabiscados.shtml>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BOUÇAS, C. Concorrentes avançam sobre a Ambev. **Valor Econômico**, 5 fev. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/02/05/concorrentes-avancam-sobre-a-ambev.shtml>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRAHMA e Antarctica fazem megafusão. **Folha de S.Paulo**, 2 jul. 1999. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi02079902.htm>>.

Acesso em: 30 jul. 2021.

CAMARGOS, M. A.; BARBOSA, F. V. Da fusão Antártica/Brahma à fusão com a Interbrew: uma análise da trajetória econômico-financeira e estratégica da Ambev. **Revista de Gestão**, v. 12, n. 3, p. 47-63, 2005.

CARVALHO, L. **Valsa Brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CORREA, C. **Sonho grande**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2013.

CUNHA, L. Caem volume e participação de mercado em cerveja da Ambev. **Valor Econômico**, 11 ago. 2011. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2011/08/11/caem-volume-e-participacao-de-mercado-em-cerveja-da-ambev.shtml>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

CUNHA, J. Conselheiro da Ambev relata fusão entre Antarctica e Brahma. **Folha de S.Paulo**, 28 abr. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/04/conselheiro-da-ambev-relata-fusao-entre-antarctica-e-brahma.shtml>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

DOMINGOS, R. Assembleia de SP aprova aumento do ICMS sobre cerveja e cigarro. **São Paulo**, 18 nov. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/11/assembleia-de-sp-aprova-aumento-do-icms-sobre-cerveja-e-cigarro.html>>. Acesso em: 1º ago. 2021.

GUTIERREZ, M. Jean Jereissati Neto será novo diretor-presidente da Ambev. **Valor Econômico**, 18 nov. 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/11/18/jean-jereissati-neto-sera-novo-diretor-presidente-da-ambev.ghtml>>. Acesso em: 31 jul. 2021.

HISTÓRICO da Ambev. **Ambev - Relações com Investidores**, [s.d.]. Disponível em: <<https://ri.ambev.com.br/visao-geral/historico/>>. Acesso em: 31 jul. 2021.

KOIKE, B. Ambev retoma expansão de vendas, mas margem diminui no trimestre. **Valor Econômico**, 2 maio. 2012. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2012/05/02/ambev-retoma-expansao-de-vendas-mas-margem-diminui-no-trimestre.ghtml>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

MADUREIRA, D. Caixa robusto será mantido a despeito da queda do juro. **Valor Econômico**, 14 mar. 2012a. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2012/03/14/caixa-robusto-sera-mantido-a-despeito-da-queda-do-juro.ghtml>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

MADUREIRA, D. Ambev investe R\$ 750 milhões no Brasil no primeiro semestre. **Valor Econômico**, 31 jul. 2012b. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2012/07/31/ambev-investe-r-750-milhoes-no-brasil-no-primeiro-semester.ghtml>>. Acesso em: 31 jul. 2021.

MADUREIRA, D. Ambev cresce com aumento de preços. **Valor Econômico**, 1 nov. 2012c. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2012/11/01/ambev-cresce-com-aumento-de-precos.ghtml>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

OLIVEIRA, G. N. HERSCOVICI, N. Os empresários industriais no primeiro mandato Dilma Rousseff (2011-2014): uma análise a partir do jornal Valor Econômico. **Revista Brasileira de Ciência Política** [online]. 2022, n. 37 [Acessado 11 Dezembro 2021]. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-3352.2022.37.249692>>.

ROSSINGH, D. Interbrew and AmBev merge to create biggest brewer. **The Telegraph**, 4 mar. 2004. Disponível em: <<https://www.telegraph.co.uk/finance/2878842/Interbrew-and-AmBev-merge-to-create-biggest-brewer.html>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

SINGER, A. V.. **O lulismo em crise**: Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOBRE OS ORGANIZADORES

RITA DE CÁSSIA MARQUES LIMA DE CASTRO

<https://orcid.org/0000-0002-0137-6005>

Graduada em Comunicação Social - Jornalismo (Faculdade de Comunicação Social Cásper Líbero) e em Administração e Ciências Contábeis (ambos os cursos pelo Centro Universitário SENAC SP), com especialização e mestrado em Administração (FGV-EAESP), doutorado em Ciências (PROLAM-USP), pós-doutorado (FEA-USP). Professora no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina - Prolam / USP. Foi professora na FEA-USP pelo Programa de Atração e Retenção de Talentos (PART) - vigência 2020-2021. Atua como pesquisadora no CORS e no NESPI, ambos lotados na FEA-USP; no Grupo de Pesquisa Psicologia, Sociedade e Educação na América Latina (Instituto de Psicologia-USP), no grupo de pesquisa CRIARCOM-C - Criatividade, Inovação, Comunicação e Marketing com ênfase nas Cidades (ECA-USP) e do Centro Latinoamericano de Estudios en Epistemología Pedagógica (CESPE), onde atua como Presidente adjunta para o Brasil e como Chefe de Relações Internacionais. E-mails: ritaimadecastro@usp.br; ritaimadecastro@gmail.com

MARIA CRISTINA CACCIAMALI

<https://orcid.org/0000-0002-9020-9961>

Doutora em Economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da Universidade de São Paulo (USP), pós-graduada pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT / EUA), Universidade do Novo México (UNM / EUA), Universidade do Porto (UP / Portugal), Instituto Politécnico Nacional (IPN / México) e Instituto des Hautes Étude de l'Amérique Latine (IHEAL / França). Professora Titular da FEA/USP e orientadora permanente no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM/USP) e líder do Grupo de Estudos Internacionais e Políticas Comparadas (Nespi-USP / CNPq). Contato: cciamali@uol.com.br

JÚLIO CÉSAR SUZUKI

<https://orcid.org/0000-0001-7499-3242>

Graduado em Geografia (UFMT), em Letras (UFPR) e em Química (IFSP), com mestrado e doutorado em Geografia Humana (USP) e Livre-Docência em Fundamentos Econômicos, Sociais e Políticos da Geografia. Professor Doutor junto ao Departamento de Geografia da FFLCH/USP e ao Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Integração da América Latina (PROLAM) da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: jcsuzuki@usp.br

SOBRE OS AUTORES

BEATRIZ SHUM

29 anos. Graduanda de Ciências Sociais na Universidade de São Paulo. Iniciação científica sobre a epistemologia do sul: A importância do estudo da produção intelectual da mulher africana (2020-2021). Contato: beatrizshum@usp.br

BRUNO FELTRIN PUTTINI

Graduando em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP). Atuou - como monitor voluntário (2020) e, posteriormente, como monitor bolsista (2021) - no programa Práticas de Leitura e Escrita Acadêmicas (PLEA). Entre 2021 e 2022, desenvolveu pesquisa de Iniciação Científica com título "Repensando Natureza e Cultura: o engajamento no mundo na obra de Tim Ingold", sob orientação da Profa. Dra. Marta Amoroso. Contato: brunofeltrinputtini@usp.br

CAIO CASTANHA MORAIS

22 anos. Graduando de Ciências Sociais na Universidade de São Paulo. Contato: caio.castanha@usp.br

CAROLINA SCHULZINGER MACEDO

Graduanda em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP). Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia Urbana.

Assistente de pesquisa no Programa UrbanData Brasil (PPGS-USP): Banco de dados sobre o Brasil urbano. Uma parceria com o Centro de Estudos da Metrópole (CEM USP) para monitoramento, coleta, análise crítica e divulgação de dissertações e teses sobre as cidades paulistanas. Contato: carolinasmacedo@usp.br

DANIEL KNISS

É técnico em Petróleo e Gás pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná (IFPR). Pesquisou sobre a influência dos memes como expressão político-ideológica no Facebook e posteriormente sobre Hidrogênio como energia. Atualmente é graduando em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP). Tem como interesses principais: Energias Renováveis; Políticas Públicas; Ecologia Aplicada; e Transdisciplinaridade. Contato: kniss@usp.br

FLAVIA COUTO E SILVA

23 anos. Graduanda em Ciências Sociais na Universidade de São Paulo. Iniciação científica sobre a relação entre empresariado industrial e governo federal em 2016 (2020-2021) e Iniciação Científica sobre a relação entre empresariado industrial e governo federal em 2018 (2021-). Monitoria em Ciência Política III (2021). Contato: flaviacoutoesilva@usp.br

IARA SILVA MIRANDA DE OLIVEIRA

Graduanda de Bacharelado e Licenciatura do curso de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). Contato: iaraoliveira@usp.br

JEFFERSON DE OLIVEIRA

Graduando em Ciências Sociais, pela Universidade de São Paulo - USP. É fundador do Coletivo Negro, ator, diretor e dramaturgo, formado pela Escola Livre de Teatro de Santo André, onde hoje faz parte do corpo de Mestres da instituição sendo responsável pelo ensino e confecção de dramaturgias. Também leciona dramaturgia no Sesi Curitiba e pelo país todo com o projeto Sesc Dramaturgia.

JOÃO VICTOR MAGALHÃES DE ALMEIDA

Graduando em Ciências Sociais (bacharelado e licenciatura) pela Universidade de São Paulo (USP) e estagiário no Núcleo de Identificação e Tombamento do Departamento do Patrimônio Histórico da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo. Atualmente é membro do grupo de pesquisa CANIBAL (Grupo de Antropologia do Caribe Global) sediado no Departamento de Antropologia da Universidade de São Paulo. Possui interesse na área de Antropologia Social. Contato: joaomaga@usp.br

JULIANA SAOTOME

Graduanda de Bacharelado do curso de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). Contato: saotome@usp.br

LAURA VALADÃO DINIZ REZENDE

Bacharel em Ciências Sociais na Universidade de São Paulo. Integrante do SINDH Conhecimento, projeto de pesquisa e desenvolvimento de plataforma que potencialize o atendimento realizado pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos por meio da revisão, proposição e implantação de formulários de atendimento e de avaliação de riscos de vida de vítimas de violações e de encaminhamento e acompanhamento das manifestações registradas. Suas áreas de interesse são, entre outras, a Economia Política, os Direitos Humanos e as Teorias Feministas Críticas. Contato para contato: dinizlaura98@usp.br

LIS LEVISKY LOUREIRO

Graduanda em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP). Cursando o sétimo semestre, estuda as áreas de historiografia do pensamento político e antropologia política.

LUCAS DE PAULA FONSECA

Graduação e Licenciatura em andamento em Ciências Sociais (2019-) pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP). Foi Bolsista do Programa Unificado

de Bolsas (PUB) no projeto de Iniciação Científica "Os governos Dilma e o abandono por parte do empresariado industrial brasileiro" (2019-2020) sob orientação do Dr. André Singer. Foi bolsista de Iniciação Científica da FFLCH no projeto "Sistema de Justiça Juvenil e Saúde Mental: análise do processamento de adolescentes diagnosticados com transtornos psiquiátricos" (2021-2022) sob orientação da Dra. Bruna Gisi Martins de Almeida. Atualmente, é bolsista de Iniciação Científica no projeto "Justiça juvenil e Saúde mental: análise do enquadramento de diagnósticos psiquiátricos" (2022-) ligado ao Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da USP (CEPID/FAPESP). Membro do Grupo de Estudos Sociológicos sobre Punição de Adolescentes (GESPA). Membro do Núcleo de Pesquisa e Extensão sobre a Pena e Execução Penal da Universidade de São Paulo (NPEPEP-USP). Contato: lucasfonseca012@usp.br

LUCAS PROENÇA QUEIROZ DA SILVA

Graduando em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP); Graduando em Direito pela Casa do Direito do Centro Universitário da Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU); É estagiário do Juizado Especial Federal (JEF) da 19ª Subseção do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3). Contato: lucasqueiroz23@gmail.com

MATHEUS BITTAR LOIS

Graduando em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP); Possui graduação incompleta em Física pelo Instituto de Geociências e Ciências Exatas (IGCE) da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), campus de Rio Claro; É catequista vinculado à Diocese de Santo Amaro. Contato: m.bittar@usp.br

NATÁLIA XIMENEZ CAMPANILE

Graduanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) e graduanda em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP). Integrante do Núcleo de Antropologia do Direito (Nadir - USP) e atualmente trabalha no escritório de advocacia criminal Jacob Lozano.

NICOLAS LOUREIRO VIANNA

Graduando em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP), cursando o sétimo semestre. Estuda a área da antropologia da ciência e das tecnologias.

PRISCILA NOGUEIRA BATISTA

Atualmente concursada no programa de Residência de Gestão de Políticas Públicas pela Prefeitura de São Paulo, alocada na Secretaria da Fazenda. O programa de residência contempla o trabalho como Gestor Público buscando a especialização através da experiência e do

Curso de Extensão em Gestão Pública oferecido aos residentes pela Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo. No momento estou cursando o sexto semestre da graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, além de possuir graduação em Gestão de Políticas Públicas e Licenciatura em História. Sou Presidente Fundadora do Instituto Anupan de Educação Política, uma Instituição sem fins lucrativos, além de ser autora e coordenadora do Curso de Educação Política. Contato: priscila.nogueira.batista@usp.br

RAFAEL FERNANDES SEMER

Graduando em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP), cursando o sétimo semestre em 2021. Contato: rafafs@usp.br

ROBSON LINS SOUZA DAMÁSIO DE OLIVEIRA

Possui graduação em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2011), graduação em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2017) e graduação em História pela Universidade de São Paulo (2015). Atualmente é graduando em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP) e mestrando em Antropologia Social também pela Universidade de São Paulo (USP) com o projeto de pesquisa "A 'Revolução' na Revolução: os vários usos de um termo na Revolução Cultural Chinesa", inserido no projeto coletivo "Cronotopos Canibais no Sul Global: A coprodução de histórias, lugares, e identificações", coordenado pelo Professor João Felipe Gonçalves (<http://www.antropocanibal.com.br/projeto/>).

É membro do CANIBAL: Grupo de Antropologia do Caribe Global (<http://www.antropocanibal.com.br>). Contato: robson.lins.oliveira@usp.br

TALES MANÇANO

Estudante no curso de Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP). Possui interesse na área de Sociologia Econômica e Comportamento Político. Entre 2019 e 2021, com financiamento da USP, da FFLCH e do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do CNPq, realizou Iniciação Científica sobre o comportamento político de multinacionais durante os governos de Dilma Rousseff. Contato: mancano.tales@usp.br

VICTOR PEREIRA OLIVEIRA

23 anos. Graduando em Ciências Sociais na Universidade de São Paulo. Contato: victorp.19@usp.br

Apêndice - Classificação JEL

ARGENTINA E BRASIL: UMA ANÁLISE DOS DIFERENTES VALORES DE PIB E IDH E SUAS RELAÇÕES

BEATRIZ SHUM

CAIO CASTANHA MORAIS

FLAVIA COUTO E SILVA

VICTOR PEREIRA

Palavras-chave: PIB. IDH. Economia brasileira. Economia argentina. Desenvolvimento econômico.

Classificação JEL:

O1 Economic Development

O11 Macroeconomic Analyses of Economic Development

ENTRE ECONOMIA E ALIMENTAÇÃO: O QUE O AUMENTO DO PREÇO DO ARROZ PODE DIZER SOBRE A SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL?

BRUNO FELTRIN PUTTINI
CAROLINA SCHULZINGER MACEDO
LIS LEVISKY LOUREIRO
NATÁLIA XIMENEZ CAMPANILE
NICOLAS LOUREIRO VIANNA
RAFAEL FERNANDES SEMER

Palavras-chave: Segurança Alimentar. Agricultura e Economia. Aumento de Preços. Políticas Públicas.

Classificação JEL:

I. Health, Education, and Welfare - I3. Welfare, Well-Being, and Poverty - I38. Government Policy • Provision and Effects of Welfare Programs

N. Economic History - N01. Development of the Discipline: Historiographical. Sources and Methods - N5. Agriculture, Natural Resources, Environment, and Extractive Industries

Q. Agricultural and Natural Resource Economics • Environmental and Ecological Economics - Q1. Agriculture - Q18. Agricultural Policy • Food Policy

Z. Other Special Topics - Z1. Cultural Economics • Economic Sociology • Economic Anthropology - Z13. Economic Sociology • Economic Anthropology • Language • Social and Economic Stratification - Z18. Public Policy

NOTAS SOBRE A TRANSIÇÃO DA ECONOMIA CARBONÍFERA HODIERNA A UMA ECONOMIA DO HIDROGÊNIO E ASPECTOS ECONÔMICOS PARA A GERAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MISSION-BASED

DANIEL KNISS

Palavras-chave: Hidrogênio, políticas públicas, mission-based, economia carbonífera.

Classificação JEL:

Q42 Alternative Energy Sources

Q48 Energy: Government Policy

P18 Energy. Environment

Q58 Environmental Economics: Government Policy

OS LIMITES DO DESENVOLVIMENTO NA PERIFERIA DO CAPITALISMO: O CASO BOLIVIANO

Iara Silva Miranda de Oliveira

João Victor Magalhães de Almeida

Juliana Saotome

Palavras-chave: Bolívia, Evo Morales, Neoliberalismo, Socialismo, Capitalismo, Desenvolvimento, Exploração, América Latina.

Classificação JEL:

N16 - Macroeconomics and Monetary Economics • Industrial Structure • Growth • Fluctuations, Latin America • Caribbean . N36 - Labor and Consumers, Demography, Education, Health, Welfare, Income, Wealth, Religion, and Philanthropy, Latin America • Caribbean. N46 - Government, War, Law, International Relations, and Regulation, Latin America • Caribbean. N56 - Agriculture, Natural Resources, Environment, and Extractive Industries, Latin America • Caribbean. O10 - Economic Development, General. P00 - Economic Systems, General

CARTA DO VÔ

UMA LEITURA SOBRE O DOCUMENTÁRIO LABORATÓRIO BRASIL - 15 ANOS DO REAL SOB A ÓTICA DE ECONOMIA COMO CIÊNCIA SOCIAL

JEFFERSON OLIVEIRA DELFINO

Palavras-chave: Planos econômicos. Laboratório Brasil. Inflação. Economia social.

Classificação JEL:

B55 Social Economics

P35 Public Economics

AUXÍLIO EMERGENCIAL: DESAFIOS PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO BRASIL PANDÊMICO

LAURA VALADÃO DINIZ REZENDE

Palavras-chave: Auxílio emergencial. Pobreza. Pandemia. Transferência de renda. Políticas públicas.

Classificação JEL:

Z13 Economic Sociology • Economic Anthropology • Language
• Social and Economic Stratification Z18 Public Policy

INTERIORIZAÇÃO PENITENCIÁRIA E A ECONOMIA DA VISITAÇÃO PRISIONAL: ANÁLISE DE UMA INTERFACE ENTRE ECONOMIA E PRISÕES

LUCAS DE PAULA FONSECA

Palavras-chave: Interiorização penitenciária, Estado de São Paulo, visitação prisional, prisões, economia, cidades interioranas.

Classificação JEL:

H7 - State and Local Government • Intergovernmental Relations. H79 - Other

O2 - Development Planning and Policy. O20 - General

Z3 - Tourism Economics. Z32 - Tourism and Development

UMA APRESENTAÇÃO DE ESTUDOS SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE ECONÔMICA, POLÍTICA E JURÍDICA

LUCAS PROENÇA QUEIROZ DA SILVA

MATHEUS BITTAR LOIS

Palavras-chave: Orçamento Público. Leis Orçamentárias. Brasil.

Classificação JEL:

H1: Structure and Scope of Government

H6: National Budget, Deficit, and Debt

H3: Fiscal Policies and Behavior of Economic Agents

H8: Miscellaneous Issues

PRIVATIZAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO: MITOS, VERDADES E CONSEQUÊNCIAS

PRISCILA NOGUEIRA BATISTA

Palavras-chave: Eletrobras, privatização, agenda neoliberal, CELG, apagão.

Classificação JEL:

D7 Análise da Tomada de Decisão Coletiva

D73 Burocracia • Processos Administrativos em Organizações Públicas • Corrupção

L3 Organizações sem fins lucrativos e empresas públicas

L33 Comparação de Empresas Públicas e Privadas e Instituições Sem Fins Lucrativos • Privatização • Contratação

O. Desenvolvimento Econômico, Inovação, Mudança Tecnológica e Crescimento

O13 Agricultura • Recursos Naturais • Energia • Meio Ambiente • Outros Produtos Primários

O TRADEOFF ENTRE CIÊNCIA E IDEOLOGIA: UMA ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO CHINÊS À LUZ DO DILEMA ENTRE IGUALDADE E EFICIÊNCIA

ROBSON LINS SOUZA DAMÁSIO DE OLIVEIRA

Palavras-chave: Tradeoff. Igualdade. Eficiência. Teorias do desenvolvimento econômico, Políticas sociais. Desenvolvimento chinês.

Classificação JEL:

B1 History of Economic Thought (B15 Historical - Institutional - Evolutionary)

D6 Welfare Economic (D61 Allocative Efficiency / Cost-Benefit Analysis. D63 Equity, Justice, Inequality, and Other Normative Criteria and Measurement)

H1 Structure and Scope of Government (H11 Structure, Scope, and Performance of Government)

H5 National Government Expenditures and Related Policies (H51 Government Expenditures and Health/ H52 Government Expenditures and Education/ H53 Government Expenditures and Welfare Programs)

UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA DE DECLARAÇÕES DA AMBEV: DISPUTAS EM TORNO DE IMPOSTOS

TALES MANÇANO

Palavras-chave: Ambev. Governo Dilma. Economia. Brasil. Impostos.

Classificação JEL:

H2 Taxation, Subsidies, and Revenue

