

OS LIMITES DAS AÇÕES ECONÔMICAS DO GOVERNO FRENTE À PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS: UMA AVALIAÇÃO INSTITUCIONALISTA DA CRISE ECONÔMICA ATUAL

*Herton Castiglioni Lopes**

Resumo

O objetivo do texto é discutir os limites das ações econômicas do governo frente à pandemia do novo coronavírus e da crise institucional em curso. O texto utiliza-se de algumas abordagens institucionalistas para demonstrar que instituições são mais que regras formais, pois dependem de alicerces construídos em âmbito individual e coletivo. Quando regras formais que compõem as instituições destoam dos hábitos individuais, crises institucionais são observadas, prejudicando qualquer estratégia de desenvolvimento ou anticíclica, conforme se observa no enfrentamento aos problemas econômicos causados pelo novo coronavírus.

Palavras-chave: *Instituições, Crise, Coronavírus, Ações anticíclicas.*

Abstract

The aim of the text is to discuss the limits of the government's economic actions in the face of the new coronavirus pandemic and the recent institutional crisis. The text uses some institutionalist approaches to demonstrate that institutions are more than formal rules and they depend on foundations built on an individual and collective level. When formal rules differ from individual habits, institutional crises are observed, harming any development or countercyclical strategy, as we observed in the fight against economic problems caused by the new coronavirus.

Keywords: *Institutions, Crisis, Coronavirus, Countercyclical actions.*

JEL: *B15; E02; O43*

*Doutor em Economia pela UFRGS, Professor Associado da UFFS. E-mail: herton.lopes@uffs.edu.br. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0003-3539-1729>>

1 INTRODUÇÃO

A eleição de 2018 representou a consolidação de um movimento em curso na economia brasileira desde o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016. Neste ano, a economia brasileira mostrava claros sinais de desaquecimento e da crise do modelo de gestão proposto pelo Partido dos trabalhadores (PT). As origens da crise são inúmeras e atribuídas a uma diversidade de fatores econômicos (endógenos e exógenos) e políticos que acabaram desarticulando a tentativa de reconfiguração da forma de regulação instituída ao longo dos anos 1990. O debate sobre a proposta de política econômica dos governos do PT não se esgota facilmente. Apesar de muitos autores brasileiros terem sérias restrições em classificar o período como desenvolvimentista¹ existe um relativo consenso sobre algumas transformações. Além de uma mudança na postura do Estado, a principal delas possivelmente tenha se manifestado nas políticas redistributivas (IANONI, 2014, MANTEGA, 2007; COSTA; 2012; 2015; POCHMANN, 2012) que, de alguma forma, alteraram a relação entre capital e trabalho, priorizando uma das principais críticas ao modelo de substituição de importações, a qual seja o processo de concentração de renda observado ao longo do crescimento econômico das economias latinas no século passado (cf. FAJNZYLBER 2000, FURTADO, 2004, CEPAL, 1990 e BIELSCHOWSKY, 2000).

A ênfase distributiva dos governos do PT, tanto em termos de ganhos reais de salários como no que se refere à diversidade de políticas sociais, fez com que alguns autores caracterizassem o governo como Social-Desenvolvimentista (Mantega, 2007, Pochmann, 2012, entre outros). Enquanto o adjetivo social foi plenamente justificado pelas políticas de inclusão social que, embora tímidas, trouxeram avanços nada desprezíveis², a caracterização de desenvolvimentista trouxe controvérsia na literatura econômica por dois motivos principais: 1º) Devido aos problemas da estrutura produtiva, que suscitou debates sobre aspectos relativos a desindustrialização e reprimarização da pauta exportadora e; 2º) Devido às restrições macroeconômicas herdadas dos governos anteriores que, embora mitigadas pela etapa de crescimento proporcionada pelo ciclo das *commodities* e algumas políticas que aqueceram o mercado interno, mantiveram-se como sérios entraves (são exemplos, o programa de metas de inflação e as altas taxas de juros decorrentes, o processo de valorização cambial e os decorrentes prejuízos à estrutura produtiva, as metas de superávit primário que restringiram os investimentos públicos³, entre outros).

Aos problemas de política macroeconômica e aos decorrentes da fragilidade produtiva

¹Sobre a continuidade da política liberal no governo Lula sugerem-se os textos de Paulani (2003) e Gonçalves (2012). Por outro lado, classificam os governos do PT como desenvolvimentistas autores como Novy (2009, 2015) Herrlein Jr (2011), Barbosa e Souza, (2010), entre outros.

²O rendimento médio real dos brasileiros praticamente duplicou de 2001 a 2014, a concentração de renda se reduziu (o índice de Gini, que girava em torno de 0,6 nos anos 1990, chegou a 0,53 em 2014), o número de pessoas extremamente pobres, que chegou perto dos 29 milhões em 1992, reduziu-se para pouco mais de 10 milhões em 2012 e o desemprego caiu de forma persistente ao longo da década passada, chegando 5% em algumas regiões metropolitanas, segundo IPEA.

³Este representou pouco mais de 2% do PIB em 2016

somaram-se a reversão do cenário internacional e a crise política, culminando no *impeachment* da presidente Dilma em 2016. Após o período Temer e sua agenda inacabada de reformas, a eleição de 2018 representaria a vitória definitiva da ideologia neoliberal sobre qualquer outra proposta de governo, um “guinada à direita” conforme noticiaram muitos veículos de comunicação. Além da supremacia de um novo conjunto de crenças, a eleição representou um descontentamento generalizado da população com os escândalos de corrupção, constantemente lembrados pela mídia nacional.

O primeiro ano do governo Bolsonaro foi de controvérsias. Além das declarações alvo de críticas nos demais poderes, na imprensa e nas redes sociais, o presidente se propôs a modificar a estrutura institucional e a forma de regulação em construção por seus antecessores. Contudo, ao invés de mudança, o primeiro ano de seu governo e parte do segundo foram palco de uma crise institucional que dificultou políticas coordenadas de ataque à pandemia. Mesmo que as crises possam preceder períodos de mudança institucional, a pandemia do novo coronavírus viria a prejudicar qualquer perspectiva de recuperação econômica no ano de 2020.

Neste cenário, a proposta deste texto é fazer uma avaliação preliminar do novo governo no intuito de explicar as dificuldades de superação da crise econômica que tem se agravado com a crise sanitária do novo coronavírus. Ainda que esse breve período de governo tenha despertado algumas interpretações e análises, como os textos de Oreiro e de Paula (2019), Oreiro (2018), Saraiva e Silva (2019), para citar apenas alguns, até o momento em que este texto é escrito não foram identificados estudos institucionalistas que se ocupem da crise e das reações econômicas do governo frente à pandemia. No que segue, propõe-se construir os argumentos teóricos que explicam a crise institucional que permeia a economia brasileira. Em um segundo momento argumenta-se sobre os limites de uma política econômica anticíclica em meio a crise institucional, que dificulta a implantação de políticas macroeconômicas coordenadas e capazes de reduzir os efeitos do grave problema sanitário estabelecido.

Para que tais objetivos sejam alcançados, a primeira seção resgata o conceito e o papel das instituições enquanto determinantes da coalizão social e do crescimento econômico. Embora exista uma diversidade de correntes institucionalistas e autores filiados a elas, a primeira seção dedica-se a Teoria da Regulação e aos conceitos institucionalistas de Veblen, embora sejam lembrados alguns argumentos institucionalistas presentes no pensamento de Douglass C. North. A seção 2 se destina a avaliar a crise institucional e econômica em curso, enquanto a seção 3 enfatiza as limitações da reação do governo frente à pandemia do novo coronavírus. Na sequência, apresentam-se as considerações finais.

2 AS INSTITUIÇÕES: BREVES CONSIDERAÇÕES INSTITUCIONALISTAS

Uma das principais discussões que permeia a abordagem institucionalista é compreender como as regras, sejam elas estabelecidas na forma em leis, normas (em suas diversas dimensões), decretos ou mesmo ordens superiores, em conjunto, delimitam e definem as instituições socioeconômicas. Por que a necessidade desse entendimento? Porque quando emergem, as instituições passam a balizar, restringir e determinar o comportamento dos indivíduos em um contexto de interação social. Para que o conjunto de regras sociais estabelecidas formalmente passe a ganhar características de uma instituição é preciso que sejam aceitas no modelo cognitivo individual e nos pensamentos coletivos de um conjunto de indivíduos. Uma condição *sine qua non* para que um conjunto de regras ganhe *status* de instituição é que elas representem, ou passem a representar a partir de sua criação ou modificação, os desejos e pensamentos individuais que ganham coerência no âmbito coletivo. Essas questões passam a ser discutidas a partir de algumas abordagens institucionalistas, exaltando suas virtudes e, em alguns casos, as limitações que levam os governos a acreditarem que a mudança institucional pode acontecer apenas com a mudança nas regras formais, passíveis de alteração por força da magistratura ou da ação dos governantes.

Quando se trata da política macroeconômica, uma das principais correntes teóricas institucionalista capaz de explicar a relação entre as propostas dos *policy makers*, o âmbito meso e microeconômico e o crescimento é a Escola Francesa da Regulação. Com diversos expoentes teóricos, o objetivo da escola regulacionista é elucidar as crises e regularidades pelas quais passam o modo de produção capitalista (BOYER, 2002; CONCEIÇÃO, 1987; BRUNO, 2004), exaltando as razões pelas quais um modo de produção essencialmente contraditório mantém, por determinados períodos, a acumulação de capital e o crescimento econômico. A T.R. delega às instituições o papel de manter as regularidades do sistema e apresenta três conceitos essenciais. O primeiro deles diz respeito ao regime de acumulação, este compreendido como um “[...] conjunto de regularidades que asseguram uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação de capital, ou seja, que permitam absorver ou repartir no tempo as distorções e desequilíbrios que surgem permanentemente ao longo do próprio processo” (BOYER, 1990, p. 72). Enquanto o regime de acumulação é a instância mais agregada da economia, a regulação é mais desagregada, sendo definida como um conjunto de mediações institucionais e organizacionais que mantém as distorções produzidas pela acumulação de capital em limites aceitáveis (AGLIETTA, 1976). As regularidades devem, segundo Boyer (1990), ser encontradas na forma exata assumida pelas instituições. Por isso, a importância de se passar das relações sociais (e da regulação) para as formas institucionais. Este terceiro conceito se refere a um nível intermediário de análise que se situa entre a ideia de regime de acumulação e regulação, sendo responsável por canalizar as regularidades do plano micro para o macroeconômico. São descritas cinco formas institucionais, a saber: a relação salarial, a forma monetária, concorrencial, a forma Estado e a

inserção do país no regime internacional⁴. Como afirma Bruno (2004), é possível observar que as formas institucionais apresentam complementaridade e hierarquia, sendo possível que alguma delas se sobreponha às demais e defina a forma de regulação do sistema.

Por ser contrária ao individualismo ortodoxo, admitindo os problemas de racionalidade a que estão sujeitos os indivíduos diante da complexidade externa, o objetivo da regulação é “promover esta passagem de um conjunto de racionalidades limitadas referentes às decisões múltiplas e descentralizadas de produção e de troca à possibilidade de coerência do sistema como um todo”⁵ (BOYER, 1990, p. 79). Para isso, alguns estudos utilizam-se do conceito de *habitus* presente em Bourdieu (Bruno, 2004). Descrevendo a necessidade de superar a falsa dicotomia entre indivíduos e estrutura social, Bourdieu (2006) observa que o agente social, enquanto dotado de *habitus*, é um individual coletivo e/ou um coletivo individualizado. Por essa razão, Bruno (2004) considera a aproximação entre o institucionalismo de Veblen e a Teoria da Regulação, particularmente no que diz respeito ao entendimento de como as regularidades sociais expressas em formas habituais de pensamento e comportamento dão sustentação a uma forma de regulação que permite a acumulação de capital e o crescimento econômico.

Lembrado por Bourdieu (2006) devido ao seu conceito de hábito, T. B. Veblen (1898b) é um dos representantes do antigo institucionalismo norte americano que tratou as instituições mediante pressupostos evolucionários e procurar superar a ideia de *homo economicus* que predominaria na teoria tradicional. Em sua análise crítica, Veblen (1898b) propôs a superação do núcleo teórico da ortodoxia que vê as ações individuais como definidas a partir de cálculos racionais e otimizadores (calculador relâmpado⁶). Ao invés disso, tratou os seres humanos como dotados de hábitos e instintos.

Procurando elucidar conceitos institucionalistas a partir do pensamento de Veblen, Hodgson (2007) afirma que os instintos representam os fins últimos da ação humana, enquanto os hábitos são o meio desenvolvido pelos indivíduos para alcançar as metas instintivas. Para o autor, enquanto as instituições são um conjunto de regras socialmente estabelecidas e potencialmente codificáveis, o hábito é o elemento chave no entendimento de como as regras são enraizadas na sociedade e de como as estruturas sociais são mantidas⁷, tratando-se de um elemento que afeta e é afetado pelos instintos humanos.

O conjunto de regras pode restringir o comportamento individual, mas observa-se que elas precisam ser predominantes no grupo, ou seja, estarem alicerçadas nos hábitos dos indivíduos. Daí o conceito de *reconstitutive downward causation (effect)*. Nesta proposição não

⁴Para as especificidades de cada forma institucional, sugerem-se as obras de Boyer (2002), Hollard (2002) e Boyer (1990).

⁵As limitações da racionalidade são superadas pela noção de regulação que possui uma tripla propriedade: a) reproduzir as relações sociais fundamentais, através das formas institucionais; b) sustentar e “pilotar” o regime de acumulação em vigência e; c) garantir a compatibilidade de um conjunto de decisões descentralizadas (Boyer, 1990).

⁶Ver Hodgson (1993)

⁷Já as convenções são instâncias particulares das regras e as organizações são um tipo específico de instituição.

existe uma relação unidirecional dos indivíduos para as instituições ou das instituições para os indivíduos. Existe uma mútua determinação, que supera tanto os conceitos de coletivismo como individualismo metodológicos, pois as instituições agem restringindo comportamentos, mas são fruto de formas habituais de pensar e agir que emergem⁸ socialmente a partir de um processo evolucionário.

A discussão levantada por Hodgson (2006) confronta-se com a proposição de instituições da Nova Economia Institucional. Mais conhecida no campo acadêmico em função do seu alinhamento com a teoria dominante, a NEI trata as instituições como regras, enfatizando as estruturas de governança que permitem reduzir os custos de transação dos mercados. Dentre os seus representantes, D. C. North provavelmente é o autor que maior importância delega aos elementos cognitivos que estruturam as instituições socioeconômicas. Descrevendo a importância do processo histórico, ainda que de forma limitada se comparada à outras abordagens institucionalistas, North e Denzau (1994) observam que a semelhança dos modelos mentais entre indivíduos se deve ao processo de aprendizagem aos quais estão submetidos (NORTH, 2005; NORTH, MANTZAVINOS, e SHARIQ, 2004). Os modelos mentais são representações internas que os sistemas cognitivos dos indivíduos criam para interpretar o ambiente, enquanto as instituições são as externas. Não por acaso, North (1990, 2004, 1998, 1999) sempre apresenta em sua definição de instituições, o caráter informal que as regras podem assumir ao longo do tempo, incorporando conceitos como ideologias⁹, crenças compartilhadas e o processo de aprendizado, responsável pela formação de modelos cognitivos que permitem a interpretação do ambiente e alicerçam as instituições econômicas. Em ambos os casos, o desempenho e a adequada definição de uma matriz institucional dependem de como ideologias e crenças se refletem nas restrições formais.

Ainda que a teoria institucionalista de North despenda significativos esforços em demonstrar como os elementos cognitivos são incorporados ao conjunto de regras sociais, por decorrência, ao complexo processo de emergência institucional, os estudos do autor exaltam muito mais as regras formais e a estrutura de boa governança do que os elementos cognitivos que determinam a relação entre instituições, indivíduos e desempenho econômico. Para essa conclusão, embora a literatura sobre o assunto deixe poucas dúvidas, basta observar que o desempenho é a preocupação principal de North e seus trabalhos se resumem a “uma receita institucional” para que a *performance* das nações menos desenvolvidas seja melhorada.

Enquanto o institucionalismo de North pende para definição de instituições como regras formais, a teoria de Veblen prioriza os elementos cognitivos das instituições e o processo evolucionário que determina o estágio atual de organização social. Ambas, no entanto, não

⁸Para Hodgson (1997a) o conceito de propriedade emergente estaria presente em Veblen e é definido como parte de um sistema complexo que: (a) pode ser avaliado em termos agregados, sem referência aos atributos microeconômicos; (b) persiste por períodos de tempo significativamente maiores do que aqueles necessários para descrever as micro-interações fundamentais e; (c) não é explicável inteiramente a partir das micropropriedades elementares do sistema.

⁹Embora a obra de 2005 seja referência quando se trata das ideologias humanas, que voltariam a aparecer em seu conceito de *open access society* (NORTH, WALLIS e WEINGAST, 2009), em texto de 1988, North (1988) já destacava a importância das ideologias nas escolhas individuais.

tratam de regularidades macroeconômicas, sem as quais é difícil interpretar o efeito das políticas macroeconômicas e o significado das instituições em nível agregado. Essa tarefa coube à Teoria da Regulação, cuja convergência com a estrutura conceitual deriva de Veblen é evidente.

Embora as diversas abordagens institucionalistas aqui apresentadas ocupem-se das regras formais que guiam as relações econômicas, todas elas, em maior ou menor grau, reconhecem o papel dos indivíduos e dos elementos cognitivos, individuais ou coletivos, que oferecem consistência às instituições econômicas. Quando ações práticas ou políticas econômicas não respeitam tais relações, crises institucionais são observadas porque as regras formais destoam dos acordos coletivos e da forma de pensar (e agir) dos indivíduos e grupos sociais.

3 A CRISE INSTITUCIONAL: UMA INTERPRETAÇÃO INSTITUCIONALISTA

O processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e ascensão de Michel Temer à presidência da república reforçaram os sinais de que alguns segmentos da sociedade brasileira desejavam romper o pacto social e institucional estabelecido. O tímido crescimento econômico, seja resultado mudança do cenário internacional ou da crise política, associado aos desdobramentos da operação lava jato, voltou a expor os graves problemas estruturais e o conflito social (e distributivo) que se manteve inerte enquanto a renda nacional se expandiu ao longo da década passada.

Com o discurso de combate à corrupção, a eleição de 2018 representou o anseio de algumas classes por uma mudança no rumo da política econômica. Uma demanda por mudança institucional que encontraria respaldo em uma série de medidas tanto para forma de regulação do sistema como para as diversas organizações sob o controle do Estado. Contudo, a discussão apresentada na seção anterior destaca que a consolidação das instituições ou mesmo a mudança institucional requer que as regras propostas sejam incorporadas à cultura, às crenças, aos hábitos, enfim, de alguma forma se tornem representativas dos elementos cognitivos individuais que ganham consistência em âmbito coletivo.

Embora a eleição presidencial se deva a essa agenda econômica, dificuldades na implementação das reformas já eram previstas. Por um lado, existiam as restrições macroeconômicas e os estrangulamentos produtivos que demandariam maior intervenção estatal. Por outro, as ideologias de alguns membros do governo, muitos deles advindos do círculo militar¹⁰, se mostram avessas à ausência do Estado em setores estratégicos para o desenvolvimento. Se o liberalismo se manteve presente na ideologia do Estado e nas proposições de política econômica que emergiram no início da década passada (GONÇALVES, 2012) não menos importante é o enraizamento das crenças que associam bons resultados econômicos a uma política desenvolvimentista (CERVO, 2000). Para Erber (2011), por exemplo, exis-

¹⁰Basta observar que nos governos militares, de onde o presidente tirou exemplos sobre a forma de governar, estiveram presentes ideários desenvolvimentistas cepalinos.

tiu um constante conflito entre liberalismo e desenvolvimentismo no Brasil, de forma que tanto estratégias desenvolvimentistas como liberais acabam restritas pelas convenções que emergem no seio do governo (ERBER, 2011¹¹).

Embora o embate de ideologias seja inerente ao processo de desenvolvimento brasileiro, o momento histórico respaldou a série de reformas “estruturantes” que passariam a ser gestadas pelo ministro da economia Paulo Guedes. A principal delas seria a modificação na forma Estado, particularmente com o objetivo de alcançar um enxugamento de gastos públicos através de uma reforma administrativa, de um amplo conjunto de privatizações e uma reforma tributária. Embora a pandemia do novo coronavírus tenha adiado a reforma tributária e administrativa passou-se a buscar um Estado apenas circunscrito (ANDRE, 2002) à atividade econômica, isto é, deixando para o mercado o papel principal no processo de crescimento¹². Com esta agenda, as prioridades deixam de lado os ganhos reais de salário dos trabalhadores e a modificação na forma *wage labour nexus* que figurou como uma das bandeiras dos governos anteriores. A reforma da previdência, que passou a vigorar no final de 2019 é ilustrativa dessa afirmação.

Em certa medida, existia, no discurso do governo, uma proposta de reforma do setor externo. Apesar das fortes críticas as relações Brasil-Venezuela e Brasil-China, destacando-se a necessidade de aproximação brasileira com os Estados Unidos e Israel, Saraiva e Silva (2019) observam que o pragmatismo do governo acabou se sobrepondo à questões ideológicas, embora as mesmas tivessem consequências práticas. A maior mudança de rumo, com consequências políticas, econômicas e na forma de enfrentamento à pandemia da Covid-19, foi a tentativa de maior aproximação do governo Bolsonaro com os E.U.A. Embora transcorrido um tempo de governo relativamente curto e a sinalização externa se mostrado apenas uma manifestação de propostas liberais, elas se alinham a nova postura do Estado e de condução da relação capital-trabalho, que se volta para os interesses dos grandes grupos econômicos.

Mesmo que as reformas sinalizassem de forma positiva para o setor financeiro, em detrimento da esfera produtiva e da distribuição de renda, uma das principais mudanças em termos de regulação econômica foi a desarticulação da atividade rentista-patrimonial que caracterizou os governos anteriores como um regime do tipo *finance-led growth* (BRUNO ET. AL. 2011). Embora resultado das demais mudanças na forma de regulação do que propriamente uma reforma ampla nas organizações e instituições que compõem o Sistema Financeiro Nacional, no governo Bolsonaro observou-se uma redução significativa da taxa Selic, que chegou ao piso de 3% a.a. em maio de 2020 (BACEN, 2020) atingindo o menor patamar histórico. Mesmo que a proposta de enxugamento dos gastos públicos acabe

¹¹No governo Lula, Erber (2011) chegou a mencionar a existência de duas convenções do desenvolvimento, uma desenvolvimentista e outra liberal, ambas restritas pela multiplicidade de ideologias presentes no governo.

¹²O Conceito de Estado circunscrito, exemplificado pelo caso da França até a segunda grande guerra, diz respeito a um Estado limitado ou restrito a uma economia como espaço autônomo ou independente. Já um Estado inscrito na atividade econômica, que ilustra o caso francês após a guerra, se caracteriza por duas inovações: a institucionalização do salário indireto e a concepção de coordenação entre a gestão monetária e política macroeconômica (ANDRÉ, 2002).

comprometendo uma série de setores, como educação, saúde, infraestrutura, acabou viabilizando uma redução do ônus com o endividamento público. Ainda assim, como se depreende de Keynes (1936), períodos de crise institucional são momentos em que a incerteza ganha relevância expressiva e os agentes econômicos não respondem à sinalização das autoridades monetárias.

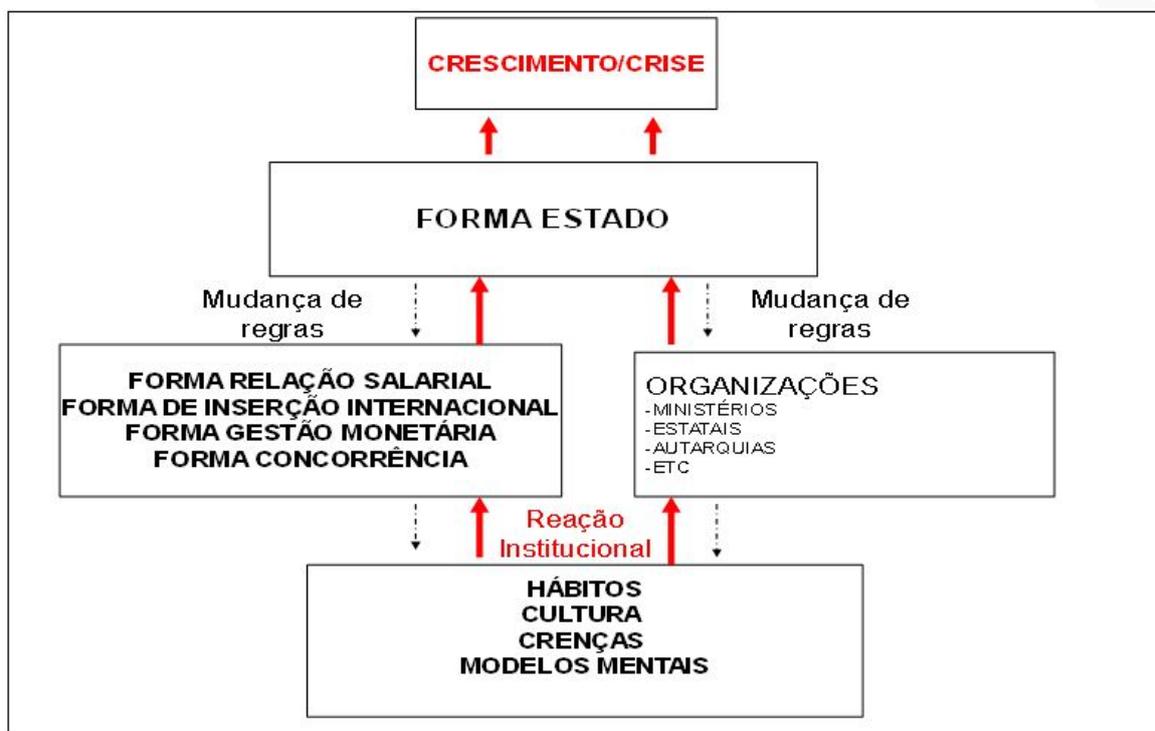
Finalmente, quanto à forma concorrência, a não ser pelo efeito de longo prazo da pandemia do novo coronavírus, que provavelmente irá desencadear um processo de maior concentração de mercado, e pela desvalorização cambial¹³ que se observou ao longo do governo Bolsonaro, não se observaram grandes mudanças, principalmente que sejam providas de propostas governamentais. Porém, as transformações na forma de atuação do Estado, na *wage labour nexus* e na gestão monetário-financeira já representam uma modificação significativa na forma de regulação instituída nos governos do PT, o que possivelmente afetará, no longo prazo, a forma de concorrência estabelecida. Somam-se as principais transformações na forma de regulação, as mudanças do governo federal na gestão de diversas instituições e organizações sob o seu comando. Os primeiros dois anos de governo foram caracterizados pelas inúmeras trocas de ministros. Mais emblemáticas foram as trocas do ministro da saúde, mesmo em meio à pandemia, e do ministro da justiça, que incorporava em sua figura uma das principais bandeiras do governo, a de combate à corrupção. Além dos ministérios, organizações públicas tiveram mudanças de comando, muitas de forma inesperada.

A figura a seguir descreve a relação entre as prescrições de mudança propostas no Governo Bolsonaro e seus problemas de institucionalização. O Estado deveria mudar as regras macroeconômicas visando uma transformação na forma de regulação vigente. A proposta de enxugamento do Estado, a reforma na *wage labour nexus*, na gestão monetário financeira e um realinhamento na forma de inserção internacional seriam responsáveis por uma nova forma de acumulação de capital. No entanto, em que pesem as mudanças propostas, mesmo antes da crise relacionada à pandemia da Covid-19, as reformas são pouco propícias ao crescimento porque agem de forma restritiva sobre a demanda no curto prazo e, numa economia com tendência à financeirização (BRUNO ET. AL. 2011), pouco afetam os níveis de investimento. Ademais, a nova configuração da regulação tende a desarticular a proposta social-desenvolvimentista cuja dinâmica de crescimento estaria pautada no crescimento do mercado interno via consumo das massas (FERRARI FILHO E PAULA, 2015). Embora redução da taxa Selic começasse a desarticular o sistema rentista estabelecido, a proposta econômica agiu intensificando os problemas de crescimento, com reformas que procuraram agradar o mercado de ativos (bolsa de valores) em detrimento de ações de curto e longo prazos capazes de ampliar a geração de renda, os empregos e alavancar a estrutura produtiva nacional.

Se por um lado a configuração da forma de regulação se mostra incapaz de proporcionar um crescimento forte e sustentado, principalmente diante das especificidades estruturais da economia brasileira, por outro, estão claramente alheias à reforma institucional que estava sendo instituída ao longo da década passada, destoando dos acordos coletivos em constru-

¹³Ao longo de 2019 o dólar comercial rompeu a barreira dos R\$ 5,00, chegando a R\$ 5,87 em maio de 2020.

Figura 1 – Representação ilustrativa da crise institucional atual



Fonte: elaboração própria

ção. A crise institucional manifesta-se pela contradição entre crenças, hábitos e rotinas constituídas e a implantação de um neoliberalismo incapaz de tratar dos problemas estruturais históricos que assolam a economia brasileira e que foram, por um longo período, preocupação dos governos desenvolvimentistas e da própria CEPAL. Uma nova forma de regulação teria que encontrar alicerce nos hábitos individuais e coletivos, nas ideologias e crenças, isto é, ser representativa dos modelos mentais compartilhados e, enfim, uma manifestação de um conjunto de regras que garantissem a adequada articulação entre as regularidades microeconômicas e as regras macroeconômicas. Embora a eleição de 2018 representasse uma demanda por mudança, a agenda econômica ainda não foi capaz de enraizar uma proposta de política capaz de tratar dos diversos problemas de desenvolvimento do país.

A ocorrência dos primeiros casos da Covid-19 somente fizeram intensificar a crise econômica e institucional previamente existente. A crise sanitária e de saúde pública agravaram as discrepâncias tanto internas quanto externas ao governo. Na eminência de uma grande recessão econômica, claramente observável em outras partes do mundo, ensaiaram-se uma série de ações supostamente anticíclicas. Os limites de tais medidas são apontados a seguir.

4 AS LIMITAÇÕES DAS AÇÕES ANTICÍCLICAS FRENTE À PANDEMIA DO NOVO CORONAVIRUS E DA CRISE INSTITUCIONAL

A epidemia do novo coronavírus atingiu diretamente as propostas de reformas que estavam em vias de implementação. Embora a ideologia do ministro da economia (suas crenças e seu modelo mental) tenha se mantido inabalável, algumas medidas que visavam contrabalançar a queda de atividade econômica se tornaram inevitáveis diante das pressões populares. Ironicamente, enquanto algumas procuravam aquecer a demanda efetiva, outras se mostravam pró-cíclicas, indo ao encontro da remota possibilidade de reverter-se a crise em curso e ilustrando a clara contradição entre a necessidade de ações anticíclicas e a inércia causada pela ideologia liberal.

Não foi apenas na demanda por políticas anticíclicas e na ideologia liberal do Estado que se observaram incoerências. Supostamente, o estado de calamidade pública permitiria uma das principais medidas de enfrentamento à crise: o afrouxamento da meta fiscal. Embora o congresso tenha aprovado a possibilidade de o governo planejar e colocar em prática um amplo conjunto de medidas capazes de readequar a forma de participação do Estado na economia, a política econômica se manteve restrita a proposta prevalecente antes da crise. De forma tímida, frente à gravidade do problema, o governo anunciou algumas redestinações e cortes de receitas¹⁴ que pouco efeito imediato tiveram sobre a recessão eminente.

Na esteira das pressões da população e do congresso, o governo federal anunciou medidas direcionadas aos mais vulneráveis (ex: antecipação do pagamento da primeira e segunda parcela do 13º salário de aposentados, pensionistas e outros segurados do INSS; antecipação do pagamento do abono salarial; reforço ao programa Bolsa Família; redução do teto de juros do empréstimo consignado para aposentados e pensionistas, etc.). No cenário de precariedade social prestes a se estabelecer, o principal recurso da população para manter suas condições mínimas de subsistência foi recorrer à política de auxílio aos menos favorecidos; os 600 Reais para trabalhadores informais e de baixa renda. Se por um lado o benefício se mostrou altamente importante para as pessoas que perderam seu sustento diário, por outro, acabou atingindo a população mais vulnerável apenas de forma limitada. Segundo pesquisa Datafolha (2020), realizada entre os dias 25 e 26 de maio, apenas 1/3 dos brasileiros que

¹⁴O governo propôs prorrogar por seis meses o prazo para pagamento dos tributos federais no âmbito do Simples Nacional, adiar o prazo de apresentação da Declaração de Informações Socioeconômicas e Fiscais (Defis) para as empresas do Simples Nacional e da Declaração Anual Simplificada para o Microempreendedor Individual (DASN-Simei), reduzir em 50% as contribuições das empresas ao Sistema S por 3 meses e autorizar que as empresas e empregadores de trabalhadores domésticos adiem por 3 meses o depósito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Além disso, anunciou o adiamento para 2021 do Censo do IBGE e do concurso para recenseadores, permitindo a destinação de R\$ 2,3 bilhões para a saúde. Propôs o repasse de R\$ 4,5 bilhões do fundo do DPVAT para o combate ao coronavírus, a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para produtos nacionais e importados que tenham relação com o enfrentamento da epidemia e zerar as tarifas para importação de produtos necessários à área da saúde (Anúncios do governo, disponíveis no portal G1).

solicitaram o auxílio emergencial haviam recebido o benefício.

Com o objetivo de auxiliar as empresas a manterem empregos, regras trabalhistas foram alteradas¹⁵. Algumas medidas, no entanto, foram na contramão do que se esperava. A MP 936 aprovou a redução da jornada de salário com o corte de até 70% nos salários dos empregados da iniciativa privada. A pretensão inicial era ainda que pudessem ser suspensos os contratos de trabalho por até 4 meses, sem o pagamento de salários. Com a repercussão negativa do anúncio ficou estabelecida a compensação do corte pela liberação de parcelas do FGTS do trabalhador. Na mesma linha de raciocínio, foram anunciadas medidas que procuravam a ampliação da liquidez¹⁶. Embora importantes, se mostram limitadas diante de grande incerteza estabelecida num cenário de isolamento social, restrição de aglomerações e fraca atividade comercial. Mesmo que o Governo e o BNDES tenham anunciado programas de crédito para financiar pequenas empresas as medidas tiveram pouco efeito prático, como descreve pesquisa realizada pelo Sebrae (2020)¹⁷.

Apesar da quantidade de anúncios e de medidas, as ações estão sendo pouco efetivas para atenuar os impactos da crise. No início da pandemia ainda existiam projeções relativamente otimistas para o ano de 2020. O cenário começou a mudar em março do corrente ano, quando a previsão de crescimento do governo foi reduzida de 2,4% para 2,1%. No final de março era praticamente nula (0,02%). O JPMorgan revisou sua projeção dos iniciais 1,6% no PIB para 1%, enquanto o Goldman Sachs reduziu sua projeção de 1,5% para 0,9% no ano de 2020. O Centro de Macroeconomia Aplicada da FGV indicou que a pandemia deve provocar contração de até 4,4% no PIB de 2020 e, num cenário recente mais realista, o FMI anunciou sua previsão de redução do PIB em 9,1%, muito abaixo da média mundial que deve observar uma contração de 4,9% (IMF, 2020).

A previsão de grave queda na atividade econômica se deve às medidas limitadas e pontuais de enfrentamento à crise, que não representam uma estratégia anticíclica efetiva. Se a resposta do governo Dilma frente a crise de 2014 foi considerada pouco coordenada para reverter o quadro de baixo dinamismo que se estabelecia na economia brasileira o mesmo vale para uma série de políticas emergenciais desalinhadas das próprias crenças dos *police makers* que, embora reconheçam a necessidade de intervenção, se mantêm preocupados com o orçamento público e com as políticas de austeridade do pós-crise. Inúmeros economistas

¹⁵São exemplos: adoção do teletrabalho; antecipação de férias individuais e concessão de férias coletivas; antecipação de feriados; regime especial de compensação de horas em caso de interrupção da jornada de trabalho; suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho (Anúncios do governo, disponíveis no portal G1).

¹⁶São exemplos: liberação adicional de depósitos compulsórios; possibilidade de permissão de empréstimo do BC aos bancos com lastro em Letras Financeiras de carteiras de crédito securitizadas; flexibilização das regras das Letras do Crédito do Agronegócio; empréstimo com lastro em debêntures (título de dívida corporativa); entre outros. Além disso, o BC firmou um acordo com o *Federal Reserve* que garante provisão de liquidez em dólares, por meio de linhas de *swap* de até US\$ 60 bilhões (Fonte: Anúncios do governo, disponíveis no portal G1).

¹⁷Em levantamento que ouviu 6.080 empreendedores do país, a pesquisa do Sebrae aponta que 60% dos donos de pequenos negócios que buscaram crédito para amenizar os efeitos da pandemia sobre seus empreendimentos tiveram o pedido negado.

brasileiros, observando a gravidade da recessão e o engessamento do governo, passaram a exigir maior ousadia em termos de política econômica, inclusive com emissões monetárias mediante a compra de títulos públicos do Tesouro Nacional pelo Banco Central.

Mesmo com o significativo volume de manifestos, sejam provindos de grandes centros de pesquisa ou dos meios de comunicação mais representativos do país¹⁸, o conjunto de ações ainda não conseguiu incorporar-se a uma estratégia efetiva de manutenção da renda e emprego. A crise institucional acaba agravada pela imposição de um liberalismo exacerbado, que não considera a necessidade de intervenção do Estado para amenizar muitos dos problemas de crescimento presentes ao longo da história (desindustrialização, altas taxas de juros, tendência de sobrevalorização cambial, etc.). Antes da crise de saúde o governo impunha uma reordenação de caráter liberal às formas institucionais. Se por um lado, esse reordenamento já encontra limites devido aos fatores objetivos que prejudicam o crescimento do país, por outro, choca-se com as crenças, hábitos e modelos mentais da população, que demandam intervenção do Estado para amenizarem-se os problemas históricos de crescimento e desigualdade.

Em meio a essa tentativa radical de transformação da forma de regulação instituída, a crise do novo coronavírus demonstrou a necessidade uma reordenação das regras que estavam sendo estabelecidas. Contudo, para uma estratégia efetiva de superação da crise seria necessária uma reestruturação da forma da regulação vigente. Nisto, a teoria da regulação se alinha ao keynesianismo. Enquanto governo tenta, com inúmeras limitações, mobilizar alguns instrumentos de política monetária para atenuar a recessão, a incerteza radical impede que a liquidez seja utilizada para aumentar a demanda efetiva. Este seria o momento de um grande plano de investimentos públicos e de uma estratégia coesa de mobilização da forma de regulação com vistas a amenizar a crise no curto prazo e, no futuro, superar as precárias condições de desenvolvimento do país. Para isso, é importante o Estado nacional chamar para si a responsabilidade de reorganizar a forma de regulação, deixando de lado as preocupações orçamentárias e focando na manutenção da renda e do emprego. Portanto, em um horizonte futuro, seria essencial reverter os problemas estruturais que assolam o Brasil e tornam as crises periódicas do país mais graves do que aquelas que atingem nas nações avançadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Encontramos as fontes de crise institucional e a precariedade das ações anticíclicas do governo na dissonância das crenças, hábitos, enfim das instituições em seu sentido amplo, com as regras formais propostas pelo governo. Sinteticamente, a crise e a ineficácia das ações contracíclicas podem ser resumidas conforme segue:

¹⁸Manifestos dos grandes centros de pesquisa foram lançados com o objetivo de chamar a atenção do governo para necessidade de uma estratégia anticíclica. São exemplos os manifestos da FCE/UFRGS, da UFMG, da Unicamp, entre outros. No meio jornalístico, além das diversas reportagens sobre o assunto, destacam-se as inúmeras matérias da folha de São Paulo e do Estadão.

- a) O governo eleito em 2018 iniciou seu mandato propondo políticas alinhadas a um extremo liberalismo. Tal como foram apresentadas, não condizem com hábitos, crenças e instituições que fizeram parte do período desenvolvimentista e que voltaram à pauta nos anos 2000. Embora a organização das formas institucionais não estivesse próxima de uma configuração desenvolvimentista, a proposta abrupta de liberalismo econômico dificultou uma readequação institucional que fosse capaz de lidar com a pandemia do novo coronavírus.
- b) A agenda em implantação, por sua matriz teórica, não é capaz de lidar com as crises a que estão sujeitas as economias de industrialização retardatária. A pandemia do novo coronavírus exacerbou essa contradição que aparece no conflito entre as crenças do novo governo e a necessidade de ações práticas para evitarem-se os graves danos à sociedade causados pela pandemia que avança no país.
- c) A ideologia, as crenças e os hábitos de pensamento compartilhados entre os novos integrantes do governo federal destoam, portanto, do conjunto de medidas anticíclicas necessárias para amenizar os efeitos econômicos da crise. Nesse cenário, explica-se a contradição entre algumas medidas econômicas. Enquanto algumas procuravam expandir a demanda efetiva, outras agiam anulando seus efeitos.

Nesse contexto não estranha que as ações do governo tenham tido pouco efeito sobre a atividade econômica. O conjunto de medidas expressas no início da seção anterior se mostrou incapaz de modificar o contexto de crise até o momento porque carecem de uma reorganização institucional que coloque as proposições de política econômica alinhadas às necessidades de desenvolvimento do país e convergentes com as crenças da população e com os hábitos de pensamento instituídos.

Referências bibliográficas

AGLIETTA, M. *Régulation et crises du capitalisme: l'expérience des États-Unis* Calmann-Lévy. [S.l.]: Paris, 1976.

ANDRÉ, C. The welfare state and institutional compromises: from origins to contemporary crisis. *Regulation Theory: The state of the art*, La Découverte & Syros Paris, p. 94–100, 2002.

BACEN. *Banco Central do Brasil*. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 29 de junho de 2020.

BOURDIEU, P. As estruturas sociais da economia (porto, campo das letras). URL: [http://dlx.b-ok.org/genesis/1447000/f9a82a9eb99a22988681295a7b9171fe/_as/%5bPierre_Bourdieu%5d_As_estruturas_sociais_da_economi\(b-ok.org\).pdf](http://dlx.b-ok.org/genesis/1447000/f9a82a9eb99a22988681295a7b9171fe/_as/%5bPierre_Bourdieu%5d_As_estruturas_sociais_da_economi(b-ok.org).pdf), 2006.

BOYER, R. *A Teoria da regulação uma análise crítica*. [S.l.]: Nobel São Paulo, 1990. v. 1.

BOYER, R. Perspectives on the wage-labour nexus. *Regulation Theory: The state of the art*, La Découverte & Syros Paris, p. 73–9, 2002.

BOYER, R.; SAILLARD, Y. *Régulation theory: the state of the art*. Routledge, 2005.

BRUNO, M. Crescimento econômico, mudanças estruturais e distribuição: as transformações do regime de acumulação no Brasil. *Francia, mimeo*, 2005.

BRUNO, M. et al. Finance-led growth regime in Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy*, SciELO Brasil, v. 31, n. 5, p. 730–750, 2011.

CEPAL. *Transformación productiva com equidad*. Santiago: CEPAL.

CERVO, A. L. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. *Revista Brasileira de Política Internacional*, SciELO Brasil, v. 43, n. 2, p. 5–27, 2000.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Crise e regulação: a metamorfose restauradora da reprodução capitalista. *Ensaios FEE*, v. 8, n. 1, p. 155–174, 1987.

COSTA, F. N. d. Desenvolvimento do desenvolvimentismo: do socialismo utópico ao social-desenvolvimentismo. *Textos para Discussão*, IE/UNICAMP Campinas, n. 206, p. 16–36, 2012.

DATAFOLHA. *Pesquisa Datafolha sobre Auxílio Emergencial, 2020*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/cerca-de-13-dos-que-pediram-auxilio-emergencial-ainda-nao-receberam-diz-datafolha.shtml>>. Acesso em: 26 de junho de 2020.

DENZAU, A. T.; NORTH, D. C. Shared mental models: ideologies and institutions. *Elements of reason: Cognition, choice, and the bounds of rationality*, Cambridge University Press San Diego, p. 23–46, 2000.

FAJNZYLBBER, F. Industrialização na América Latina: da caixa-preta ao "conjunto vazio". *En: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL-Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 2*, p. 850-885, 2000.

FURTADO, C. Os desafios da nova geração. *Brazilian Journal of Political Economy*, SciELO Brasil, v. 24, p. 483–486, 2019.

G1. *Portal de Notícias. Coronavírus: veja as medidas econômicas já anunciadas pelo Governo Federal e pelo BC*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/24/coronavirus-veja-as-medidas-economicas-ja-anunciadas-pelo-governo-federal-e-pelo-bc.ghtml>>. Acesso em: 16 de junho de 2020.

GONÇALVES, R. Governo lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, v. 31, p. 5–30, 2012.

GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serviço Social & Sociedade*, SciELO Brasil, p. 637–671, 2012.

HODGSON, G. M. Institutional economics: surveying the ‘old’ and the ‘new’. *Metroeconomica*, Wiley Online Library, v. 44, n. 1, p. 1–28, 1993.

HODGSON, G. M. What are institutions? *Journal of economic issues*, Taylor & Francis, v. 40, n. 1, p. 1–25, 2006.

HODGSON, G. M. Institutions and individuals: interaction and evolution. *Organization studies*, Sage Publications Sage UK: London, England, v. 28, n. 1, p. 95–116, 2007.

IANONI, M (2014). *Qual desenvolvimentismo? Jornal do Brasil*. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/marcus-ianoni/noticias/2014/12/23/qual-desenvolvimentismo/>>. Acesso em: 23 de fev. de 2016.

IFM (2020). *International Monetary Fund. Reopening from the Great Lockdown: Uneven and Uncertain Recovery*. Disponível em: <<https://blogs.imf.org/2020/06/24/reopening-from-the-great-lockdown-uneven-and-uncertain-recovery/>>. Acesso em: 28 de junho de 2020.

973)]keynes2018general KEYNES, J. M. *The general theory of employment, interest, and money, Collected Writings vol. VII*. [S.l.]: London: Macmillan, for the Royal Economic Society, ([1936] 1973).

MANTEGA, G. (2007). *Entrevista Roda Viva. 03.12.2007*. 2007b. Disponível em: <http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/451/entrevistados/guido_mantega_2007.htm>.

MANTZAVINOS, C.; NORTH, D. C.; SHARIQ, S. Learning, institutions, and economic performance. *Perspectives on politics*, Cambridge University Press, v. 2, n. 1, p. 75–84, 2004.

NORTH, D. C. Ideology and political/economic institutions. *Cato J.*, HeinOnline, v. 8, p. 15, 1988.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. [S.l.]: Cambridge: Cambridge University Press, 1990. v. 3.

NORTH, D. C. *Understanding the process of economic change*. [S.l.]: Princeton university press, 2010.

NORTH, D. C.; HART, E. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. [S.l.]: Instituto Liberal Rio de Janeiro, 2006.

NORTH, D. C. et al. *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2009.

NORTH, D.C. (1998). *Desempeño económico en el transcurso de los años. Estocolmo, 1998*. Disponível em: <www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm>. Acesso em: 17 fev. 2009.

NORTH, D.C. (1999). *Institutional Change: a framework of analyses*. Disponível em: <<http://ecsocman.hse.ru/data/853/760/1216/9412001.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2012.

NOVY, A. O retorno do estado desenvolvimentista no brasil. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 36, n. 4, p. 121–128, 2009.

OREIRO, J. Só a retomada do desenvolvimento econômico, não o ajuste fiscal perpétuo, pode salvar o brasil do colapso. *Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense*, v. 7, n. 14, p. 8–19, 2018.

OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. de. A economia brasileira no governo temer e bolsonaro: Uma avaliação preliminar. *ResearchGate. set*, 2019.

PAULANI, L. Brasil delivery: razões, contradições e limites da política econômica nos primeiros seis meses do governo lula. *A economia política da mudança. Belo Horizonte: Autêntica*, 2003.

POCHMANN, M. *Do neoliberalismo ao social-desenvolvimentismo. Revista Fórum*, 2012. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/2012/02/09/do-neoliberalismo-ao-social-desenvolvimentismo/>>. Acesso em: 07 de Mar. De 2016.

SARAIVA, M. G.; SILVA, Á. V. C. Ideologia e pragmatismo na política externa de jair bolsonaro. *Relações Internacionais (R: I)*, Instituto Português de Relações Internacionais, n. 64, p. 117–137, 2019.

SEBRAE. *Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Pesquisa mostra que 60% dos pequenos negócios que buscaram empréstimo tiveram crédito negado, Sebrae*, 2020. Disponível em: <<http://www.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/NA/pesquisa-mostra-que-60-dos-pequenos-negocios-que-buscaram-emprestimo-tiveram-credito-negado>>. Acesso em: 15 de junho de 2020.

VEBLEN, T. The instinct of workmanship and the irksomeness of labor. *American journal of sociology*, University of Chicago Press, v. 4, n. 2, p. 187–201, 1898.

VEBLEN, T. Why is economics not an evolutionary science? *The quarterly journal of economics*, JSTOR, v. 12, n. 4, p. 373–397, 1898.

VEBLEN, T. *A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições*. [S.l.]: Nova Cultural São Paulo, 1988.

Recebido em 11 de agosto de 2020.

Aceito para publicação em 03 de janeiro de 2021.