

# covid-19

## meio ambiente & políticas públicas

---

Carlos Eduardo Frickmann Young

João Felipe Cury M. Mathias

ORGANIZADORES



HUCITEC  
EDITORA

IMAGEM DE CAPA:

Nascer do Sol no Rio Negro, Iranduba, AM.  
O interior do Estado do Amazonas foi duramente  
castigado pela pandemia de covid-19

FOTO:

Carlos Eduardo Frickmann Young

**covid-19**  
meio ambiente  
& políticas públicas



Lancha Escolar na Aldeia Indígena Três Irmãos, Manaus, AM. A comunicação nas comunidades amazônicas é principalmente por barco, incluindo o transporte escolar e as ambulâncias. A dificuldade de acesso a essas comunidades agravou bastante a situação nas aldeias e comunidades afetadas

# covid-19 meio ambiente & políticas públicas

---

Carlos Eduardo Frickmann Young

João Felipe Cury M. Mathias

ORGANIZADORES

HUCITEC EDITORA

SÃO PAULO, 2020

© Direitos autorais, 2020, da organização de  
Carlos Eduardo Frickmann Young & João Felipe Cury M. Mathias  
© Direitos de publicação reservados por

Hucitec Editora Ltda.  
Rua Dona Inácia Uchoa, 209  
04110-020 São Paulo, SP.  
Telefone: 55 11 3892-7772  
www.huciteceditora.com.br  
lerereler@huciteceditora.com.br

Depósito Legal efetuado.

Direção editorial  
MARIANA NADA

Produção editorial  
KÁTIA REIS

Assistência editorial  
MARIANA BIZZARRO TERRA

Circulação  
comercial@huciteceditora.com.br  
Telefone: 55 11 3892-7776

FOTOS  
Carlos Eduardo Frickmann Young

APOIO



CIP-Brasil. Catalogação na Publicação  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

---

C914

Covid-19, meio ambiente e políticas públicas / organização Carlos Eduardo Frickmann Young, João Felipe Cury Marinho Mathias. – 1. ed. – São Paulo : Hucitec, 2020.

193 p. ; 21 cm.

Inclui índice  
ISBN 978-65-86039-29-0

1. Coronavírus (Covid-19). 2. Desenvolvimento econômico. 3. Meio ambiente. 4. Políticas públicas. 5. Saúde pública. I. Young, Carlos Eduardo Frickmann. II. Mathias, João Felipe Cury Marinho.

20-65045

CDD: 614.4

CDU: 616-036.22

---

Camila Donis Hartmann – Bibliotecária - CRB-7/6472

## SUMÁRIO

<b>Prefácio</b> , <i>Sérgio Abranches</i>	13
<b>Apresentação</b>	17

### **Parte I**

#### NOVO CONTEXTO, VELHOS DILEMAS: A CIÊNCIA ECONÔMICA EM XEQUE

De nanômetros a trilhões: os problemas de medir o tamanho econômico da pandemia <i>Carlos Eduardo Frickmann Young</i>	32
--	----

Não se acertam dois coelhos com uma só cajadada: ou porque o dilema entre salvar vidas ou a economia é falso <i>Caetano C. R. Penna</i>	38
--	----

Façam o que for necessário: uma reflexão sobre a ética na economia em tempos de pandemia <i>João Felipe Cury M. Mathias</i>	42
--	----

Políticas econômicas não convencionais em tempos anormais 50

*João Felipe Cury M. Mathias*

Impactos econômicos do covid-19: um olhar a partir das contas nacionais 59

*João Felipe Cury M. Mathias*

## **Parte II**

### NOVOS CENÁRIOS, VELHOS PROBLEMAS: COVID-19 E MEIO AMBIENTE

O vírus, o transporte e a cidade 75

*Gabriel Pabst*

O novo velho normal da mobilidade urbana 84

*Guilherme Szczerbacki Besserman Vianna*

Doenças infecciosas emergentes na fronteira do desmatamento 92

*Rodrigo Abreu Carvalho*

O barato que sai caro: contra-política ambiental e saúde humana 102

*Camila Rizzini Freitas*

Unidades de conservação: patrimônio em risco 113

*Carlos Eduardo Frickmann Young*

*Maira Luiza Spanholi*



### **Parte III**

#### **GOVERNANÇA E INSTITUIÇÕES: PRÁTICAS RECENTES DE VÍCIOS PASSADOS**

A coordenação de políticas públicas durante a pandemia no Brasil. E daí? <i>Biancca Scarpeline de Castro</i>	119
Combatendo as instituições extrativistas: quando as instituições ambientais inclusivas importam <i>João Felipe Cury M. Mathias</i>	134
Covid-19 e cobiça: a importância da vida humana para a elite brasileira, ontem e hoje <i>Carlos Eduardo Frickmann Young</i>	144
Epidemias do passado e o covid-19: o que podemos aprender? <i>Leonardo Weller</i> <i>André Albuquerque Sant'Anna</i>	151
O desastre nada natural do covid-19 <i>Lucas de Almeida Nogueira da Costa</i>	155
Risco, desigualdade e o valor da vida humana <i>André Albuquerque Sant'Anna</i> <i>Carlos Eduardo Frickmann Young</i>	161

## **Parte IV**

### **À GUISA DE CONCLUSÃO: O QUE FAZER, ENTÃO?**

Novos hábitos, velhos padrões de consumo: possibilidades na pós-pandemia do covid-19 <i>Maria Cecília Junqueira Lustosa</i>	169
O que desejamos? Princípios para uma transição socioambiental sustentável pós-pandemia <i>João Felipe Cury M. Mathias</i>	175
O pulo do gato: esverdear a economia para sair da crise <i>Marcio Alvarenga Junior</i> <i>Carlos Eduardo Frickmann Young</i>	184
<b>Sobre os autores</b>	191

## **Covid-19**

### **BRASIL**

66.741 óbitos

1.668.589 casos

1.107.012 pessoas recuperadas

### **MUNDO**

544.871 óbitos

11.856.991 casos

6.473.170 pessoas recuperadas

Números coletados na data de fechamento desta edição,  
em 8 de julho de 2020, às 10h20min

Fonte: Johns Hopkins University & Medicine,  
*Coronavirus Resource Center*

Este livro é dedicado a todas as vítimas do Covid-19,  
em especial aos que perderam suas vidas,  
e suas famílias e amigos

Mas sei que uma dor assim pungente  
Não há de ser inutilmente  
A esperança  
Dança na corda bamba de sombrinha  
E em cada passo dessa linha  
Pode se machucar  
Azar  
A esperança equilibrista  
Sabe que o show de todo artista  
Tem que continuar

*O bêbado e o equilibrista,*  
canção de Aldir Blanc e João Bosco

## PREFÁCIO

**C**omo pode um nanovirus, cujo tamanho se mede em nanômetros, causar macrocrises sanitárias, matando milhares de pessoas globalmente e provocando perdas de trilhões de dólares na atividade econômica? É a pergunta com que Carlos Eduardo Frickmann Young abre este volume de crônicas econômicas da pandemia de SARS-CoV-2. Chamo de crônicas como elogio. São textos curtos, atuais, incisivos e de fácil leitura, sem perder a qualidade técnica. Textos de economistas escritos para serem lidos não apenas pelos pares, mas também por não-economistas, leigos interessados em caminhos alternativos ao ajuste fiscal obsessivo e concentrador de renda que dominou a política econômica recente no Brasil e em vários países do mundo, forçados a adotar a “austeridade”. Esta ortodoxia de uma pauta só não tem uso na pós-pandemia. Produziria mais depressão, atrasando a recuperação. Mesmo durante a pandemia, já foi abandonada globalmente, porque se tornou necessário ampliar o gasto público para auxiliar pessoas sem capacidade de obter renda durante o isolamento social e empresas sem mercado e sem capital de giro. Afinal, como escreveu neste volume João Felipe Cury M. Mathias, eventos extremos,

como uma pandemia, em tempos de globalização, potencializam seu caráter único e seus padrões não lineares e imprevisíveis. Os próprios tempos extremos nascem de eventos imprevisíveis. Pode-se prever o risco de uma pandemia global, mas não quando ocorrerá, onde começará e que vírus a produzirá, com que gravidade, extensão e virulência.

Os textos incorporam também saudável visão ambiental. E é bom que se registre que esta crise tem uma questão ambiental de origem. Como destaca Rodrigo Abreu Carvalho, todas as pandemias recentes são *zoonoses*, isto é, doenças infecciosas que têm origem no contato dos seres humanos com outros animais. Principalmente, *zoonoses* como do covid-19, que tem origem na vida selvagem, ou silvestre. Como anota Camila Rizzini Freitas, em outro artigo da coletânea, esses surtos epidêmicos estão relacionados à perda de *habitat* naturais e à redução da diversidade biológica decorrentes do avanço desordenado do mundo construído sobre o mundo natural, do desmatamento, da caça e do manejo inadequado de animais silvestres. O contato com esses animais se multiplica. No organismo deles, os vírus estão em estado de equilíbrio. Quando encontram um organismo exótico como o nosso, adaptam-se e, na mutação evolutiva, tornam-se letais. As pandemias não são produtos da natureza, são produtos da ação humana predatória sobre a natureza. Portanto, nada mais adequado do que, na discussão sobre a pós-pandemia global, na reconstrução econômica global que se fará necessária, do que pensar alternativas econômicas para um novo projeto econômico, menos desigual e de baixo carbono, que mude os termos da relação da sociedade humana com os ecossistemas naturais. Programas de recuperação econômica sustentável, um “Green New Deal”. Um novo pacto verde de progresso, que contemple crescimento sustentado compatível com o desenvolvimento sustentável. As pandemias derivadas do contato inadequado e predatório com a natureza demonstram que as políticas de preservação e conservação são também

uma questão de saúde humana, como argumenta Camila Rizzini Freitas. A ideia de uma reconstrução “verde” pós-pandemia faz, portanto, todo sentido, é uma política não apenas de recuperação econômica e social, mas também a mais adequada medida preventiva para minimizar o risco de novas pandemias. Não é um exercício fútil associar a conservação, a mitigação da mudança climática — um fator de expansão de vetores epidêmicos — ao esforço de recuperar a economia em novas bases e reduzir as desigualdades. A biodiversidade conservada é uma fonte de geração de bens e serviços que geram bem-estar e propiciam a sustentação da atividade econômica. Este papel dos serviços ambientais é tratado aqui por Carlos Eduardo Frickmann Young e Maira Luiza Spanholi.

Aqui, nestes textos curtos, de fácil entendimento, acessíveis a leigos que desejem uma visão diferente do consenso de austeridade fiscal que tem dominado as discussões econômicas e que aparece na visão uniforme do mercado financeiro e no noticiário econômico, o leitor encontrará argumentos e explicações sobre como buscar caminhos alternativos e eficazes. Caminhos que permitam não apenas retomar a atividade econômica, mas o bem-estar, reduzindo desigualdades e melhorando serviços públicos e a logística urbana necessários à maioria da população. Pistas para encontrarmos caminhos opostos ao do fiscalismo obcecado com a austeridade fiscal e que mantém uma economia de alto carbono, marcada para morrer ou matar. Os caminhos indicados pelos autores mostrarão que a receita econômica não pode ser invariável, se o contexto varia. Não pode pretender-se neutra, porque sempre tem impacto redistributivo e é preciso escolher como distribuir o ônus e o bônus das políticas fiscais. Escolhas que sempre serão, no fundo, morais, um tema que nunca foi estranho ao pensamento econômico, pelo menos desde “A teoria dos sentimentos morais” de Adam Smith.

Os autores revisitam as pandemias do passado para confrontá-las com nossa dolorosa experiência contemporânea, buscando



indicações que nos ajudem a remediar e prevenir. Examinam criticamente o que fazíamos antes da pandemia e o que fazemos durante a pandemia para desenhar o roteiro do que fazer e do que não fazer daqui em diante. Aqui o leitor encontrará pistas claras e diretas para percursos de política econômica que permitem reescrever radicalmente o orçamento de gasto e investimento públicos, alterar a prioridade da política econômica mudando a direção dos subsídios estatais para que incentivem uma economia menos desigual e mais sustentável, sem prejuízo do crescimento sustentado. E há razões para ter esperança de que se possa construir uma maioria em apoio a estes novos caminhos. Como observou Cecília Lustosa, a pandemia aumentou as redes de solidariedade, mudou hábitos de consumo e trabalho. Deles podemos retirar o ponto de partida para esta virada de qualidade em nossas vidas. Se você está em busca de alternativas à mesmice que nos infelicitou nos últimos anos, está no livro certo. Nele encontrará o fio da meada pelo labirinto das ideias.

— Sérgio Abranches  
Sociólogo, cientista político e escritor

## APRESENTAÇÃO

“There comes a time when silence is betrayal”  
Martin Luther King Jr.

O primeiro semestre de 2020 entra para a História como um tempo singular provocado pela pandemia de covid-19. Os efeitos causados são tão profundos, e mesmo surpreendentes, que despertaram reflexões por todo o planeta acerca das bases daquilo que conhecíamos como “mundo normal”. Afinal, devemos voltar ao que considerávamos “normal” mesmo que esse estado anterior nos causasse tanta insatisfação e desconforto? Se o “antigo normal” era repleto de tantos problemas, o que queremos como um “novo normal” pós-pandemia?

Por essa razão, a pandemia de covid-19 é uma oportunidade única para que economistas e outros cientistas sociais reflitam sobre as razões pelas quais chegamos até a essa crise e, principalmente, sobre o futuro que desejamos. Mas lembrando que as condições de vida foram alteradas a tal ponto que “pensar fora da

caixa” tornou-se um exercício indispensável para entender a nova contemporaneidade.

Entre as diversas questões trazidas à tona pela pandemia, descortinou-se um senso de urgência para reflexões sobre economia, saúde pública e o ambiente que nos cerca. Ainda que estejamos longe do desfecho, uma lição já pode ser tirada: quanto maior é o compromisso da população na busca de um objetivo comum, acentuando o senso de coletividade, melhores são as respostas tanto para a saúde pública quanto para a economia. Acreditamos que a informação com base científica e a troca de ideias que ela desperta são ferramentas importantes para que, juntos, superemos a crise. Se as condições sanitárias exigem distanciamento social, as tecnologias de informação nos permitem que o diálogo ocorra de forma sem precedente nas sociedades humanas. E vivemos um desses momentos em que romper o silêncio é uma necessidade.

Este livro busca contribuir para esse debate analisando relações entre a pandemia, políticas públicas e desenvolvimento sustentável a partir da visão dos pesquisadores do Grupo de Estudos de Economia e Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (GEMA/IE/UFRJ). O GEMA/IE/UFRJ dedica-se ao ensino e à pesquisa relacionados à sustentabilidade, através da análise econômica e institucional de políticas públicas e outros assuntos relacionados ao meio ambiente e sua interação com temas econômicos. Esses temas são profundamente impactados pelas transformações causadas pela pandemia que, portanto, despertou profundo interesse como objeto de pesquisa.

É uma construção coletiva, que surgiu a partir de textos que espontaneamente foram sendo produzidos pela necessidade de se expressar em um momento tão peculiar. Por isso, os capítulos refletem a distinta formação de seus autores, com estilos e perspectivas próprias, tendo como pano de fundo os efeitos do covid-19 e suas possíveis conexões com as políticas públicas, com especial

atenção nas áreas econômica e ambiental. Essa obra é fruto de um *think tank* produzido em meio à pandemia, mas também reflexo da bagagem de muitos anos de estudo sobre os temas tratados por cada pesquisador.

Romper o silêncio também pode ser encarado pela perspectiva da disseminação dos saberes. A opção pela concepção de um *e-book* não só atende ao fim pragmático de atender ao senso de urgência, mas, sobretudo, da possibilidade de compartilhar os saberes de maneira mais livre e rápida em tempos de redes sociais. Nossa gratidão à editora Hucitec, em particular à sua editora Mariana Nada, por proporcionar o acabamento tão rápido e eficaz deste livro.

O livro está estruturado em quatro blocos temáticos. Na primeira parte do livro propõe-se uma reflexão sobre o “Novo contexto, velhos dilemas”. Os artigos desse bloco trazem reflexões a respeito dos dilemas éticos associados ao enfrentamento dos efeitos da pandemia de covid-19 e seus possíveis desdobramentos em ações de políticas econômicas, a partir da provocação “salvar vidas ou a economia?”

O artigo inaugural, “De nanômetros a trilhões: os problemas de medir o tamanho econômico da pandemia”, faz uma crítica ao olhar reducionista sobre os efeitos da pandemia na Economia a partir da análise de seu agregado principal, o Produto Interno Bruto (PIB). O título contrasta o ínfimo tamanho do novo coronavírus com a gigantesca dimensão das estimativas de perda global da atividade econômica relativa aos efeitos da pandemia. Usando uma abordagem inspirada na visão de John M. Keynes, o texto critica a falta de coordenação no enfrentamento da doença bem como as políticas adotadas no Brasil para a saída da recessão. O problema é causado pela crença no falso dilema entre preservar vidas ou a economia, que fragilizou as práticas de isolamento social em prol de uma suposta volta à normalidade pré-pandemia. Por isso, não se pode buscar medir o desempenho da crise e a recuperação que

se seguirá por uma métrica tão reducionista como o PIB, sendo necessário medidas e análises multidimensionais para uma avaliação mais adequada das políticas públicas adotadas.

O capítulo seguinte, “Não se acertam dois coelhos com uma só cajadada: ou porque o dilema entre salvar vidas ou a economia é falso”, discute o dilema referente aos instrumentos de política econômica utilizados para o combate à pandemia. A “Regra de Tinbergen” é resgatada para mostrar a contradição no campo dos objetivos da política e o seu instrumento: para cada objetivo que se queira alcançar é necessário ao menos um instrumento de política. Logo, é possível salvar vidas e a economia simultaneamente desde que sejam utilizados os instrumentos adequados, tanto sanitários quanto econômicos (fiscais, creditícios, monetários e regulatórios).

O texto “Façam o que for necessário: uma reflexão sobre a ética na economia em tempos de pandemia” destaca a urgência na tomada de decisões de políticas econômicas num período de pandemia, quando a demora de ação pode custar vidas. Questiona-se o dogmatismo apresentado por alguns *policy makers*, ressaltando a centralidade e urgência da dimensão ética na economia. Demonstra-se que o arcabouço da metodologia positiva é inadequado para lidar com situações que fogem à normalidade: em tempos de crise os pilares do pensamento macroeconômico convencional são postos em xeque. Por isso, as ações econômicas estão subordinadas à dimensão ética que impõe ser necessário fazer o que for preciso para salvar vidas humanas.

Seguindo a linha de raciocínio do capítulo anterior, o artigo “Políticas econômicas não convencionais em tempos anormais” apresenta uma reflexão sobre o período de grandes crises econômicas, como em 1929 e de 2008, caracterizado pela adoção de políticas econômicas não convencionais. Argumenta-se que a pandemia de covid-19 quebrou o padrão de normalidade, como entendido por Alfred Marshall e John M. Keynes, e por isso, po-

líticas econômicas não convencionais devem ser adotadas para o enfrentamento da crise em tempos de elevada incerteza e “armadilha da liquidez”. O capítulo conclui lembrando o caráter único da crise de 2020, que abalou simultaneamente as condições de oferta e demanda, requer novos desenhos de ações econômicas que integrem a saúde pública como elemento central na sua implementação.

Encerrando a primeira parte do livro, “Impactos econômicos do covid-19: um olhar a partir das contas nacionais” apresenta possíveis caminhos para interpretar mudanças estruturais na economia como consequência da pandemia. Para isso, mostra como os dados disponíveis no Sistema de Contas Nacionais podem ajudar na análise dos múltiplos setores e agentes econômicos, uma vez que os efeitos do covid-19 não se distribuem de forma homogênea pela sociedade. Uma interessante comparação é feita com a epidemia de gripe espanhola, no período 1914-20, quando havia poucas fontes estatísticas verossímeis e os dados para o período são raros e imprecisos. A conclusão é de que a maior a riqueza na disponibilidade de dados estatísticos irá contribuir para uma percepção mais detalhada das consequências da pandemia de covid-19, inclusive para o debate sobre a proposta de uma renda básica permanente.

A segunda parte do livro destina-se a tratar os novos cenários trazidos pela pandemia que descortinam velhos problemas e suas conexões com o meio ambiente. A mobilidade urbana é um dos temas de destaque, uma vez que as políticas de distanciamento social têm grande impacto sobre o sistema de transportes urbano e, portanto, sobre a desigualdade social. Mas também se discutem questões associadas, como a deterioração financeira das empresas de transporte coletivo e a redução momentânea das emissões de poluentes. Outro aspecto analisado é o da governança ambiental e sua relação com as políticas de conservação, inclusive porque doenças infecciosas emergentes são potencializadas por políticas que incentivam o uso predatório dos recursos naturais.

O capítulo “O vírus, o transporte e a cidade” analisa o setor de transportes urbanos levando em conta a mudança temporal no perfil dos seus usuários. O estudo foca na redução da demanda por transportes nos ônibus urbanos, em especial no Rio de Janeiro onde a queda de passageiros foi de 71% no período de março a maio de 2020. Embora a redução no volume de passageiros seja importante para o isolamento social e tenha contribuído para expressiva melhora na qualidade do ar, por outro lado acentuou de queda nas receitas dos operadores de ônibus urbanos, que já enfrentavam problemas financeiros com o declínio na demanda de seus serviços. O texto conclui mostrando que a crise financeira das empresas de transporte coletivo, com pedidos recorrentes de recuperação judicial, pode gerar problemas significativos para a população mais pobre, que é a mais dependente dos serviços de transporte coletivo.

O capítulo “O novo velho normal da mobilidade urbana” também destaca a queda na demanda por transporte público e a alteração no perfil dos usuários, que se caracterizam crescentemente como moradores de periferias e de baixa renda. Ou seja, o indivíduo mais pobre tende a morar mais longe e gastar mais tempo em trânsito, realizando menos atividades no período (inclusive de educação ou qualificação profissional), tem condições de mobilidade piores (com problemas como ônibus lotados, o que facilita a transmissão de doenças) e paga mais em proporção à sua renda. Esse ciclo vicioso é, portanto, mais um fator que acentua a desigualdade social no Brasil. Para romper com isso é preciso repensar os sistemas de transporte público urbano, que deve ser baseado em redes a partir de uma visão integrada do espaço urbano, que considere que a pobreza e desigualdade possuem dimensões não monetárias expressas pela carência na oferta de infraestruturas essenciais (água, esgoto, pavimentação, arborização, controle da violência).

“Doenças infecciosas emergentes na fronteira do desmatamento” mostra que epidemias são consequência, entre outros fatores, de distúrbios ambientais da ação humana. Usando como exemplo problemas como malária e febre maculosa, demonstra-se que desmatamento, tráfico de animais silvestres, redução da biodiversidade e outros desequilíbrios ambientais contribuem para a proliferações de doenças e redução na capacidade natural de diluição de sua transmissão. O texto conclui pela necessidade de se incorporar na análise econômica a importância dos serviços ecossistêmicos das áreas naturais protegidas, inclusive por sua importância em conter o surgimento e proliferação de doenças infecciosas associadas a animais silvestres.

A relação entre a emergência de doenças infecciosas emergentes com a redução da biodiversidade a alteração de *habitats* causadas pelas atividades humanas também é analisada em “O barato que sai caro: contra-política ambiental e saúde humana”. O artigo mostra o desmonte da política ambiental brasileira no período recente, particularmente a partir de 2019, para atender sobretudo aos interesses do agronegócio. Para dimensionar a redução na capacidade de governança, mostra a redução significativa nos gastos públicos para controle ambiental. Mas também mostra as consequências desse desmonte, alertando que as políticas de conservação ambiental são também uma questão de saúde humana, como exemplifica a pandemia de covid-19. Por isso, conclui que “o barato vai custar caro”, na medida em que a economia de recursos públicos, pelos cortes orçamentários na área ambiental, vão representar queda na provisão de serviços ecossistêmicos, inclusive na proteção contra novas doenças emergentes, o que pode levar ao aumento nos gastos com cuidados de saúde futuros.

A segunda parte do livro é encerrada com “Unidades de conservação: patrimônio em risco”, que enfatiza a importância dos serviços ecossistêmicos protegidos pelas unidades de conservação (UCs), que são o principal instrumento de política de proteção da



biodiversidade. O texto ressalta a importância econômica desses serviços, como o extrativismo, uso público, proteção dos estoques de carbono, recursos hídricos e solo, além de transferências fiscais, estabelecidos dentro das UCs. A epidemia de covid-19 trouxe, contudo, uma série de desafios, que vão desde a interrupção temporária da visitação, a problemas de consequências mais permanentes, como a redução na capacidade de gestão e repressão a crimes ambientais. Portanto, além de perdas humanas e econômicas, a crise causada pelo covid-19 pode reduzir ainda mais o patrimônio natural riquíssimo e único protegido pelas UCs, e expondo a sociedade ao risco de novas pandemias pelo desequilíbrio desses *habitats*, através do desmatamento e outras interferências que aproximam perigosamente seres humanos aos micro-organismos ainda desconhecidos que habitam nesses locais.

A terceira parte do livro analisa questões institucionais e de governança, mostrando que antigos problemas são reforçados por práticas recentes. Em comum, esses textos mostram que os problemas causados pela pandemia de covid-19 e outros desastres do passado não são estritamente naturais, mas causados por ações humanas, incluindo políticas públicas equivocadas ou mal coordenadas. A desigualdade social brasileira amplifica esses efeitos, em particular pela falta de responsabilidade social da elite brasileira, que se observa historicamente tanto no passado quanto no presente.

A governança, as instituições e as políticas públicas são os elementos centrais do artigo “A coordenação de políticas públicas durante a pandemia. E daí?”, que abre a terceira parte do livro. O texto chama a atenção para a necessidade imperativa de coordenação de agentes e processos em momentos críticos num estado democrático de direito, onde os poderes são independentes e harmônicos. A coordenação é entendida como o gerenciamento de atividades interdependentes com vistas a alcançar um objetivo. Porém, para se obter a coordenação é necessário muito mais que mecanismos gerenciais. É necessária capacidade administrativa e

vontade política para a negociação e estabelecimento de estratégias de enfrentamento da pandemia, recursos que parecem escassos no Brasil atual.

“Combatendo as instituições extrativistas: quando as instituições ambientais inclusivas importam” utiliza o arcabouço teórico-analítico inspirado na Nova Economia Institucional para analisar as recentes mudanças na governança ambiental brasileira. O texto critica a postura do atual governo em privilegiar “instituições econômicas extrativistas” que transferem riqueza e poder para as elites, mas deixa marginalizada a maior parte da população. Em oposição, instituições políticas inclusivas são baseadas no pluralismo e incentivos apropriados para o investimento em capital físico, a formação do capital humano e a inovação tecnológica que levam à prosperidade, e, portanto, ao aumento do bem-estar material da população. Isso requer que o meio ambiente seja encarado como um bem, e um direito difuso e coletivo, cuja proteção é um exercício da cidadania nas democracias constitucionais. Infelizmente, o oposto do que está ocorrendo atualmente no Brasil.

“Covid-19 e cobiça: a importância da vida humana para a elite brasileira, ontem e hoje” mostra como a elite brasileira sempre atuou para a manutenção de seus privilégios econômicos, em detrimento das condições de vida da maioria da população. O coro de que “o Brasil não pode parar”, em busca do retorno a uma suposta normalidade econômica em 2020, ecoa os debates legislativos de 1823, quando o jovem país escravocrata restringia o direito à cidadania apenas para “homens livres” (a minoria branca), enquanto que a maioria da população (índios e negros) seria de brasileiros que não eram cidadãos. Essa desigualdade estrutural permanece até os dias de hoje, e não é surpresa que os efeitos da pandemia sejam heterogêneos, recaindo mais dramaticamente sobre os mais pobres que, portanto, são os mais ameaçados pelos efeitos da reabertura prematura das atividades econômicas.

As lições das experiências históricas das grandes pandemias anteriores são o tema de “Epidemias do passado e o covid-19: o que podemos aprender?”. Essas epidemias deixaram marcas profundas: a Peste Negra que acelerou o fim do feudalismo, as epidemias trazidas pelos colonizadores ao “Novo Mundo”, e a Gripe Espanhola. Esta última deixa lições em especial associadas aos seus efeitos heterogêneos: onde se promoveu uma política de distanciamento social (Austrália), os resultados do combate à pandemia foram muito positivos; já onde não havia políticas de distanciamento e condições sanitárias adequadas (Índia), o resultado foi devastador. Para que os efeitos da pandemia de covid-19 não se assemelhem aos desastres passados, é preciso promover as políticas públicas com base na Ciência, especialmente o distanciamento social, e apoiar os mais vulneráveis, especialmente quando há grande desigualdade social.

“O desastre nada natural do covid-19” apresenta a visão de que os desastres naturais não devem ser entendidos como fenômenos estritamente naturais, pois seus efeitos variam em função das condições de vulnerabilidade socioeconômica onde se propaga. Como em outros desastres, a pandemia de covid-19 tem impactos heterogêneos: os efeitos mais agudos concentram-se nas populações mais vulneráveis e com acesso precário à infraestrutura (moradia, mobilidade, saneamento, saúde, etc.). Por isso, se a origem da pandemia é um evento de ordem natural e “imprevisível”, seus efeitos e propagação são resultados de contextos muito bem conhecidos e perpetuados. O enfrentamento desses problemas estruturais de desigualdade que potencializam os desastres certamente atenuará os efeitos de futuras pandemias e outros desastres (nem tão) naturais.

A terceira parte se encerra com “Risco, desigualdade e o valor da vida humana”. O risco é apresentado como uma consequência do próprio processo de modernização, como poluição e novas doenças emergentes. Porém, sua distribuição não é homogênea

nem aleatória, mas influenciada pela estrutura socioeconômica e a proteção recebida por cada indivíduo ou grupo social. Por isso, a decisão do dilema entre sair para garantir a renda de sobrevivência ou permanecer em casa para evitar o covid-19 é afetada pelo nível de renda e riqueza de cada indivíduo. Usando o conceito de valor estatístico da vida, demonstra-se que há um caráter desigual nas possibilidades de proteção diante da insegurança da vida pois indivíduos mais pobres tendem a aceitar submeter-se à possibilidade de contaminação com maior probabilidade do que os mais ricos. Assim, é importante que políticas públicas atuem para reduzir essa insegurança, e o isolamento social deveria ser acompanhado por políticas de transferência de renda para reduzir a desigualdade na exposição ao risco do covid-19. Infelizmente, porém, isso não ocorreu de forma satisfatória no Brasil, resultando na falta de coordenação na execução das políticas públicas para lidar com a pandemia e aceleração da contaminação.

A quarta e última parte do livro se propõe a discutir o futuro pós-pandemia, que requer novas formas de produção, distribuição de renda e padrões de consumo. Os textos buscam na literatura sobre desenvolvimento sustentável propostas de transição em direção a uma economia socialmente inclusiva e ambientalmente adequada para o futuro pós-pandemia.

O artigo “Novos hábitos, velhos padrões de consumo: possibilidades na pós-pandemia do covid-19” faz uma reflexão sobre o padrão de consumo pós-pandemia. O atual modelo de consumo, forjado pelo consumo de massa estabelecido nas economias desenvolvidas, é baseado numa dieta com produtos industrializados e ricos em sal, açúcar e aditivos químicos. Esse tipo de alimentação potencializa as comorbidades que aumentam consideravelmente os riscos para pacientes de covid-19 (doenças cardíacas, hipertensão, diabetes). O *modus vivendi* dos que se mantêm em distanciamento social sugere, contudo, que não está ocorrendo mudanças nos atuais padrões de consumo. Por outro lado, há aprendizados

com os movimentos de solidariedade e investimento em circuitos de comercialização e proximidade que incentivam a economia local. Reinventar estilos de vida ambientalmente e socialmente mais saudáveis pode ser uma estratégia para enfrentar tanto possíveis pandemias no futuro quanto as mudanças climáticas que também trarão desafios significativos para nossa sobrevivência.

“O que desejamos? Princípios para uma transição socioambiental sustentável pós-pandemia” discute as proposições de política econômica como saída de um choque simultâneo de oferta e demanda sem precedentes na História. No curto prazo, o imperativo ético é “fazer o que for necessário” para a garantia de emprego e renda, com expansão do acesso ao crédito e do gasto público, mesmo em um cenário de redução de arrecadação. Para o médio e longo prazo, deve-se pensar numa “transição socioambiental”, centrada nas metas associadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidas pela Agenda 2030. Para isso, é fundamental que os programas de reconstrução econômica apresentem uma abordagem multidimensional que também contemple aspectos sociais (redução da pobreza, fome, doença, desigualdade de gênero, saúde) e ambientais (mudanças climáticas, poluição, conservação da biodiversidade). Isso requer coordenação de esforços e recursos públicos, privados e organizações sociais, através de abordagens inovativas para o desenho de incentivos, contratos e formas de regulação que vão além da dinâmica convencional de fomentar gastos e de políticas públicas. Ou seja, é imperativo que a reconstrução se estabeleça em novas bases, para que não retornemos ao antigo normal, porque o normal que tínhamos era justamente o problema.

Por fim, “O pulo do gato: esverdear a economia para sair da crise” encerra este livro analisando propostas de transição para o desenvolvimento sustentável. A transição para uma economia sustentável não ocorre espontaneamente, mas precisa ser induzida por políticas públicas ativas e coordenadas pelo Estado com o setor empresarial e a sociedade civil. Como orientação, pode-

-se buscar os elementos comuns de iniciativas como *Green New Deal*, *Economia Verde* e *Big Push Ambiental* para identificar as diretrizes para a recuperação econômica em bases sustentáveis. O estímulo às atividades produtivas deve ser harmonizado com o incentivo a gastos sociais e ambientais, sobretudo voltados à mitigação e adaptação às mudanças climáticas, como forma de reativar a economia. Políticas fiscais expansionistas devem ser adotadas, mas com seletividade na escolha dos beneficiados: não se trata de apoiar qualquer tipo de gasto, mas apenas aqueles que contribuam para conservação ambiental e inclusão social. Os desafios são enormes, porque além da nova agenda ambiental é preciso solução para agendas históricas não resolvidas. Mas também é enorme a janela de oportunidades para repactuarmos a nossa sociedade na direção de um modelo de desenvolvimento econômico sustentável, mais inclusivo e socialmente justo.

Carlos Eduardo Frickmann Young  
João Felipe Cury M. Mathias







Morador de rua dormindo no Aterro do Flamengo, Rio de Janeiro, RJ. A população de rua cresceu consideravelmente com a crise econômica



Mercado popular em Manaus, AM, onde produtos da biodiversidade nativa, como o jambu, são comercializados para alimentação e outros usos



Moradores de rua na Glória, Rio de Janeiro, RJ

**Parte I**  
NOVO CONTEXTO, VELHOS DILEMAS:  
A CIÊNCIA ECONÔMICA EM XEQUE





*Carlos Eduardo Frickmann Young*

## DE NANÔMETROS A TRILHÕES: OS PROBLEMAS DE MEDIR O TAMANHO ECONÔMICO DA PANDEMIA

“Nunca pensei que um lindo frasco tão pequeno  
Pudesse comportar, meu Deus, tanto veneno”  
*Gotas de veneno, Nei Lopes*

**É** muito difícil entender o tamanho do novo coronavírus (SARS-CoV-2): entre 60 e 140 nanômetros<sup>1</sup> (um nanômetro mede uma bilionésima parte de um metro). É tão pequeno que mesmo os mais potentes microscópios não conseguem uma imagem nítida, e só podemos representá-lo por ilustrações.

Do outro lado do espectro da medida, o Produto Interno Bruto (PIB) mundial em 2018 foi estimado pelo Banco Mundial em torno de US\$ 86 trilhões ou R\$ 459 trilhões.<sup>2</sup> Uma cifra que também é de difícil compreensão.

---

1 Casella; Rajnik & Cuomo et al, 2020.

2 Taxa de câmbio de 29 mai. 2020 (R\$ 5,34/US\$). PIB global extraído de <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>>.

A perda econômica global estimada como consequência da pandemia oscila entre 5% a 10% do PIB mundial, entre R\$ 23 trilhões e R\$ 46 trilhões. É como se, de um ano para outro, desaparecesse um volume de atividade econômica entre três e seis vezes tudo o que o Brasil produz por ano.

O que significam esses números recheados de zeros à direita ou à esquerda da vírgula? A explicação mais simples é que um microrganismo infimamente pequeno pode causar um estrago extraordinariamente grande. Além dessa percepção, qualquer previsão está num campo minado por incertezas.

É notório que há enorme subestimação do número de casos e óbitos por covid-19 no Brasil e em outros países, especialmente em desenvolvimento. Essa é uma das falhas mais evidentes dos governantes brasileiros em lidar com a pandemia: tendo chegado no país relativamente tarde em relação à Europa, não houve preparação técnica para a pandemia. Sem estratégia, equipamentos, material de teste e coordenação de ações, o Brasil tornou-se presa fácil para a propagação do coronavírus, e no momento em que escrevo, é o país do mundo com maior número diário de novos casos de contaminação (epicentro), mesmo com grande subnotificação.

Como tentativa de desviar atenção da incapacidade técnica e falta de propostas concretas para lidar com a pandemia, criou-se uma falsa dicotomia entre proteger a saúde ou a economia. Surgiu o jargão de que “é preciso salvar vidas, mas também o PIB”. Mas PIB não se salva, apenas se mede.

O PIB é uma celebridade sobre a qual se fala muito, mas se entende pouco. Seu significado é muito específico: trata-se de uma estatística agregada sobre o montante total de bens e serviços produzidos em uma economia em um determinado período. Ou seja, não é medida de desenvolvimento, bem estar ou mesmo riqueza. É simplesmente uma métrica para saber se o conjunto da economia teve maior ou menor atividade em relação ao período anterior.

É inexorável que a violenta retração da atividade econômica resultará em indicadores igualmente dramáticos de queda. Quanto mais adequadas forem as medidas de política econômica, menor será essa retração. O que recomenda a teoria nessa situação? Aumento de gasto, com papel preponderante para compras públicas e políticas de renda mínima para garantir o poder de compra da população (uma receita que o ministro Guedes resiste a aceitar). Políticas monetárias expansionistas (que facilitem a criação de moeda) são bem-vindas, mas ficam insuficientes por falta de disposição para o gasto (demanda efetiva): a situação de “armadilha da liquidez”, na qual o investimento não aumenta mesmo havendo crédito abundante e com taxas de juros desprezíveis, foi bem descrita por Keynes enquanto ainda se vivia a depressão dos anos 1930.<sup>1</sup>

Ao argumentar que as livres forças de mercado **não** apontam para o pleno emprego das forças produtivas, Keynes estabeleceu a necessidade de que os rumos da economia sejam conduzidos pelo controle das principais variáveis macroeconômicas: a quantidade de moeda, a carga tributária e o gasto público. Para isso, uma métrica (PIB) foi criada para acompanhar continuamente o nível de atividades, e é nesse contexto teórico que o PIB, tal qual o conhecemos hoje, ganha significado.

Ou seja, como uma métrica de comparação entre dois períodos, o PIB não visa medir o estado absoluto de uma economia, mas apenas se a atividade econômica está crescendo ou diminuindo em relação ao passado recente. Por isso, há sempre um efeito de “herança” do período anterior. Em algum momento, quando a população estiver mais protegida contra o covid-19 (seja por vacina, tratamento eficaz ou imunidade generalizada), a atividade econômica voltará a níveis próximos aos de antes da pandemia. Isso resultará em medidas de forte crescimento do PIB em todo lugar. Certamente os dirigentes políticos desse momento irão

---

<sup>1</sup> Keynes, 1936.

apresentar essa melhoria como o “sucesso” de suas gestões. Mas, na verdade, isso vai significar apenas retirar alguns dos “bodes da sala”: não será uma constatação de melhoria absoluta, mas de que partes dos problemas criados pela pandemia serão resolvidos por inércia quando não houver restrições físicas ao trabalho ou queda de demanda por medo de contaminação.

Na ânsia de colher rapidamente os louros dessa vitória (de Pirro), o Governo Federal brasileiro vem insistindo em negar os preceitos da comunidade científica e acabar com o isolamento social e as medidas de restrição econômica para o imediato retorno a uma suposta “normalidade pré-pandemia”. Mas isso é contraditório com a necessidade de recuperação real da saúde coletiva, pois a contaminação não acabará por decreto ou mesmo ato institucional. O alastramento da epidemia na ausência de medidas efetivas de controle traria mais afastamento de trabalhadores doentes, e os demandantes de serviços (restaurantes, hotéis, viagens, salões de beleza, etc.) ficarão ainda mais reticentes para retornar aos hábitos usuais de consumo uma vez que o acirramento da epidemia representaria risco maior a sua própria saúde.

Mas os problemas de se medir o “sucesso” na saída da pandemia apenas olhando o PIB vão muito além. Como já dito antes, o PIB mede atividade econômica, e não bem-estar e qualidade de vida. Se a pessoa afetada pela doença estiver fora da população econômica ativa, seu adoecimento ou óbito não representará perda da capacidade produtiva porque ela não estará trabalhando. Como a maioria das vítimas da doença é idosa, boa parte já aposentada, então os efeitos da pandemia sobre o PIB são minimizados.<sup>1</sup>

Para piorar, o efeito direto do aumento dos serviços de saúde e produção de medicamentos pode inflar o PIB setorial, pois

---

<sup>1</sup> Um aspecto particularmente perverso é que a morte antecipada de pensionistas poderia melhorar as contas da Previdência Social no Brasil. <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,morte-de-idosos-por-covid-19-melhora-contas-da-previdencia-teria-dito-chefe-da-susep,70003317874>>.

representa crescimento na produção de serviços e bens da área de saúde, que também é uma categoria econômica. Ou seja, o aumento na prestação de serviços na área de saúde (graças ao esforço sobre-humano e enorme exposição ao risco dos profissionais da área, que são a categoria ocupacional mais afetada pela pandemia) pode significar um PIB maior para o setor. Como maior não quer dizer melhor, isso é mais um sinal da cautela que se deve ter ao olhar os números do PIB que serão apresentados daqui para frente.

Para as pessoas afetadas que são economicamente ativas, as consequências podem ser muito desiguais. Estudos dentro e fora do Brasil apontam que a incidência e letalidade do covid-19 é muito maior em áreas periféricas, mais pobres e com maior presença de grupos sociais desfavorecidos. A forma de medir a contribuição econômica dos indivíduos é pela sua produtividade e, por tautologia, trabalhadores de baixa renda apresentam menor produtividade do que os de alta renda. Portanto, o alastramento da doença nas regiões mais pobres traz menos perda sobre o PIB do que o mesmo número de casos em áreas mais ricas. Se aceito o argumento de que o crescimento do PIB deve ter prioridade sobre cuidar da saúde da população, isso poderia justificar o alastramento da epidemia nos bairros pobres, de produtividade baixa, para manter em atividade os indivíduos de alta produtividade (ricos), sem contar que eles dispõem de melhores recursos para se precaver da contaminação ou para tratamento, caso infectados.

Todos os pontos acima demonstram que, sozinho, o PIB é uma medida inadequada para medir os efeitos da pandemia. Para demonstrar, basta comparar o que se espera das medidas do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).<sup>1</sup> O IDH é obtido pela média geométrica de três indicadores: renda (medida ajustada do PIB *per capita*), educação (anos médios de estudo, observados ou esperados) e saúde (expectativa de vida). Espera-se que, além da redução

---

<sup>1</sup> Conceição, 2019.

de renda, o IDH decline em função da queda de expectativa de vida por causa da grande letalidade por covid-19. Os efeitos sobre escolaridade ainda não são conhecidos, mas é possível que a crise econômica e social causada pela pandemia aumente a evasão escolar, com alunos saindo da sala de aula para buscar trabalho. Isso traria efeitos negativos mais permanentes do que o período de fechamento das escolas por razões de isolamento social. Análises multidimensionais são, portanto, essenciais.

Por fim, o ponto mais importante: alterações na qualidade de vida não são computadas pelo PIB ou outros indicadores convencionais. Sofrimento físico, psicológico ou espiritual, tristeza, angústia, depressão e outras dores, do corpo e da alma, não entram na métrica, tampouco são consideradas as consequências sociais e políticas que a pandemia trouxe para todos nós. O SARS-CoV-2 é tão pequeno que não se consegue ver, mas deixa um legado que sequer conseguimos adequadamente divisar, com consequências muito mais trágicas e profundas do que a interrupção temporária da atividade econômica.

## Referências

- CASCELLA, M.; RAJNIK, M. & CUOMO, A. et al. Features, Evaluation and Treatment Coronavirus (COVID-19). In: *StatPearls* [Internet]. Treasure Island (FL): StatPearls Publishing; jan. 2020. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK554776/>>. Acessado em: 6 abr. 2020.
- CONCEIÇÃO, P. et al. Human Development Report 2019, Beyond income, beyond averages, beyond today: inequalities in human development in the 21st century. *United Nations development Programme*, vol. 1, 2019. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_pt.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf).
- KEYNES, J. M. *The general theory of employment, interest and money*. Londres: Macmillan, 1936.

Caetano C. R. Penna

## NÃO SE ACERTAM DOIS COELHOS COM UMA SÓ CAJADADA: OU PORQUE O DILEMA ENTRE SALVAR VIDAS OU A ECONOMIA É FALSO

O primeiro Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel foi concedido em 1969 para os economistas Ragnar Frisch (Noruega) e Jan Tinbergen (Holanda) pelo desenvolvimento e aplicação de modelos dinâmicos na análise da economia.<sup>1</sup> Preocupado, ao longo de sua carreira, com a eficácia das políticas econômicas, com questões distributivas e com o bem-estar social, é por outra contribuição, entretanto, que o holandês Tinbergen ficou mais conhecido.

Nos cursos de macroeconomia das principais faculdades de ciências econômicas, aprende-se sobre o que se convencionou chamar de “Regra de Tinbergen”.<sup>2</sup> Trata-se de um conceito fundamental em matéria de política econômica: para cada *objetivo* que se queira alcançar, é necessário ao menos um *instrumento* de

---

1 Ver: <<https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1969/tinbergen/facts/>>. Acesso em: 2 jun. 2020.

2 Tinbergen (1952), Tinbergen (1956).

política. Ou seja, são necessários pelo menos o mesmo número de instrumentos do que de objetivos.

O porquê desta regra fica claro com um exemplo clássico: não é possível alcançar simultaneamente os objetivos de diminuir a inflação e aumentar o emprego (dois objetivos) apenas com a manipulação da taxa de juros (um instrumento). Isto porque ocorre um *trade-off*: um conflito de escolha. Ao se aumentar a taxa de juros, consegue-se diminuir a inflação, já que se torna mais caro consumir. Mas ao se aumentar o juro, acaba-se também aumentando o desemprego, uma vez que fica mais caro para as empresas investirem e contratarem. Logo, convencionou-se que a taxa de juros deveria ser utilizada como instrumento de combate à inflação, enquanto os instrumentos fiscais deveriam ser utilizados para promover o emprego.

A Regra de Tinbergen é simples e poderosa. Seu uso já foi extrapolado do âmbito das políticas econômicas e aplicada, por exemplo, na área de política ambiental<sup>1</sup> — quais instrumentos empregar para diminuir emissões de poluentes e incentivar o desenvolvimento de tecnologias alternativas, evitando conflitos de escolha? Na década de 1970, a regulação de emissões automotivas, por meio da determinação de limites máximos para emissão de gases, gerou um conflito de escolha entre mitigar a poluição ou promover a economia de consumo de combustíveis (foi uma inovação tecnológica que ajudou a resolver o problema — mas esta é outra história).<sup>2</sup>

Em meio à atual pandemia de covid-19, podemos utilizar a Regra de Tinbergen para refletir sobre como alcançar os objetivos simultâneos de conter a disseminação da doença e minimizar os impactos negativos sobre a economia.

A medida de confinamento domiciliar (*lockdown*) é apenas *um* instrumento. Assim, sua calibragem (mais ou menos

---

1 Knudson (2009).

2 Penna & Geels (2012).




confinamento) ou escolha de tipo (horizontal ou vertical) não é adequada para alcançar os dois objetivos: se diminuirmos precocemente o isolamento, podemos mitigar o impacto na economia, mas perderemos vidas. O “instrumento” do confinamento domiciliar deve ser utilizado para conter o ritmo de contágio de covid-19, “achatando a curva de disseminação” e salvando vidas.

Para os objetivos econômicos, temos múltiplos outros instrumentos — fiscais, monetários, creditícios e regulatórios. Os economistas devem deixar as ponderações sobre medidas sanitárias para a classe médica. A nós, cabe refletir sobre medidas e instrumentos *econômicos* para mitigar os impactos na economia.

## Referências

- KNUDSON, W. A. The environment, energy, and the Tinbergen rule. *Bulletin of Science, Technology & Society*, vol. 29, n.º 4, 2009, pp. 308-12.
- PENNA, C. C. R. & GEELS, F. W. Multi-dimensional struggles in the greening of industry: a dialectic issue lifecycle model and case study. *Technological Forecasting & Social Change*, vol. 79, n.º 6, 2012, pp. 999-1020.
- TINBERGEN, J. *Economic policy: principles and design*. Amsterdam: North-Holland, 1956.
- TINBERGEN, J. *On the theory of economic policy*. Amsterdam: North-Holland, 1952.



PEGUE  
UMA  
MENSAGEM  
POSITIVA E  
ENCORAJADORA

Portão fechado do Museu da República (antiga residência presidencial), no Catete, Rio de Janeiro, RJ

*João Felipe Cury M. Mathias*

## FAÇAM O QUE FOR NECESSÁRIO: UMA REFLEXÃO SOBRE A ÉTICA NA ECONOMIA EM TEMPOS DE PANDEMIA

“Economics deals with ascertainable facts; ethics with valuations and obligations. The two fields of enquiry are not on the same plane of discourse”

Lionel Robbins, *The nature and significance of economic science*, 1932, p. 132

“As against Robbins, Economics is essentially a moral science. That is to say, it employs introspection and judgement of value”

Lord Keynes, writing to Sir Roy Harrod<sup>1</sup>

**H**á quem só consiga pensar em agir de um jeito. Esses alguns são aprisionados por dogmas, que nada mais são do que se pensam constituírem as suas verdades. Ora, se são verdades, então as soluções únicas quando os problemas se apresentam, só podem emergir desses dogmas. Trata-se de uma adesão irrevogável, que acaba por se transformar numa prisão. Note que no lado oposto

---

<sup>1</sup> Citações extraídas do texto de Atkinson (2009).

dessa percepção está a liberdade, aqui, em particular, o livre pensar e, em consequência, o livre agir.

Por outro lado, há quem consiga se adaptar aos contextos de ocasião e que acaba por flexibilizar suas linhas de pensamento e ação. Nesse contexto emerge o pragmatismo, que busca reduzir o sentido dos fenômenos à avaliação de seus aspectos úteis, necessários, limitando a especulação aos efeitos práticos. A noção de pragmatismo é derivada de uma linha de pensamento filosófico que prega que a validade de uma doutrina é determinada pelo seu bom êxito prático. O dogmatismo é um termo associado à filosofia e à religião, porque se refere à busca do homem de atingir a verdade absoluta. No caso de aplicação ao campo dos saberes científicos, a noção de dogmatismo é associada à filosofia da ciência. Um de seus maiores expoentes é o filósofo austro-britânico Karl Popper. Com ele a filosofia da ciência torna-se uma matéria em que se busca a avaliação das teorias científicas propostas. Sua principal contribuição resume-se ao fato de se poder falsear teorias, e se isso pode ser feito de forma decisiva. Ele prevê, no entanto, que haja um grupo cuja intenção é preservar teorias e torná-las imunes a críticas. Popper, no entanto, entende que isso seja um afastamento da ciência de prática superior (Blaug, 1999).

Com isso Popper quer ressaltar a noção da certeza e da verdade no discurso científico. Sua ideia de falseabilidade expõe a noção de um arcabouço teórico-científico se inclinar a um método crítico rigoroso, implicando exames experimentais cruciais que possibilitem sua contestação. Com isso conclui que deve ser possível refutar, pela experiência, um sistema científico empírico. Em síntese, Popper sustenta que as teorias que oferecem maior resistência aos testes podem ser as melhores aproximações da verdade. Nesse sentido, as teorias não devem ser encaradas como certezas definitivas, mas como enunciados passíveis de revisão, uma vez que constituem a ciência provisória, a verdade temporária (Popper, 2004).

O uso da abordagem de Popper na área da Economia não é consensual, como sustenta o já citado trabalho de Blaug (1999). Mas aqui o objetivo é ressaltar um ponto específico. Quem encara a teoria científica como verdade, em função de aprisionamento intelectual, flerta com a inflexibilidade dogmática. E em tempos de crise, onde as teorias predominantes não conseguem dar respostas práticas aos problemas postos, isso causa consequências irremediáveis. O que está em xeque aqui é o fato de assumir que as teorias provêm aplicabilidade universal e generalização independente das características das economias ou que sejam independentes dos processos históricos específicos. Como será ressaltado e reiterado nesse texto: a economia é contexto-dependente. E na hora da crise profunda o enquadramento da Ciência Econômica como uma ciência moral pede passagem.

Na Economia atribui-se às ideias de Milton Friedman em *Essays in positive economics* (1953) a mudança metodológica que proporcionou o que se conhece como teoria econômica moderna, da qual se associa um *status* científico, tornando-a uma ciência objetiva no mesmo sentido das ciências físicas.<sup>1</sup> Uma das principais características da economia positiva é a relevância dada à evidência empírica na corroboração daquilo previsto nas teorias, dado que, segundo Friedman, o objetivo final da ciência positiva é o desenvolvimento de uma teoria ou um leque de hipóteses que dão à luz um sistema de generalizações que podem ser usados para prever corretamente as consequências de quaisquer mudanças nas circunstâncias ou contextos.

Toda ciência econômica convencional e dominante moderna se apoia nessa construção metodológica derivada do trabalho de Friedman. Isso levou a uma consequência deletéria. Os

---

<sup>1</sup> Vale ressaltar que antes de Friedman, Lionel Robbins já anunciava uma preocupação metodológica a respeito da neutralidade científica da possibilidade concreta de afirmações positivas e normativas na Economia. Sobre este ponto veja Zeidan & Resende (2007).

economistas associados ao *mainstream* se recusam a levar qualquer teoria econômica a sério se ela não for capaz de fazer previsões sobre os eventos econômicos. Aliás, em última análise, eles julgam as teorias econômicas em relação ao sucesso em fazer previsões precisas.

Isso traz um problema associado à ética na Economia, valor muito caro associado aos economistas ligados ao campo da *Economia do Bem-estar*. Como lembra Atkinson (2009), muitas das ambiguidades e dos desacordos provêm não da visão como a economia opera, mas sobre o critério a ser aplicado ao fazer julgamentos. Segundo o autor, a profissão de economista nos últimos anos tendeu, ao mesmo tempo, em deixar de lado julgamentos referentes ao bem-estar ou assumir que exista um acordo geral sobre eles.

Como é amplamente sabido, o contexto no ano 2020 mudou drasticamente e os pilares da ciência econômica convencional foram postos em xeque com os efeitos da pandemia de covid-19. Isso acabou por descortinar um leque não desprezível de economistas dogmáticos no Brasil.<sup>1</sup> Como em outros campos do saber, a Economia tem pensadores dogmáticos e pragmáticos. E justamente em contextos específicos se evidenciam as divergências de *timing* e *práxis* de políticas econômicas. O economista dogmático não consegue diferenciar os contextos de normalidade e de crise. Como é aprisionado em uma forma unívoca e verdadeira de lidar com os problemas econômicos, ele enxerga as mesmas soluções para os contextos diferentes. Geralmente é convertido a alguma ideologia e, por causa disso, usa a estratégia de colocá-la debaixo do tapete para sustentar sua inflexibilidade em relação aos arcaísmos teóricos que defende.

---

<sup>1</sup> No caso dos EUA, um importante rol de economistas influentes com sugestões de ações distintas daquelas que sugeriam em tempos de normalidade, têm tido enorme relevância no debate público sobre a pandemia. Com especial destaque os economistas Gregory Mankiw e Kenneth Rogoff para quem é preciso “fazer o que for preciso”.

Ocorre, no entanto, que a economia é contexto-dependente. E suas soluções também. Se em tempos de normalidade é possível se guiar pela abordagem das inconsistências temporais de políticas econômicas, em tempos de crise, não. A crise clama por um senso de urgência. Uma pandemia, mais ainda.<sup>1</sup> E, nesse sentido, o dogmático tem contra si a questão do *timing* para a adoção de políticas. No caso do combate a uma pandemia, o senso de urgência ganha proporções inigualáveis. No momento da crise cada dia que passa pode significar maior vulnerabilidade e maior probabilidade de mortes desnecessárias.

O caso brasileiro no combate à pandemia é ilustrativo. Quem está liderando o processo de efetivação de políticas contra a crise é o Congresso Nacional. O *timing* do Executivo é muito mais lento. Na verdade, tem sido passivo em grande parte do tempo. O Legislativo brasileiro tem ocupado o papel pragmático que caberia ao Executivo<sup>2</sup> — desenhar soluções rápidas e emergenciais para lidar com todos os elos prejudicados pela pandemia. E são muitos problemas e muitas necessidades de apoio. Não há tempo para querelas intermináveis associadas a uma visão de mundo dogmática fiscalista aprisionada em questões intertemporais. O tempo numa

---

1 Um ponto importante a ser ressaltado é o caráter único de uma pandemia que ocorre num mundo globalizado. Os autores Goldin & Mariathan escreveram um livro em 2015 intitulado *The butterfly defect: how globalization creates systemic risks, and what to do about it*. Em síntese, os autores apontam que o risco sistêmico resultante da interconexão oriunda da globalização é fonte de grande preocupação. Ela envolve uma série de elos, como as cadeias globais de valor, infraestruturas corporativas e instituições financeiras. Uma possível fonte de potencialização de riscos sistêmicos são as pandemias. Os autores apontam para a necessidade de uma governança global, com instituições multilaterais reformadas e com suficiente poder para antecipar e gerenciar os riscos sistêmicos.

2 “A crise sanitária acelerou o ritmo legislativo, mas não o suficiente. A PEC do Orçamento de Guerra, louvável iniciativa, saiu dois meses após o início da guerra: muito rápido para uma emenda constitucional, muito lenta para uma guerra”. Veja o artigo completo “A economia chega ao pronto socorro: uma crônica de economistas como médicos”, publicado na Folha de S.Paulo no dia 22 de maio de 2020: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/a-economia-chega-ao-pronto-socorro-uma-cronica-de-economistas-como-medicos.shtml>>.



pandemia exige ações rápidas. Como se pode perceber, essa é uma visão eminentemente pragmática, normativa e carregada de juízo de valor: fazer o que for preciso. A Economia é uma ciência moral.

Uma ação que já está em curso é a renda básica emergencial, uma medida importante para lidar com a falta de renda dos trabalhadores informais. Os demais planos para auxiliar os trabalhadores formais e as micro, pequenas e médias empresas precisam de maior amplitude e celeridade. As ações do Banco Central para inundar o sistema com crédito são fundamentais. A questão dos estados e municípios ganha enorme proporção em virtude das brutais perdas de arrecadação. Não há outro caminho: a hora é de gastar. Sim, a dívida pública aumentará. É assim mesmo. Mas é o que precisa ser feito para salvar vidas e evitar o colapso das famílias, das empresas e dos entes federativos.

Num segundo momento, após a saída da emergência sanitária causada pela pandemia, serão necessárias ações de ajuste econômico. Nesse momento as inconsistências temporais de políticas voltarão a ter sua preponderância. Outro debate virá à tona, não o atual, que tem que ver com emergência durante a pandemia. O que precisa ser dito de forma clara é que agora é hora de o Estado gastar. Como todo mundo, desenvolvido ou não, está fazendo. Quando a normalidade voltar e o contexto for outro, novas preocupações virão e deverão ser alvo de novas políticas econômicas das autoridades competentes.

O momento e o contexto demandam pragmatismo. A paralisia do dogmático pode acabar por provocar mortes desnecessárias, enquanto a pró-atividade do pragmático trabalha para evitá-las. Aos economistas resta, então, um apelo à volta a um arcabouço normativo associado a uma prescrição que é eminentemente ética: “Façam o que for preciso”. Uma antiga contribuição na literatura econômica parece bem atual. Em 1874, Leon Walras propõe a divisão da Economia em três partes: a ciência pura (tal qual Friedman sugere), a economia aplicada (arte da economia) e a ciência



moral (ética). A dimensão ética é associada às pessoas. Com isso faz a distinção da economia positiva da normativa.<sup>1</sup> A interação entre as três partes, segundo Walras, proporciona uma compreensão plena dos fenômenos econômicos.

Diante da falha da Economia pura (modelos convencionais) para lidar com os efeitos da pandemia, resta o apelo às soluções pragmáticas da arte da economia impulsionadas, e isso é muito importante, pela dimensão da Economia como uma ciência moral. Assim, as ações de políticas econômicas são subordinadas à dimensão ética. No fim das contas, em tempos de pandemia, um arcabouço ético-normativo é exigido. A ética da Economia colocada em termos simples e diretos em tempos de pandemia é tão-somente uma: façam o que for preciso para salvar vidas.

Esse é a mensagem que grita alto em tempos de pandemia. Menos dogmas, mais ética. Menos paralisia, mais pragmatismo.

## Referências

- ATKINSON, A. B. Economics as a moral science. *Economica*, vol. 76, 2009, pp. 791-804.
- BLAUG, M. *A metodologia da economia*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Edusp, 1999.
- FRIEDMAN, M. *The methodology of positive economics*. Chicago: University of Chicago Press, 1953.
- GOLDIN, I & MARIATHASAN, M. *The butterfly defect: how globalization creates systemic risks, and what to do about it*. Nova Jersey: Princeton University Press, 2015.
- MOSINI, V. *Reassessing the paradigm of Economics: Bringing positive Economics back into the normative framework*. Londres: Routledge, 2011.
- POPPER, K. R. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Editora Cultrix, 2004.

---

<sup>1</sup> Sobre este tema específico uma leitura minuciosa é feita por Mosini (2014).

WALRAS, L. *Compêndio dos elementos de economia política pura*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

ZEIDAN, R. M. & RESENDE, M. Lionel Robbins: a methodological reappraisal. In: *2007, Lionel Robbins's essay on the nature and significance of economic science*. 75th Anniversary Conference Proceedings. London, 2007, pp. 262-78.



*João Felipe Cury M. Mathias*

## POLÍTICAS ECONÔMICAS NÃO CONVENCIONAIS EM TEMPOS ANORMAIS

A Fernando José Cardim de Carvalho (*in memoriam*),  
nosso mentor e mestre

“A história dá outra chance à comunidade de economistas de gerar mais conhecimento e menos ideologia, ainda que a um custo muito alto, para a sociedade que sofre os efeitos de políticas equivocadas e para a própria comunidade de economistas, que sofre com a erosão de sua imagem no interior dessa sociedade”  
(Carvalho, 2009, p. 101)

**A**lguns eventos históricos marcantes foram fundamentais para forjar aquilo que conhecemos como a Ciência Econômica moderna. A Crise de 1929 colocou em xeque o pensamento convencional (Neoclássico) vigente até os anos 1930. O fim do sistema de Bretton Woods, somado à crise do petróleo e o período de

estagflação, contribuíram para desacreditar o Keynesianismo.<sup>1</sup> A grande crise financeira de 2007-2008 abalou os fundamentos da política monetária que eram, até então, aparentemente sólidos e robustos.

Os eventos supracitados têm em comum o fato de rompem um longo período de normalidade econômica com a eclosão de eventos e crises não antecipadas. Isso trouxe a necessidade de, com base na imersão naqueles contextos específicos, pensar em soluções não convencionais, não “canônicas”, ou, simplesmente, “fora da caixa” ou heterodoxas.<sup>2</sup> Em condições de normalidade, os gestores de política econômica podem prever, com algum grau de segurança, eventos futuros. Em situações de anormalidade, não.

Como lembra Sicsú (1999), o desenrolar de um contexto macroeconômico pode seguir inúmeros caminhos e alcançar diversas situações que, sob condições de normalidade, são esperadas. Tomando-se por base a reflexão conceitual de normalidade em Marshall e Keynes, entende-se que um estado de normalidade econômica é aquele em que as decisões individuais de certos grupos de agentes correspondem a um padrão esperado. Mas quando o contexto foge dos padrões esperados? A história é pródiga em episódios de crises, pânico e *crashes* (parafrazeando Kindleberger). Mas eventos extremos, como uma pandemia, em tempos de globalização, potencializam seu caráter único e seus padrões não lineares e imprevisíveis.

---

1 Os desdobramentos observados a partir da década de 1970 colocaram em xeque o Keynesianismo uma vez que a conjuntura internacional era redefinida e críticas a esta abordagem surgiam no campo teórico. O rompimento do acordo de Bretton Woods, a crescente inflação e a volta do desemprego (estagflação) são alguns dos eventos que contribuíram para a contestação da abordagem Keynesiana.

2 Como destaca Krugman (2009, p. 21, grifo nosso): “Hoje, praticamente todo o espectro de economistas, de Milton Friedman até a extremidade esquerda, concorda que a Grande Depressão foi provocada pelo colapso da demanda efetiva e que o Federal Reserve deveria ter combatido a desaceleração com grandes injeções de dinheiro. *Mas, na época, essa não era, de modo algum, a sabedoria convencional*”.

Desde os anos 1970 emergiu um “novo consenso” dentro da macroeconomia,<sup>1</sup> do qual se derivou uma percepção de que o avanço dessa disciplina teria sido capaz de lidar com a questão de prevenção das crises econômicas. Nesse consenso teórico a noção de normalidade e capacidade de previsão de eventos com segurança, acabou por levar a percepções triunfalistas e, até certo ponto, arrogantes. “O principal problema foi resolvido” é o título do capítulo inicial do livro de Paul Krugman, intitulado *A crise de 2008 e a economia da depressão*. O título é uma crítica direta às palavras de Robert Lucas, que em 2003, na reunião da American Economic Association, disse: “o principal problema de prevenção de depressões foi resolvido, para todos os propósitos práticos” (Krugman, 2009, p. 9). É também uma crítica ao discurso otimista de Ben Bernanke, intitulado “A Grande Moderação”, em que, semelhantemente a Lucas, argumentou que a política macroeconômica moderna havia resolvido o problema dos ciclos econômicos.

Sob todos os aspectos e propósitos práticos, a história que se seguiu, com a crise de 2008 e a crise sem precedentes de 2020, desqualificou as certezas dos economistas que fazem parte do *mainstream*. Esta última, uma pandemia num mundo globalizado, trouxe elementos adicionais que incorporam o lado da demanda, o lado da oferta e as questões sanitárias e de saúde pública. Desse modo, nem tudo que se refere aos modelos convencionais do debate econômico é necessariamente rico ou eficaz. O professor Fernando Cardim de Carvalho, em artigo escrito no contexto da crise de 2008, chamava a atenção para a empobrecida teoria macroeconômica que dominou o fim do século XX. Essa dura palavra fazia sentido num contexto em que se dizia vivenciar a pior crise econômica desde a de 1929. Mas poderia ser perfeitamente aplicável a esse fatídico ano de 2020. Continua, então, o professor a externar seu interesse pelo debate posto à época: “[...] é a discussão [...] a

---

1 Os economistas que não aderem a esse “consenso” são chamados de heterodoxos. Sobre este tema específico convém a leitura de Dequech (2007).

respeito das saídas imediatas da crise, como também a reflexão de como conduzir a reconstrução da economia pós-crise, de modo a evitar que outro susto dessas dimensões venha a ocorrer” (Carvalho, 2009, p. 92).

O que o consenso macroeconômico tinha a dizer sobre políticas fiscais e monetárias em tempos de depressão, claramente não deu conta de lidar com os problemas postos. E também não é capaz de lidar com os problemas derivados da pandemia de covid-19, que assolou o mundo com um poder de devastação econômica sem precedentes. No quesito fiscal, o consenso se baseia numa visão intertemporal dos efeitos dos gastos públicos, considerando-os nulos em termos de efeito no produto. Tal visão se apoia na noção da existência da *Hipótese da Equivalência Ricardiana*, que se insere na tradição novo-clássica, sustentando que, tanto no curto como no longo prazo, a política fiscal não é capaz de estimular o consumo privado. Esse resultado decorre do fato de que os indivíduos são capazes de prever que uma política fiscal expansionista hoje implica em uma contração fiscal no futuro, logo não alteram seus padrões de consumo e poupança diante desse estímulo.

Já a política monetária convencional sustenta a ideia de que o objetivo é controlar a inflação. Tal concepção é baseada na evidência de como as taxas de juros de curto prazo afetam a economia. A *Regra de Taylor* tem sido peça-chave para sustentar a operação da política monetária. Nessa abordagem, a política monetária opera no sentido de afetar as taxas de juros de curto prazo por meio das operações no mercado aberto. Por meio da compra e venda de títulos no sistema bancário, os bancos centrais influenciam o volume de reservas bancárias mantidas no sistema. Em tempos normais, as flutuações nos volumes de reservas são simplesmente derivadas e não são alvo de foco ou meta da política monetária em si, mas são um meio de se atingir as mudanças desejadas nas taxas de juros.

As coisas mudam de figura quando o contexto de normalidade se transforma num contexto de crise profunda. Nesse momento, o aprisionamento em dogmas e em soluções de políticas usadas de maneira corriqueira pode ser não apenas ineficaz, mas paralisante. Não à toa, uma lição fundamental deveria ser ensinada a todos os estudantes de economia no primeiro dia de aula: “A economia é contexto-dependente”. Se isso é verdade (as evidências parecem corroborar), os contextos específicos exigem políticas que funcionem neles e não em outros.

Como já foi salientado, muitas políticas convencionais simplesmente não funcionam em períodos de anormalidade. A culpa disso não é da política em si, mas do contexto em que se inserem. Aquele que se recusa a perceber isso por uma visão dogmática da ciência econômica, só prorrogará os danos causados pelas ações tardias. Uma situação inusitada, que já foi amplamente revisada na literatura econômica, é a armadilha da liquidez. Ela é associada a períodos de elevada incerteza e seu resultado prático é a ineficácia plena das ações do Banco Central.

Nesse sentido, o pensamento econômico dominante (*mainstream*) pode não dar respostas em determinados momentos históricos. No caso da política monetária, esse grupo aglutinou um consenso de que esta não poderia ser utilizada como instrumento de estabilização econômica. Isso abre espaço para soluções que eram taxadas como heterodoxas (não convencionais). No caso da política fiscal, a sua relevância como elemento central na estabilização é retomada em termos de discurso e prática para lidar com efeitos de crises/depressões profundas. Isso é fartamente observado como respostas às crises de 1929 e de 2008.

Já no caso da política monetária moderna, a crise de 2008 colocou em xeque aquilo que se acreditava fielmente como elementos basilares da eficácia da política monetária e na neutralidade da moeda (não afeta as variáveis reais). Em circunstâncias e contextos em que o problema da armadilha da liquidez volta a ser

um problema real, as soluções pensadas para tempos de normalidade não mais funcionam.

A armadilha da liquidez ganhou grande relevância no debate econômico a partir dos desenvolvimentos teóricos de John Maynard Keynes.<sup>1</sup> Em sua “Teoria da Preferência por Liquidez”, a demanda por moeda é determinada pelo motivo de transação, e também pelos motivos de precaução e especulação, dependendo assim das expectativas dos agentes em relação ao valor futuro da taxa de juro. Keynes destacou uma situação particular, na qual a preferência por liquidez se torna absoluta: os agentes confrontados com uma situação de maior incerteza procuram ativos mais seguros o que, ao anular o funcionamento do canal de transmissão da taxa de juro, retira eficácia da política monetária convencional. Numa situação de armadilha da liquidez, a taxa de juro nominal está próxima ou é igual a zero, logo o custo de oportunidade de deter moeda torna-se zero pelo que os agentes econômicos tendem a provisionar o excesso de moeda.

A partir de 2008, fundamentos da ortodoxia associado à política monetária foram colocados à prova.<sup>2</sup> Como destacam Joyce et al. (2012), a profundidade da recessão em consequência da crise financeira de 2008, fez que as recomendações da regra convencional de política monetária — a Regra de Taylor — apontassem para taxas nominais de juros negativas, uma vez que estavam próximas de zero. Isso exigiria a consideração de outras formas de política monetária.<sup>3</sup>

---

1 Como lembra Pinto (2014) os diagramas do modelo IS-LM têm sido um meio de divulgação por excelência da possibilidade de tal situação. O modelo IS-LM é apresentado em todos os manuais de Macroeconomia básica em qualquer parte do mundo.

2 Os fundamentos teóricos da política monetária convencional são tratados exaustivamente em Woodford (2003).

3 Lembrando que instrumento mais comum de política monetária são as operações no *open market* com a compra e venda de títulos. Os outros dois instrumentos usados são as operações de redesconto e os compulsórios bancários. Há, ainda, instrumentos de cunho regulatório.



Dentre o leque de respostas de política monetária não convencional à crise de 2008, aquela que ganhou maior proeminência, uma política monetária, ficou conhecida como *Quantitative Easing* (QE)<sup>1</sup>. Em linhas gerais o QE diz respeito a um conjunto de medidas de política monetária não convencionais, relacionadas com alterações na estrutura e/ou dimensão do balanço dos bancos centrais, bem como programas de compras massivas de ativos para introduzir liquidez em quantidades elevadas na economia, procurando facilitar o acesso ao crédito pelos agentes não financeiros.

O artigo de Joyce et al. (2012) aborda o impacto do QE e outras políticas monetárias não convencionais seguidas pelos bancos centrais para lidar com a crise financeira iniciada em 2007, uma vez que o resultado das políticas monetárias convencionais foi ineficaz. Segundo os autores, as formas mais comuns de política monetária não convencionais envolvem uma expansão dos balanços dos bancos centrais com o objetivo de influenciar as taxas de juros e impactar a oferta de crédito, provendo liquidez. Entre 2008 e 2015, o Federal Reserve, banco central dos EUA, executou três rodadas de QE, comprando alguns trilhões de dólares de títulos governamentais e títulos imobiliários (lastreados em hipotecas). Até o ano de 2015 o balanço do FED foi inchado em US\$ 4,5 trilhões. Os programas de QE foram considerados exitosos, com a taxa de desemprego caindo acentuadamente e o PNB sendo recuperado.<sup>2</sup>

O momento crítico e único causado pela pandemia de covid-19 vai exigir uma série de práticas não convencionais e não

---

1 A expressão *Quantitative Easing* foi introduzida para sinalizar um sinal de mudança no foco em relação às metas de variáveis quantitativas. O primeiro experimento prático dessa política ocorreu no Japão, que por um período prolongado conviveu com taxas de juros próximas de zero, conforme destacam Joyce et al. (2012).

2 Veja em: <<https://www.cnbc.com/2017/11/24/the-fed-launched-qe-nine-years-ago-these-four-charts-show-its-impact.html>>. A taxa de desemprego que chegou a 10% em dezembro de 2009 caiu para 3,9% em dezembro de 2018. A queda do PIB que superou 8% do PIB no último trimestre de 2008 foi substituída por um longo período de crescimento consistente próximo a 3% durante vários trimestres.

previstas para lidar com a recessão mundial e a profunda depressão que se avizinha. É possível que o contexto exija um esforço coordenado entre as principais economias do mundo. Mas vai exigir, sobretudo dos gestores de política econômica de cada país, soluções novas para o cenário novo e anormal posto. Se seguirem pensando com a cabeça de tempos de normalidade, os resultados serão paralisantes e catastróficos. Se pensarem em alternativas que coloquem em xeque seus dogmas e convicções mais arraigadas e oferecerem uma resposta para o caráter único dos efeitos dessa pandemia, talvez a recuperação venha mais rápido. Se as crises anteriores revelavam problemas graves do lado da demanda, a crise em curso aponta problemas graves do lado da demanda e da oferta, além da imperativa consideração do caráter central e da integração da saúde pública na solução que vier a ser desenhada.

O momento, portanto, oferecerá uma chance histórica de gerar mais conhecimento e menos ideologia, podendo redefinir como a sociedade vê a imagem dos economistas. Esse esforço exigirá uma visão não convencional num período único e jamais vivido por qualquer economista moderno.

## Referências

- CARVALHO, F. C. O retorno de Keynes. *Novos estudos Cebrap*, n.º 83, 2009, pp. 91-101.
- DEQUECH, D. Neoclassical, mainstream, orthodox, and heterodox economics. *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 30, n.º 2, 2007, pp. 279-302.
- JOYCE, M. et al. Quantitative easing and unconventional monetary policy – an introduction. *The Economic Journal*, vol. 122, n.º 564, 2012, pp. F271-F288.
- KRUGMAN, P. R. *A crise de 2008 e a economia da depressão*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

- PINTO, J. V. Liquidity trap and the zero lower bound: can quantitative easing be the answer to Euro Zone? Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, 2014. Disponível em: < [https://www.academia.edu/9393712/Liquidity\\_Trap\\_and\\_the\\_Zero\\_Lower\\_Bound\\_Can\\_Quantitative\\_Easing\\_be\\_the\\_answer\\_to\\_Euro\\_Zone](https://www.academia.edu/9393712/Liquidity_Trap_and_the_Zero_Lower_Bound_Can_Quantitative_Easing_be_the_answer_to_Euro_Zone)>. Acesso em: 23 jun. 2020.
- SICSÚ, J. O conceito de normalidade econômica marshalliano e o discricionarismo monetário de Keynes. *Nova Economia*, vol. 9, n.º 1, 1999.
- WOODFORD, M. Optimal interest-rate smoothing. *The Review of Economic Studies*, vol. 70, n.º 4, 2003, pp. 861-86.

João Felipe Cury M. Mathias

## IMPACTOS ECONÔMICOS DO COVID-19: UM OLHAR A PARTIR DAS CONTAS NACIONAIS

**E**m 1918 o Brasil era um país agrário-exportador, com população majoritariamente rural (cerca de 90%). Não tinha um sistema único de saúde e teve de lidar com os impactos da pandemia que assolou o mundo naquele ano, conhecida como “gripe espanhola”. A *Gazeta de Notícias* da capital da República de 15 de novembro daquele ano anunciava uma manchete impactante: “O Rio é um vasto hospital”, ao chamar atenção para “a invasão da influenza espanhola” e a “desídia criminosa do governo”. Assumia-se, então, o colapso da saúde, do governo central e dos governos subnacionais diante da pandemia. Após algum tempo optou-se pela política de distanciamento social para controlar a pandemia. Tudo isso teria ocorrido no último trimestre de 1918. Como elemento simbólico da época teve a morte, causada pela gripe, do presidente eleito Rodrigues Alves.

Os dados econômicos daquela época são, ao mesmo tempo, raros e imprecisos. Uma das poucas fontes estatísticas verossímeis em relação à economia brasileira daquele período está no anexo do livro *A ordem do progresso: cem anos de política econômica*

*republicana, 1889-1989*, organizado por Marcelo de Paiva Abreu et al. Em relação aos dados econômicos há apenas a disponibilização do Produto Interno Bruto (PIB) desagregado em três componentes, a saber, o produto industrial, o produto agrícola e o produto do setor de serviços. Os dados foram delimitados para o período que perfaz os anos de 1914 a 1920, conforme a Tabela 1.

Tabela 1. Taxa de variação em relação ao ano anterior do PIB e seus componentes. Brasil (1914-1920)\*

Ano	PIB	Produto Industrial	Produto Agrícola	Produto do Setor de Serviços
1914	1,3	-8,7	6,7	-9,3
1915	-1,2	12,9	-0,9	3,7
1916	4,4	11,4	4,2	8,8
1917	5,4	8,7	3,6	3,2
1918	2,0	-1,1	3,0	0,3
1919	5,9	14,8	-1,3	14,4
1920	10,1	5,2	13,4	11,2

\* O ano de 1915 parece sugerir algum erro.

Fonte: Abreu (1989, p. 393).

Dois elementos saltam aos olhos com base na análise da Tabela 1. O primeiro é a corroboração do peso econômico do setor agrícola no período (notadamente concentrado na produção de café e borracha), que ganha muita responsabilidade pelo movimento cíclico da economia. O segundo é o comportamento do setor industrial e de serviços nos anos de crise mundial. Em 1914, ano da deflagração da Primeira Guerra Mundial e em 1918, ano da pandemia de gripe espanhola. Em ambos os casos o PIB industrial foi severamente impactado e serviu como um “amortecedor” de desempenho do PIB, que teve resultado positivo por causa do grande desempenho do setor agrícola. E no caso de 1918, o efeito

maior parece estar restrito ao último trimestre, no qual foram registrados os casos da pandemia. Mesmo reconhecendo que o “motor” da economia na época era o setor agrícola, chama atenção o movimento do setor industrial nos anos de crise mundial.

Da pandemia da gripe espanhola em 1918 à pandemia de covid-19 em 2020, as mudanças experimentadas pelo Brasil foram multidimensionais, até mesmo aquelas referentes ao peso das atividades econômicas no PIB. Outrora o “motor” da economia brasileira, hoje o setor agropecuário contribui com pouco mais de 5% do PIB do Brasil, enquanto o setor de serviços supera 70% de participação na atividade econômica. O interessante trabalho de Krüger (2008) faz uma extensa revisão da literatura que investiga a questão da produtividade e as mudanças estruturais nos setores de atividade econômica, especialmente a indústria.

O referido autor baseia sua análise na hipótese dos três setores, apresentando como sua evolução tenderia no tempo. A transição observada entre os setores no longo prazo parte de uma predominância do setor primário num primeiro momento, para a predominância do setor terciário num momento posterior. Com o avanço das tecnologias e do desenvolvimento da indústria haveria um mover das pessoas para as cidades, o que proporcionaria um adensamento urbano e ampliaria a demanda por serviços, tornando o setor terciário o mais representativo do setor nacional.

Esta transição definitivamente ocorreu nos anos subsequentes, a ponto do setor de serviços representar mais de 70% do PIB nos dias de hoje. A diferença daquela época para esta é a concepção, o desenvolvimento e o uso sistemático do Sistema de Contas Nacionais como referência metodológica de mensuração da atividade econômica dos países, proporcionando dados confiáveis e comparáveis. Isso se deu a partir da publicação do *System of National Accounts*, em 1953. Desde então, houve uma série de aprimoramentos conceituais e metodológicos que propiciam a oferta de dados econômicos essenciais para análise econômica de curto

prazo (análise conjuntural) e longo prazo (análise estrutural). Para a análise conjuntural são apresentados os dados referentes ao PIB trimestral. Para a análise mais sistemática e completa são divulgados os dados do PIB anual, porém, com defasagem de tempo importante (em geral 18 meses), pois dependem dos dados das pesquisas estatísticas contínuas anuais.

O trabalho de Wilson (2006) analisa com profundidade a arquitetura do *System of National Accounts* (1993), apontando seu arcabouço central. Dentro desse arcabouço, há um especial interesse na análise funcional, por exemplo, de gastos do governo (saúde, educação, defesa, etc.), gastos dos consumidores e gastos ligados aos negócios (investimento e consumo intermediário). Cinco elementos que fazem parte do arcabouço central do SNA 1993, quais sejam:

- :: As Contas Econômicas Integradas (CEI) por setores institucionais apontando a geração e a distribuição da renda;

- :: A oferta e demanda de bens e serviços, com a explicitação da demanda final e intermediária pelos setores institucionais;

- :: Análise tridimensional das transações, que articula as contas do “lado real” das contas (produção, consumo e investimento) e o lado financeiro, todos analisados pelos setores institucionais;

- :: Análise funcional dos gastos por setores institucionais, por exemplo, gastos do governo (saúde, educação, defesa, etc.), gastos dos consumidores (hospedagem, alimentação, transporte, saúde, etc.) e os gastos das empresas (consumo intermediário e investimento);

- :: Dados de população e emprego consistentes com os conceitos do SNA.

É no corpo central que estão as Contas Econômicas Integradas, essas de enorme riqueza analítica, sobretudo quando se consideram os setores institucionais. A análise das Contas Econômicas Integradas por setores institucionais é mais rica e detalhada

e permite visualizar o mecanismo pelo qual empresas, administração pública, famílias e resto do mundo contribuem no processo de geração, apropriação, distribuição e uso da Renda Nacional.

Uma das análises mais interessantes, com base nos dados das contas nacionais, se dá pela Distribuição Funcional da Renda (DFR). Essa abordagem é centrada nas informações da conta da renda, que engloba o total das remunerações pelo uso dos fatores de produção — essencialmente o trabalho, a terra e o capital. Nesta perspectiva as Contas Nacionais permitem ao pesquisador avaliar de maneira intertemporal a evolução da distribuição da renda de acordo com a utilização dos recursos econômicos que são combinados nas “n” funções de produção existentes na economia.

A DFR é, assim, a fração que cada agente econômico, detentor dos meios de produção, se apropria do valor adicionado. Dessa forma, a primeira parcela em que se reparte este último agregado refere-se à Remuneração dos Empregados (RE) totalizando o pagamento efetuado pelas empresas em função da utilização da força de trabalho. A próxima parcela em que se reparte o valor adicionado é aquela destinada aos governos na forma de Impostos Líquidos de Subsídios sobre a Produção e a Importação (ILSPI) e que vai financiar parte de seus gastos.

As contas econômicas integradas também apuram o valor dos rendimentos aferidos por autônomos, que são registrados como Rendimento Misto Bruto (RMB) e consiste na remuneração recebida pelos proprietários de empresas não constituídas em sociedade (autônomos), que não pode ser identificada separadamente se proveniente do capital ou do trabalho.

Por fim, deduzindo-se do valor adicionado às parcelas mencionadas (RE + ILSPI + RMB) chega-se ao Excedente Operacional Bruto (EOB) que corresponde ao somatório dos resultados gerados pela totalidade do setor produtivo formal em um determinado ano. Em outras palavras e de forma mais conceitual, totaliza a remuneração pela utilização do capital na economia.



Outra análise interessante provém do escrutínio das Tabelas de Recursos e Usos (TRU), que oferecem uma riqueza analítica em termos de setores de atividades econômica, uma vez que mostram os fluxos de oferta e demanda dos bens e serviços, bem como a geração da renda e do emprego em cada atividade econômica. Com esses dados é possível fazer a reflexão proposta pela abordagem de Krüger (2008). É da TRU que provêm os dados para a construção das matrizes de insumo-produto.

Ambas as análises supracitadas construídas baseado nos dados da CEI e da TRU oferecem ao usuário dos dados a possibilidade de construir uma visão sobre as mudanças econômicas estruturais do país. São divulgadas com a publicação do PIB anual, com alguma defasagem. Já os dados conjunturais da atividade econômica são referentes à divulgação do PIB trimestral, que apresenta os valores correntes e os índices de volume trimestralmente para o PIB a preços de mercado, impostos sobre produtos, valor adicionado a preços básicos, consumo pessoal, consumo do governo, formação bruta de capital fixo, variação de estoques, exportações e importações de bens e serviços.

### Análise conjuntural dos efeitos da pandemia (efeitos de curto prazo) à luz das contas nacionais: o PIB Trimestral

Com o arcabouço metodológico do *System of National Accounts* os institutos de estatística apresentam as estimativas da atividade econômica; no caso dos EUA é o *Bureau of Economic Analysis*, (BEA) equivalente ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O produto nacional bruto dos EUA registrou uma queda de 4,8% no primeiro trimestre de 2020, o pior resultado desde a crise financeira de 2008.<sup>1</sup> O mês de março pesou muito

---

<sup>1</sup> Nos últimos três meses de 2008 a economia dos EUA recuou 8,4%.

negativamente para o resultado, já tendo os efeitos econômicos decorrentes da pandemia de covid-19 afetando a economia real americana muito fortemente. Nesse período pouco mais de 25 milhões de trabalhadores do país pediram o auxílio do seguro-desemprego. O motor da economia americana é o consumo das famílias que foi fortemente afetado com os efeitos do *lockdown*.

Segundo o boletim do BEA, os efeitos da queda da economia dos EUA no primeiro trimestre de 2020 foram, em grande medida, causados pela pandemia de covid-19 tomando-se por base a política dos governos central e subnacionais de distanciamento social (*stay-at-home*) a partir de março. Isso acarretou rápidas mudanças no lado da demanda, uma vez que muitos negócios e escolas se moveram para o trabalho remoto ou mesmo cancelaram operações. Os consumidores cancelaram, restringiram ou reorientaram seus gastos (BEA, 2020). Alguns setores foram muito afetados no trimestre, dentre os quais alguns podem ser mencionados:

- :: O setor de bens duráveis foi fortemente impactado negativamente pela queda da indústria automotiva;

- :: O setor de bens não duráveis teve um efeito amortecimento causado pelo aumento de alimentos e medicações. A demanda por calçados e roupas, por outro lado, caiu;

- :: Houve uma queda acentuada nos setores de alojamento (hotelaria) e alimentação fora de casa;

- :: A queda por serviços de recreação/ clubes sociais, parques, shopping centers, foi muito relevante;

- :: O setor aéreo foi o maior responsável pela queda no setor de transportes.

O Brasil seguiu uma dinâmica parecida à dos EUA, ainda que com uma desaceleração menor. A política de distanciamento social no Brasil é posterior a dos EUA. A queda de 1,5% do PIB brasileiro já evidencia alguns efeitos importantes dos efeitos

da política de distanciamento social adotada em larga escala na segunda quinzena de março de 2020, segundo os dados divulgados pelo IBGE, em 29 de maio de 2020:

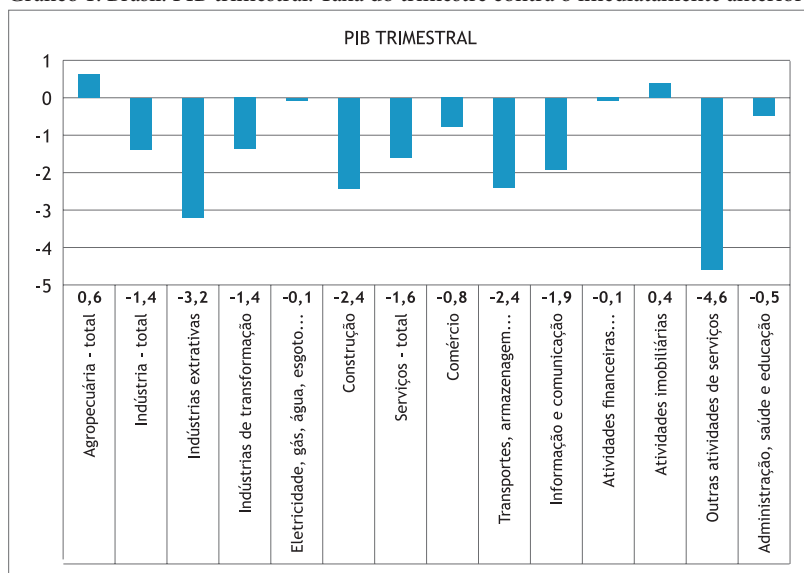
:: Queda de 1,6% do setor de serviços, impulsionada fortemente pelo subgrupo de atividade “Outras atividades de serviços”;

:: Queda de 1,4% do setor industrial, com enorme peso em decorrência da queda da indústria de transformação;

:: Como contraponto às quedas na indústria e nos serviços, a agropecuária cresceu 0,6% em relação ao trimestre imediatamente anterior, servindo de “amortecedor” da queda.

O Gráfico 1 apresenta os dados do PIB referente ao primeiro trimestre de 2020 comparados ao trimestre imediatamente anterior, o quarto trimestre de 2019. Isso dá um claro indicador dos efeitos conjunturais da pandemia sobre a economia brasileira.

Gráfico 1. Brasil. PIB trimestral. Taxa do trimestre contra o imediatamente anterior



Fonte: Sistema de Contas Trimestrais, IBGE (2020).

Em linhas gerais, o movimento observado no Brasil é o mesmo nos EUA. Há um recuo nos serviços direcionados às famílias em consequência do fechamento dos estabelecimentos (vestuário, salões de beleza, academias, alojamentos e alimentação, dentre outros). Há também um impacto importante no setor de bens duráveis, notadamente a indústria automotiva. Isso explica as quedas acentuadas na indústria de transformação e nas outras atividades de serviços. Do ponto de vista dos componentes da demanda agregada, a queda mais importante se deu no consumo das famílias, com redução de 2%.

A previsão é uma queda bem mais acentuada na atividade econômica no segundo semestre, captando os efeitos de política de distanciamento social/*lockdown* por um período mais prolongado. Esse é o retrato de curto prazo. Para o longo prazo será necessário esperar os efeitos *ex post* nas atividades econômicas para então captar as mudanças estruturais que venham a ocorrer no mercado de trabalho, em algumas atividades econômicas e na produtividade como um todo no país.

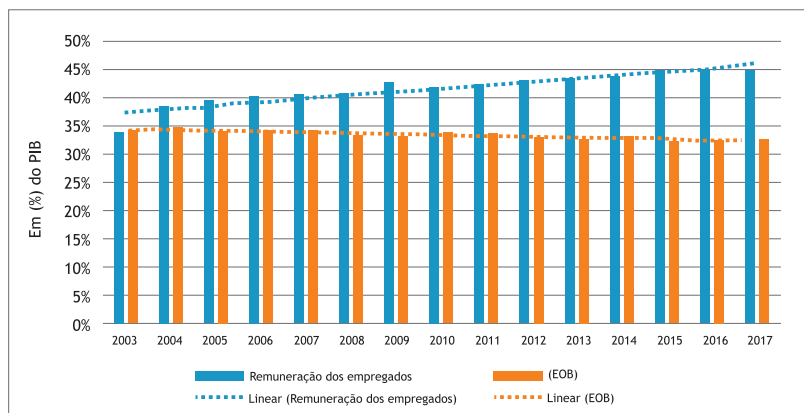
### Análise estrutural dos efeitos da pandemia (efeitos que serão observados no longo prazo): o PIB anual

Uma análise que busque captar mudanças estruturais num país requer dados em séries de tempo com metodologias comparáveis. A coordenação de contas nacionais do IBGE publica o PIB anual com uma série retrapolada que capta um período de pouco mais de 20 anos da economia brasileira. Com essa série é possível, por exemplo, calcular a evolução da DFR, por meio das CEIs, e eventuais alterações de composição setoriais por meio das TRUs.

Com base na desagregação da conta da renda é possível estudar os impactos da DFR no Brasil. O Gráfico 2 mostra a trajetória dos dois principais componentes da renda: a parcela que cabe aos

empregados (RE) e a parcela que cabe aos capitalistas (EOB). Por uma série de razões causais — centradas no mercado de trabalho — houve uma mudança favorável em prol dos trabalhadores no período, respondendo a uma distribuição da renda do capitalista para o trabalhador.

Gráfico 2. Distribuição Funcional da Renda: RE x EOB



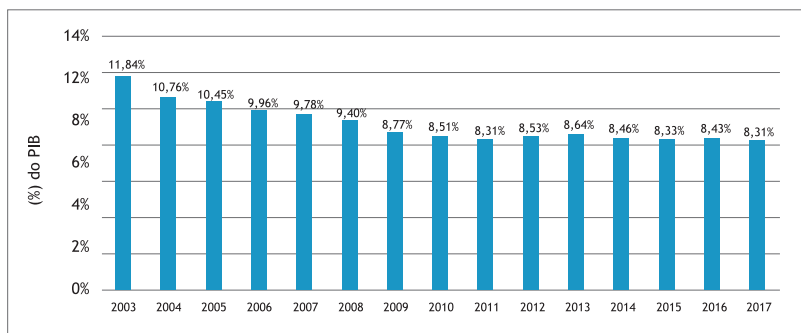
Fonte: Coordenação de Contas Nacionais, IBGE.

Há uma série de interpretações para o fenômeno destacado acima, captado na literatura sobre a economia brasileira. Hallak Neto & Saboia (2016) evidenciam os efeitos positivos do salário mínimo sobre a remuneração dos trabalhadores. O trabalho estima as elasticidades dos diversos níveis de rendimentos em relação à variação do salário mínimo, em ocupações com e sem carteira assinadas, trabalhadores domésticos, por conta própria, funcionários públicos e empregadores.

Para Kertenetzky (2016), o crescimento econômico brasileiro, sobretudo a partir do ano de 2005, baseou-se na expansão do consumo de massas de bens e serviços privados e que tal expansão, por sua vez, foi facultada por políticas de mercado de trabalho, como a valorização do salário mínimo e a indução à formalização

do emprego, transferências governamentais, ou seja, intervenções que garantiram poder aquisitivo nas mãos das famílias, sobretudo das famílias nos estratos inferiores de renda. Uma das consequências da formalização do emprego foi a redução do peso do rendimento misto bruto, outro componente da DFR. A queda é apontada no Gráfico 3.

Gráfico 3: Evolução do Rendimento Misto Bruto



Fonte: Coordenação de Contas Nacionais, IBGE.

A redução da parcela recebida como RMB na renda total foi consequência da melhoria nas condições do mercado de trabalho. Esse processo se deu através do aumento na oferta de empregos com carteira assinada que, na maioria das vezes significam posições melhor remuneradas e com maior proteção de direitos trabalhistas.

Outra possibilidade de análise de mudança estrutural da economia brasileira com base nos dados das contas nacionais é o escrutínio das atividades econômicas tomando-se por base a riqueza de dados da TRU. Aqui é apresentada a tabela que apresenta a contribuição do valor adicionado das atividades econômicas, possibilitando a visualização das mudanças setoriais do país, comparando dois pontos da série longa de dados: os anos de 2003 *versus* 2017 (Tabela 2):

Tabela 2. Valor adicionado bruto corrente (R\$ milhão), segundo setores de atividade. Brasil 2003 e 2017

Atividades econômicas (nível 12)	VA corrente (2003)	(%) VA	VA corrente (2017)	(%) VA
Total	1.470.717		5.669.766	
Agropecuária	105.949	7,2%	302.971	5,3%
Indústria	396.569	27,0%	1.196.931	21,1%
Indústrias extrativas	32.325	2,2%	90.577	1,6%
Indústrias de transformação	248.257	16,9%	705.533	12,4%
Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos	48.108	3,3%	156.110	2,8%
Construção	67.878	4,6%	244.711	4,3%
Serviços	968.200	65,8%	4.169.864	73,5%
Comércio	140.092	9,5%	745.797	13,2%
Transporte, armazenagem e correio	49.866	3,4%	245.531	4,3%
Informação e comunicação	60.523	4,1%	194.374	3,4%
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	109.493	7,4%	429.463	7,6%
Atividades imobiliárias	146.009	9,9%	558.042	9,8%
Outras atividades de serviços	226.561	15,4%	995.682	17,6%
Administração, defesa, saúde e educação públicas e seguridade social	235.656	16,0%	1.000.975	17,7%

Fonte: Elaboração própria com dados da Coordenação de Contas Nacionais, IBGE.

Chamam atenção a perda de peso do setor agropecuário e a importante desindustrialização brasileira entre 2003 e 2017, enquanto o setor de serviços ganhou peso impulsionado pelo setor de comércio e as “outras atividades de serviços”, notadamente direcionadas às famílias. As análises sobre o processo de desindustrialização e a expansão do setor de serviços no Brasil são fartamente documentadas no Brasil, suscitando enorme debate.

## Conclusão

Este capítulo oferece uma proposta de olhar os dados das contas nacionais: o PIB trimestral, de dimensão conjuntural e o PIB anual, cuja série histórica mais longa e detalhada dá a medida das mudanças estruturais do país. Dentre elas, ressaltam-se as mudanças de perfil setorial (tabela de recursos e usos) e ótica da distribuição funcional da renda (conta da renda das contas econômicas integradas).

É possível, valendo-se nos dados das contas nacionais, mensurar os efeitos imediatos da pandemia de covid-19. E será possível aferir os eventuais efeitos duradouros/ permanentes/ estruturais. Não obstante a base de dados contínua de dados trimestrais e anuais, o IBGE também publica as matrizes insumo-produto, muito úteis para captar as mudanças estruturais por setores de atividades econômicas.

Como em 1918, a pandemia trouxe consequências econômicas em 2020. Naquela ocasião a recuperação foi rápida, mas a economia era condicionada pelo setor externo, por ser agrário-exportadora. Em 2020, com uma estrutura econômica fortemente centrada em serviços, os impactos serão completamente diferentes. Ademais, a crise de 2020 descortina uma crise do lado da oferta e do lado da demanda, simultaneamente, associada a uma questão central de saúde pública.

Trata-se de uma crise única, que terá repercussões fortes no mercado de trabalho e trará à tona o debate de uma renda básica permanente para a população mais afetada. Se num passado recente (2000-2014) a trajetória da atividade econômica foi positiva, a sequência de crises (2015-16) seguida da atual, tem potencial de alterar de maneira estrutural a economia brasileira. Nesse caso, só o tempo dirá se haverá um “novo normal”. E os dados das contas nacionais captarão esse fenômeno.



## Referências

- ABREU, M. P. et al. (ed.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.
- BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS (BEA). Gross Domestic Product. First Quarter of 2020 (Advance Estimate). 29 abr. 2020.
- KERSTENETZKY, L. C. Consumo social e crescimento redistributivo: notas para se pensar um modelo de crescimento para o Brasil, *Revista de Economia Política*, vol. 36, pp. 29-45, jan.-mar. 2016.
- HALLAK NETO, J. & SABÓIA, J. Salário Mínimo e Distribuição de Renda no Brasil a partir dos Anos 2000, Texto para Discussão 02/2016. *Instituto de Economia/UFRJ*, 2016.
- HALLAK NETO, H. J. & SABÓIA, J. Distribuição Funcional da Renda no Brasil: Análise dos Resultados Recentes e Estimação da Conta da Renda, *Economia Aplicada*, vol. 18, n.º 3, 2014, pp. 483-513.
- KRÜGER, J. J. Productivity and structural change: a review of the literature. *Journal of Economic Surveys*, vol. 22, n.º 2, 2008, pp. 330-63.
- WILSON, K. The architecture of the System of National Accounts: a three-way international comparison of Canada, Australia, and the United Kingdom. In: JORGENSON, D. W.; LANDEFELD, J. S. & NORDHAUS, W. D. (eds.) *A new architecture for the US National Accounts*. Chicago: University of Chicago Press, 2006, pp. 113-42.



Bando de andorinhas-azuis (*Progne subis*) descansa em Conceição da Barra, ES. Embora pequenas, essas aves são grandes viajantes, migrando todo ano até a América do Norte. Por isso, são grandes dispersoras biológicas



O caos urbano se reflete no emaranhado das fiações numa rua de Santa Teresa, Rio de Janeiro, RJ



Vista de Santa Teresa mostra o contraste entre o "asfalto" e o "morro" no Rio de Janeiro, RJ



Pessoas caminhando no Aterro do Flamengo durante o isolamento social. Nem todos usam máscara. Rio de Janeiro, RJ

**Parte II**  
NOVOS CENÁRIOS  
VELHOS PROBLEMAS:  
COVID-19 E MEIO AMBIENTE



*Gabriel Pabst*

## O VÍRUS, O TRANSPORTE E A CIDADE

**E**m meio à pandemia global envolvendo a disseminação e o agravamento dos efeitos provocados pelo covid-19, coube aos entes subnacionais lidar com as mudanças provocadas em suas diversas políticas setoriais, particularmente a de transportes.

Considerado atividade essencial, o transporte público por ônibus já experienciava dificuldades em sua gestão em escala nacional antes do surgimento do covid-19. Essas dificuldades se revelam nos sucessivos ofícios emitidos pelos operadores de transportes aos seus órgãos reguladores, indicando problemas na execução de seu modelo de negócios e mesmo na judicialização de aspectos de sua operação, como no caso da climatização de suas frotas.

Entre os diversos fatores que explicam este fenômeno, destaca-se a queda expressiva na demanda por ônibus urbanos intramunicipais no Brasil desde os anos 1990. Não por acaso, essa queda foi acompanhada por uma estabilização dos preços do barril do petróleo (Malta, 1998), uma política nacional de incentivo à aquisição de veículos leves particulares, movidos à gasolina e uma política federal também centralizada de subsídios aplicados a aquisição deste combustível (Serrano, 2004; Almeida et al., 2015).

Como resultado, houve uma transição expressiva da opção preferencial de modal da classe média, que, grosso modo,

abandonou os ônibus urbanos por veículos particulares com financiamento de compra incentivado e abastecidos por uma gasolina com preço subsidiado. Essa transição provocou um fenômeno ainda pouco discutido pela literatura: as receitas dos operadores de ônibus municipais, além de terem sido subtraídas pela redução na demanda total, passaram então a ser mais dependentes de consumidores pertencentes às classes média-baixa e baixa (tabela 1).

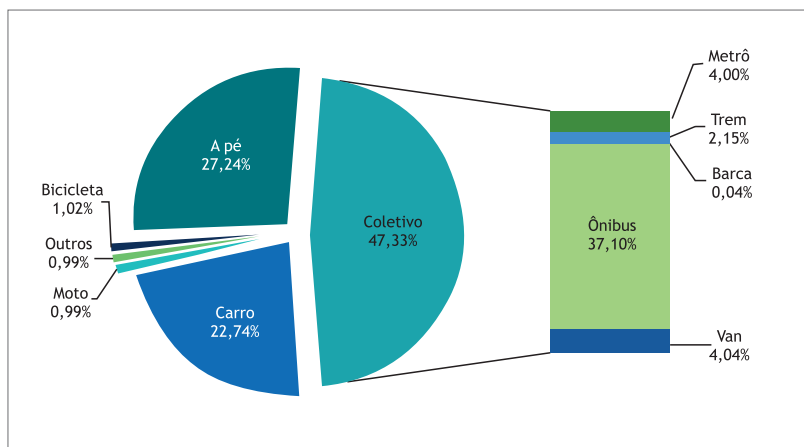
Tabela 1. Taxa de viagens no Rio de Janeiro segundo modal e faixa de renda

	Não Motorizado	Coletivo	Individual	Total
Até 2 S.M.	0,91	0,83	0,15	1,89
2 a 5 S.M.	0,43	1,14	0,52	2,09
Mais de 5 S.M.	0,3	0,74	0,91	1,95

Fonte: Rio de Janeiro, 2015

A taxa de viagens do município corresponde ao número médio de deslocamentos diários realizados por seus habitantes, conforme descrito no Plano Municipal de Mobilidade Urbana Sustentável (Rio de Janeiro, 2015). Ao se desagregar estes dados, é possível perceber que a população com maior renda é a que possui menor participação no transporte coletivo em seu deslocamento. Nesse sentido, mesmo com os incentivos à aquisição de veículos, os carros particulares representam apenas 23% da taxa de viagens do município do Rio de Janeiro (gráfico 1). Em contraste, o transporte coletivo representa aproximadamente metade da opção modal utilizada na cidade, com papel preponderante dos ônibus urbanos (37% da taxa de viagens). Isso explicita que as políticas públicas desenvolvidas para privilegiar o automóvel privado beneficiam uma reduzida parcela da população, com renda acima de 5 salários mínimos mensais, ao passo que o restante da população se divide entre o transporte coletivo e o não motorizado.

Gráfico 1. Padrão municipal de demanda por tipo de modal



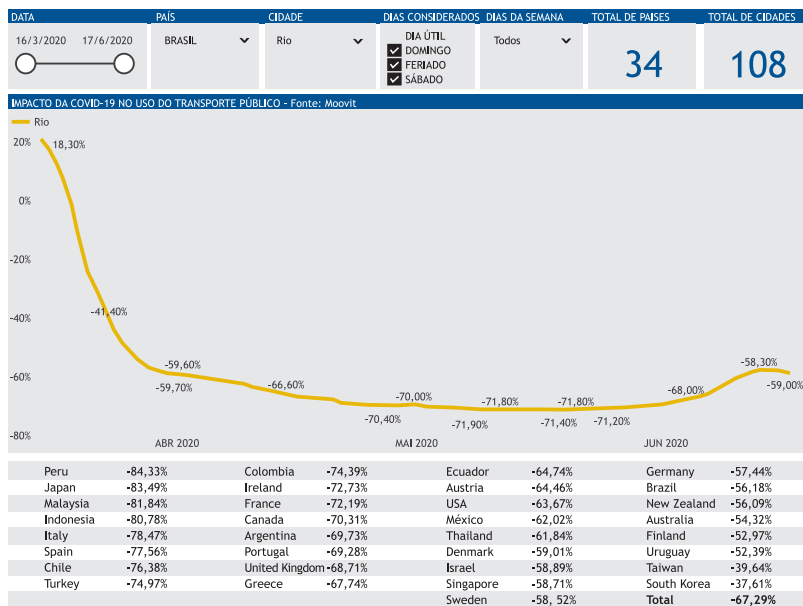
Fonte: Rio de Janeiro, 2015

Os efeitos deste fenômeno são multifacetados e ainda pouco explorados. Entre eles, figura a reação cada vez mais violenta dos consumidores de serviços de transporte público a qualquer elevação, ainda que discreta, em seus custos. Isso pôde ser observado nas manifestações das jornadas de junho em 2013, no Rio de Janeiro e em outras metrópoles, sob o mote “não é pelos vinte centavos”. Como os passageiros de ônibus são cada vez mais concentrados nas classes economicamente mais vulneráveis, são muito mais sensíveis a aumentos nos custos das passagens pelo peso que representam no orçamento doméstico, e por isso, resistem ao seu reajuste. Isso faz com que os operadores não possam diluir via repasse sobre o preço das passagens o incremento no custeio de operações por mudanças como climatização da frota e transição para veículos baseados em tecnologias mais sustentáveis (ANTP, 2019).

A partir de 16 de março de 2020, sobrepuseram-se a toda discussão desenvolvida acima os efeitos da pandemia do coronavírus sobre o sistema de ônibus urbanos na cidade do Rio de Janeiro. Ente os principais efeitos observados ressalta-se a queda de expressivos

59% sobre a demanda de passageiros entre 16 de março e 17 de junho de 2020 (Rio de Janeiro, 2020a). Deve-se lembrar que esta queda de demanda acentua uma tendência anterior que já era estruturalmente declinante, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 2. Demanda do serviço de transporte por ônibus urbanos



Fonte: Rio de Janeiro, 2020a

Dada a média global de queda na demanda dos países observados de 67%, o caso do Rio de Janeiro não parece particularmente grave em uma primeira análise. No entanto, cumpre ter em mente nossos aspectos conjunturais: um município de elevada disparidade socioeconômica, infraestrutura médico-hospitalar distribuída heterogeneamente por seu território (cujo acesso é facilitado aos pacientes de renda mais elevada), população economicamente vulnerável detentora dos menores índices de educação formal e condições de habitação social e irregular que favorecem a



aglomeração no interior das residências da população de menor renda (Abreu, 2019; Cartier et al. 2019) — sendo esta população a consumidora preferencial dos serviços de transporte público.

Se existe uma boa notícia em meio a complexidade crescente do cenário que se apresenta, esta pode tomar forma nos índices observados de poluição do ar no município do Rio de Janeiro, medidos pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Rio de Janeiro, 2020). Contrariando a tendência das projeções pré-pandemia, os índices de poluição se estabilizaram nas melhores faixas possíveis, atendendo a todos os parâmetros instituídos pela legislação nacional, conforme se pode observar abaixo:

Quadro 1. Demanda do serviço de transporte por ônibus urbanos

Estação	13/03/2019	13/04/2019	13/05/2019	13/06/2020
Índice de Qualidade do Ar (IQA)				
Centro	Regular	Regular	Inadequada	Boa
Copacabana	Boa	Regular	Regular	Boa
São Cristóvão	Boa	Regular	Boa	Boa
Tijuca	Regular	Boa	Regular	Boa
Irajá	Regular	Regular	Regular	Boa
Bangu	Boa	Regular	Regular	Boa
Campo Grande	Boa	Regular	Regular	Boa
Pedra de Guaratiba	Regular	Regular	Regular	Boa
Unidade Móvel Santa Cruz	Boa	Boa	Boa	Boa

Fonte: Rio de Janeiro, 2020b.

Ainda que este fenômeno careça de análises mais aprofundadas a serem desenvolvidas no futuro a respeito dos nexos de causalidade específicos (como a participação da indústria), preliminarmente se pode depreender o seguinte: a queda na atividade dos ônibus intraurbanos está intimamente associada à qualidade do



ar no município (Gouveia et al., 2006; Dantas et al., 2020; Rio de Janeiro, 2020b). Ainda que a queda recente dos preços do barril de petróleo ofereçam uma solução atraente em um cenário pós-pandemia ao manter a opção de combustíveis em *business as usual*, cabe avaliar em que medida uma transição para o transporte sustentável (SMAC, 2016) representaria na mitigação das externalidades negativas produzidas pelo setor.

Em síntese, o cenário histórico de queda nas receitas dos operadores de ônibus urbanos, com pedidos recorrentes de recuperação judicial de suas empresas, a dependência da população mais vulnerável de seus serviços de transporte e a exposição potencial desta mesma população diante do avanço do coronavírus, leva a uma tempestade perfeita no setor, nos deixando com uma pergunta ainda aberta: como conciliar o acesso à infraestrutura médico-hospitalar das populações vulneráveis com a continuidade da operação dos agentes econômicos em um modelo de desempenho sustentável que mitigue os impactos sobre a saúde da população?

## Referências

- ABREU, M. A. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO; Jorge Zahar, 1987.
- ALMEIDA, E. L. F. D., OLIVEIRA, P. V. D., & LOSEKANN, L. Impactos da contenção dos preços de combustíveis no Brasil e opções de mecanismos de precificação. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 35, n.º 3, 2015, pp. 531-56.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES PÚBLICOS (ANTP). *Custos dos serviços de transporte público por ônibus: método de cálculo*. São Paulo: ANTP, 2017. Disponível em: <<http://files.antp.org.br/2017/8/21/1.-metodo-de-calculo-final-impresso.pdf>>. Acesso em: 9 mai. 2019.
- CARTIER, R. et al. Vulnerabilidade social e risco ambiental: uma abordagem metodológica para avaliação de injustiça ambiental. *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 25, n.º 12, 2009, pp. 2695-704.

- Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X20090012\\_00016&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X20090012_00016&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 9 mai. 2020.
- DANTAS, G.; SICILIANO, B.; FRANÇA, B.; DA SILVA, C. M. & ARBILLA, G. The impact of COVID-19 partial lockdown on the air quality of the city of Rio de Janeiro, Brazil. *Science of the Total Environment*, 729, 2020. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969720326024>>. Acesso em: 5 jun. 2020.
- GOUVEIA, N.; FREITAS, C.; MARTINS, L. & MARCILIO, I. Respiratory and cardiovascular hospitalizations associated with air pollution in the city of São Paulo, Brazil. *Cadernos de Saúde Pública*, dez. 2006, vol. 22, n.º 12, pp. 2669-77.
- RIO DE JANEIRO. *Monitoramento da demanda do sistema de transportes e sistema viário da cidade do Rio de Janeiro durante a pandemia da covid-19/ coronavírus*. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzdlMjgxMTETZmNmZS00YTAYLWE3YTctYWU1YjI2MDg4ZTgzIiwidCI6IjhhkYzFiNz-M0LTEyYTYtNDNmZC1iMjdkLWE3Yzg0ZmQ0MzdkMij9>>. Acesso em: 18 jun. 2020a.
- RIO DE JANEIRO. *Plano de mobilidade urbana sustentável da cidade do Rio de Janeiro, 2015*. Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/web/pmus>>. Acesso em: 20 mar. 2020.
- RIO DE JANEIRO. *Boletim de qualidade do ar*. Disponível em: <<http://jeap.rio.rj.gov.br/je-metinfosmac/boletim>>. Acesso em: 12 mai. 2020b.
- RIO DE JANEIRO. *Perfil dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101668>>. Acesso em: 20 mar. 2020.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE (SMAC). *Estratégia de adaptação às mudanças climáticas da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <[http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6631312/4179912/ESTRATEGIA\\_PORT.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6631312/4179912/ESTRATEGIA_PORT.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2020.
- MALTA, M. M. Economia Política dos Preços Internacionais do Petróleo. In: III Encontro Nacional de Economia Política. *Anais*

*do III Encontro Nacional de Economia Política*. Niterói: Editora Da Universidade Federal Fluminense, 1998, vol. 1, pp. 245-59.

SERRANO, F. Relações de poder e a política macroeconômica americana de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. In: FIORI, J. L. (org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004, pp. 190-204.



Fonte: <<https://unsplash.com/@aquadrata>>



O isolamento social reduziu significativamente a demanda por transporte e os engarrafamentos.  
Rio de Janeiro, RJ

*Guilherme Szczerbacki Besserman Vianna*

## O NOVO VELHO NORMAL DA MOBILIDADE URBANA

O sistema de ônibus do Rio de Janeiro e de outras grandes cidades do Brasil passa por grave crise financeira desde antes do covid-19. A principal razão para isso é a redução na demanda por transporte público ao longo das últimas décadas. Essa redução ocorreu por diversos motivos, incluindo a maior concorrência com outros modos de transporte (como aumento do número de estações de metrô e de transportes por aplicativo). No entanto, cabe ressaltar a política nacional de incentivo à utilização do automóvel, que reduziu a demanda do sistema de ônibus e modificou o perfil de seus usuários, cada vez mais direcionado à população de baixa renda e a moradores de periferias.

No momento atual, com a pandemia do coronavírus, o problema se agrava. Afinal, com a realização de quarentenas, a demanda pelo uso de transporte público diminui ainda mais. Estima-se que a demanda caiu 73% no Rio de Janeiro entre 16 de março e 17 de junho de 2020.<sup>1</sup> Por isso, já estão em discussão ajustes de equilíbrio econômico-financeiro de diversos contratos.

---

<sup>1</sup> Prefeitura do Rio de Janeiro (2020). Monitoramento da Demanda do Sistema de Transportes e Sistema Viário da Cidade do Rio de Janeiro durante Pandemia da Covid-19 | Coronavírus.

Mas, se diminuiu o número de usuários de ônibus, não deveríamos ter menos transportes lotados? Dentro desse cenário (queda de demanda estrutural de usuários de ônibus seguida de uma pandemia), como continuamos com transportes públicos lotados?

Para responder essas perguntas, podemos analisar uma situação hipotética. Vamos considerar que os usuários pagam uma tarifa única por viagem e que os ônibus têm 46 assentos (com lotação máxima permitida de 70 passageiros). Nesse exemplo, dois ônibus têm 20 pontos em seu percurso, mas há uma diferença no fluxo de usuários: no primeiro veículo (Linha 1) entram e saem 10 passageiros em cada ponto; no segundo (Linha 2) entram 80 pessoas no primeiro ponto e todos os usuários só saem na última estação. Nesse caso, fica claro que a Linha 1 tem maior receita e, com o fluxo de passageiros, não fica superlotada, ao contrário da Linha 2.

Nesse sentido, devemos buscar compreender mais as causas que tornam deficitário o sistema de transporte público local do Rio de Janeiro (e de diversas outras metrópoles, sobretudo na América Latina), seja em termos financeiros para os concessionários, seja em relação ao serviço oferecido para a população.

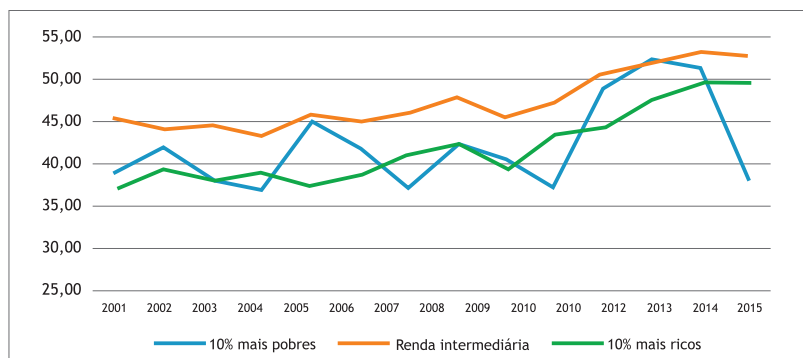
Com a mudança do perfil do usuário de ônibus, cresceu proporcionalmente o número de usuários moradores de periferias, que precisam se deslocar para seus trabalhos todos os dias. A maior parte deles trabalha em centros urbanos, bem distantes de suas residências. Como a distância média entre a origem e o destino padrão do usuário de ônibus aumentou, o custo para as operadoras de ônibus por quilômetro também subiu; e o usuário sofre mais com o tempo perdido em deslocamento e todos os problemas associados.

A diferença entre os perfis de renda da população e a qualidade da mobilidade urbana ofertada pelo serviço público é um problema notório. Em resumo, quanto menor a renda de um

indivíduo, maior o tempo perdido em trânsito. A exceção ocorre apenas para grupos de rendas muito baixas, pois são indivíduos que, geralmente, não têm condições financeiras para sequer sair do bairro de onde vivem. No entanto, em média, pessoas com maior renda realizam um número maior de viagens por dia. Por exemplo, o tempo de ir ao trabalho para um habitante de uma periferia pode ser o tempo de um habitante de uma área central ir ao trabalho, fazer compras e buscar os filhos na escola.

Assim, o transporte é mais uma dimensão das desigualdades existentes na vida urbana: o cidadão com menos renda perde mais tempo em trânsito, realiza menos atividades no período, tem condições de mobilidade piores (com problemas como ônibus lotados) e paga, em termos proporcionais à sua renda, mais que os outros.<sup>1</sup> O gráfico a seguir mostra o tempo de deslocamento por perfil de renda no Rio de Janeiro em minutos, entre 2001 e 2015. Pode-se perceber o maior tempo para as faixas intermediárias de renda, e a redução nos últimos anos para os mais pobres, reflexo da crise econômica e do desemprego.

Gráfico 1. Tempo médio de deslocamento casa-trabalho, em minutos, na região metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: PNAD, vários anos.

1 Exemplos de artigos que mostram esse problema: Pereira & Schwanen (2013); Machado & Vianna (2017); Vianna & Carlos Eduardo Frickmann Young (2015).



A principal demanda de mobilidade dos indivíduos costuma ser transporte para onde precisam trabalhar. Normalmente a oferta de emprego se concentra em locais com maior disponibilidade de bens e serviços, longe de áreas residenciais, sobretudo dos que habitam nas periferias. Existe um ciclo vicioso na expansão urbana quando não há conexão entre planejamento da cidade (especialmente nas metrópoles) e a mobilidade: a tendência é o aumento da distância física entre centros e periferias. Isso se dá porque, com o tempo, o preço dos imóveis sobe nas áreas centrais, e as famílias de menor renda buscam áreas onde o preço do terreno é mais baixo. Isso resulta no deslocamento dessas famílias para locais mais distantes, com menor ocupação e infraestrutura. Por morar cada vez mais longe, a distância e tempo de deslocamento das viagens realizadas por essa população periférica aumenta, o que, por sua vez, eleva os custos de instalação das infraestruturas exigidas. Assim, os problemas sociais se agravam, visto que não há prioridade para os investimentos necessários para melhorar os sistemas de transporte para a periferia, resultando em maiores perdas de tempo e qualidade de vida das populações periféricas.

A expansão urbana e o aumento longitudinal do sistema de transportes (em vez de uma estrutura de redes) também são um problema ambiental. Afinal, maiores distâncias percorridas significam maiores gastos em combustíveis. Assim, podemos dizer que o problema da mobilidade urbana é, de maneira integrada, ambiental, econômico e social. A questão da expansão urbana também é prejudicial ao estado na oferta de infraestruturas essenciais para seus habitantes. Custos para oferecer água e esgoto, além de artigos importantes para o entorno dos domicílios, como pavimentação e arborização, ficam mais caros, em função de perdas em rendimentos de escala.

Outra questão ligada aos problemas expostos é a violência. Por um lado, a expansão urbana leva ao crescimento da desigualdade social e maior dificuldade de vigilância (seja do estado ou



da sociedade civil) favorecendo a ocorrência de atos ilícitos. Por outro, a própria expansão urbana que vivemos, há décadas, foi um dos fatores para que diversas áreas sejam, atualmente, dominadas por grupos clandestinos, o que inviabiliza (ou dificulta muito) a oferta de bens e serviços e ações do poder público nesses locais.

Ou seja, uma política de sistemas em linhas de transporte, em vez de redes, gera inúmeros problemas para a população e para a administração local, como: prejuízos para as empresas de ônibus, transporte público lotado, maior perda de tempo em deslocamentos (sobretudo para a população de baixa renda), aumento do consumo de combustível, expansão urbana, aumento dos custos para a oferta de infraestruturas essenciais e aumento da violência.

Para romper esse ciclo vicioso, é preciso uma política integrada entre questões de mobilidade, econômicas, ambientais e urbanas. O objetivo deve ser tornar a cidade mais compacta, com ofertas de bens e serviços convivendo com habitações ao longo de todo o espaço. Para isso, as rotas de transporte devem ser pensadas para conectar áreas com potencial para se tornarem novos centros urbanos, com integração entre habitação e oferta de emprego. Pode-se criar diferenças tarifárias de acordo com as distâncias percorridas (incentivando viagens casa-trabalho menores), desde que se crie mecanismos para não prejudicar (ainda mais) os mais pobres. Políticas econômicas, como moedas sociais por área, também podem dinamizar regiões estratégicas. Evitar o espraiamento urbano pode ser feito por meio de políticas habitacionais que privilegiem áreas centrais, além de controlar a ocupação de áreas de risco e buscar oferecer serviços essenciais em áreas já ocupadas com potencial de adensamento.<sup>1</sup>

Os problemas citados existem há décadas. No entanto, com a dinâmica anteriormente comum das cidades, era muito complexo colocar tudo isso em prática. Seria mais difícil criar tantas

---

<sup>1</sup> Site com exemplos de boas práticas de políticas de mobilidade (incluindo políticas emergenciais para a covid-19): <nacto.org>.

mudanças com o número de pessoas se deslocando diariamente de casa para o trabalho até o mês de fevereiro de 2020. Interromper o funcionamento de linhas de transporte público tem elevado custo político, social e econômico. Porém, com o avanço do covid-19, vivemos muitos problemas e mudanças, incluindo redução significativa do uso da estrutura de mobilidade das cidades, o que, com um outro olhar, deveria ser visto como uma oportunidade.

Em diversas dimensões que afetam nossas vidas, temos de nos preparar para o período pós-covid, considerando que haverá um período de transição, até se estabelecer um “novo normal”, diferente do que estávamos acostumados. Com a mobilidade urbana é igual. Espera-se que a demanda por transporte público se reduza em termos estruturais, pois o *home office* será cada vez mais comum e o vírus continuará circulando por um tempo. Sem mudanças de estratégia, a demanda por transporte de massa vai continuar reduzindo e o tempo de viagem médio dos passageiros continuará aumentando. Nesse caso, dificilmente a qualidade do serviço de transportes públicos poderia melhorar, e a sobrevivência de empresas do ramo passaria a depender (ainda mais) de subsídios estatais.

No entanto, temos uma chance para rever as rotas de transporte existentes e buscar, em um próximo momento, a criação de novos centros de bens e serviços em áreas atualmente periféricas. Mesmo com muitos funcionários públicos deslocados para soluções emergenciais contra o coronavírus, é necessário gente planejando em longo prazo. Os benefícios de políticas urbanas e de mobilidade seriam diversos e alcançariam várias dimensões que impactam a qualidade de vida de habitantes das grandes cidades. Os benefícios seriam vistos em termos de eficiência econômica, de distribuição de oportunidades e renda, para o meio ambiente e para a oferta de infraestrutura urbana. Porém, os incentivos de curto prazo para realizar as ações necessárias ainda parecem ser poucos.

## Referências:

- MACHADO, D. C. & VIANNA, G. S. B. Uma análise dos custos da mobilidade urbana no Brasil: perda do PIB com deslocamentos. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, vol. 11 n.º 2, 2017. Disponível em: <<https://www.revistaaber.org.br/rberu/article/view/185>>
- PEREIRA R. H. M. & SCHWANEN, T. *Tempo de deslocamento casa – Trabalho no Brasil (1992-2009): diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo*. 2013. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16966](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16966)>;
- PEROA, V. & STEFANELLIB, V. *A questão da mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras*. 2015. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-98482015000300366&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482015000300366&lng=pt&tlng=pt)>
- PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO (2020). Monitoramento da Demanda do Sistema de Transportes e Sistema Viário da Cidade do Rio de Janeiro durante Pandemia da Covid-19 | Coronavírus.
- VIANNA, G. S. B. & YOUNG, C. E. F. *Em Busca do tempo perdido: uma estimativa do produto perdido em trânsito no Brasil*. 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rec/v19n3/1415-9848-rec-19-03-00403.pdf>>.



Animais apreendidos pelos fiscais do Ibama, jacaré, veado e tatu. Créditos: Hermínio Lacerda/Ibama



Vendedores ambulantes de insetos para alimentação humana, bastante comuns nos mercados populares do Camboja e demais países do Sudeste Asiático





Rodrigo Abreu Carvalho

## DOENÇAS INFECCIOSAS EMERGENTES NA FRONTEIRA DO DESMATAMENTO

**A**pandemia do coronavírus, da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2) é, como o nome sugere, o segundo surto da doença causada pela família de vírus *coronaviridae* em menos de 20 anos. Entre 2002 e 2004 mais de 8 mil pessoas foram infectadas e 774 morreram em 29 países e territórios de todo o mundo.<sup>1</sup> O novo coronavírus, batizado de covid-19, já infectou mais de 6 milhões de pessoas, contabilizando cerca de 380 mil mortes<sup>2</sup> — números que certamente subestimam o alcance do vírus<sup>3</sup> em apenas alguns meses após o começo de sua transmissão entre humanos.

As *doenças infecciosas emergentes*<sup>4</sup> (EIDs, na sigla em inglês) como a SARS, são cada vez mais comuns. De acordo com o

---

1 <<https://www.businessinsider.com/deadly-sars-virus-history-2003-in-photos-2020-2>>.

2 <<https://covid19.who.int/>>, acessado em 3 jun. 2020.

3 <<https://www.dw.com/pt-br/subnotifica%C3%A7%C3%A3o-dificulta-combate%C3%A0-covid-19-no-brasil/a-52919120>>.

4 De acordo com o glossário da *Baylor College of Medicine*, doenças infecciosas emergentes são novas infecções que surgem nas populações humanas ou aquelas cuja incidência ou dispersão geográfica estão em franca expansão ou ameaçam expandir no futuro próximo. <<https://www.bcm.edu/departments/molecular-virology-and-microbiology/emerging-infections-and-biodefense/emerging-infectious-diseases>>.

relatório de 2007 da Organização Mundial da Saúde (OMS), desde a década de 1970, cerca de 40 novas doenças infecciosas foram descobertas. Dentre as mais conhecidas e danosas encontram-se a chikungunya, a zika, a dengue, a gripe aviária, a gripe suína e o ebola, além de uma outra variação do coronavírus denominada pela sigla Mers (Middle Eastern Respiratory Syndrom); todas estas são *zoonoses*, isto é, doenças infecciosas que têm origem no contato dos seres humanos com outros animais. A relevância das *zoonoses* para a saúde humana é notória, como aponta o estudo “Global trends in emerging infectious diseases”, publicado em 2008 pela revista *Nature*. Partindo de uma base de dados com 335 surtos de EIDs entre 1940 e 2004, o estudo aponta que estes eventos são dominados pelas *zoonoses* (60,3% dos casos), dos quais 71,8% têm origem na vida selvagem (Jones, 2008).

## Causas Ambientais

Existem diversos fatores que influenciam a emergência de novas doenças infecciosas ou no ressurgimento de outras, já antes conhecidas. Algumas epidemias resultam diretamente de processos evolutivos naturais dos patógenos ao longo do tempo. Há, porém, aquelas que surgem como consequência da ação humana, mais especificamente como consequência da degradação do meio ambiente. Num estudo de 2015, apresentado no Fórum Econômico Mundial, em Davos, pesquisadores da *EcoHealth Alliance* estimaram que nos 17 anos anteriores, 31% dos surtos epidêmicos (e.g., nipah,<sup>1</sup> ebola e zika) estavam ligados ao desmatamento (Loh,

---

1 O surto do vírus Nipah, altamente letal, foi consequência do desmatamento das florestas tropicais na Indonésia, que forçou a população nativa de morcegos a migrar para áreas de ocupação humana na Malásia, infectando suínos e seus criadores. <<https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2019/12/desmatamento-esta-causando-aumento-de-doencas-infecciosas-em-humanos>>.

2015),<sup>1</sup> isto é, ligados à perda de *habitats* naturais e a redução da diversidade biológica. Na Amazônia, o desmatamento\* cria condições para a proliferação do *Anopheles darlingi* — o mais importante transmissor de malária na região. As larvas desse mosquito se proliferam em poças d’água parcialmente abrigadas do sol, como as que se formam nas estradas abertas dentro da floresta e no limite entre a mata e a área recém-desmatada.



Espigão do Oeste (RO) — Garimpo ilegal “Do Lage” dentro da TI Roosevelt, território dos indígenas da etnia Cinta Larga, em outubro de 2015. Foto: Marcela Bonfim/Amazônia Real.

Na contramão, a maior diversidade biológica dos ecossistemas não degradados proporciona um “efeito de diluição”,<sup>2</sup> como é

---

1 Este ano já registramos um aumento do desmatamento na Amazônia em relação ao ano passado, sobre isso ver: <<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/map/alerts?hl=pt-br>>.

2 O mesmo princípio do efeito de diluição é aplicado na agropecuária através do controle biológico de pragas, que faz uso da biodiversidade para evitar perdas nas lavouras, nas pastagens e até na piscicultura. Não faltam exemplos de sucesso nessa área e o setor tende a crescer, conforme as pragas tornam-se resistentes aos agrotóxicos que as combatem.

conhecido na biologia (Khalil, 2016; Johnson, 2010), da transmissão de patologias. Naquelas comunidades onde há maior variação das espécies suscetíveis à infecção por um determinado patógeno, o impacto em uma dada espécie é menor. A presença de predadores e competidores na cadeia trófica altera o comportamento e a densidade dos hospedeiros, reduzindo sua proliferação.

Esse efeito de diluição pode ser exemplificado com um caso recente de surto da febre maculosa. São Paulo é o estado brasileiro com a maior ocorrência dessa doença transmitida pelo carrapato-estrela. A taxa de letalidade da doença no ano de 2019 alcançou impressionantes 56% — dada a dificuldade de diagnóstico — superando até mesmo as mortes por dengue no estado. O pesquisador Marcelo Bahia Labruna, da Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia da Universidade de São Paulo (FMVZ/USP), estuda a doença e nos explica em que circunstâncias ela ocorre (Nunes, 2019) . O carrapato-estrela pode se proliferar nas populações de capivaras e foi justamente o que aconteceu num condomínio na cidade de Itu que serviu de estudo de caso para Labruna. A construção do condomínio alterou a paisagem e promoveu condições excepcionais de reprodução das capivaras, grama fresca e água em abundância, afastando predadores e outros animais que competem pelo alimento, isto é, eliminou o “efeito de diluição”. O estudo demonstrou que a presença da bactéria só ocorre onde há uma população muito acima da média dos carrapatos-estrela que, por sua vez, depende do tamanho da população de capivaras. A explicação disso é que apenas 0,02% dos carrapatos carregam a bactéria que causa a febre maculosa e, portanto, a doença só se torna uma ameaça onde há um desequilíbrio ambiental. A capivara infectada atua como hospedeiro-amplificador e é justamente o crescimento populacional explosivo da capivara, em função da alteração das condições naturais, que permite o crescimento da população de carrapatos-estrela. O controle reprodutivo das



capivaras em ambientes não naturais erradica a bactéria na região em apenas alguns anos.

Não faltam exemplos da emergência e ressurgimento de doenças infecciosas como resultado do desequilíbrio ambiental. Especialistas observam um rápido crescimento dessas doenças nas últimas décadas conforme avançamos sobre os remanescentes de vegetação nativa e fazemos uso indiscriminado da vida selvagem. Ao ocuparmos áreas antes preservadas, reduzindo a biodiversidade, patógenos adaptados aos ciclos da vida selvagem passam a coevoluir com as populações humanas. Não é por menos que muitos pesquisadores apontam para a alta probabilidade da emergência de uma nova doença infecciosa tropical na Amazônia, conforme avança o desmatamento.<sup>1</sup>

## Economia das Doenças

Para melhor entendermos a atual pandemia de covid-19 convém lembrar ainda de outra prática condenável, o tráfico de animais silvestres. O tamanho dessa indústria surpreende: “o comércio ilegal de vida silvestre, o qual inclui a fauna e seus produtos, movimenta de 10 a 20 bilhões de dólares por ano. É a terceira atividade ilícita do mundo, depois das armas e das drogas. O Brasil participa com cerca de 5% a 15% do total mundial” (Renctas, 2001).

A captura e o consumo em larga escala de animais silvestres é a causa da extinção de muitas espécies nos trópicos (Milner-Gulland, 2003). Produtores rurais frequentemente dependem desses animais para subsistência, mas também, de forma crescente, encontram na comercialização destes uma fonte de renda que pode superar em muito os ganhos obtidos pelo trabalho no

---

1 <[http://conexaoplaneta.com.br/blog/o-proximo-coronavirus-vira-da-amazonia-com-o-avanco-do-desmatamento/?fbclid=IwAR29hS5tC\\_YBBTFLG4hrif24-tpGi7YcP3MjiCDd4N7-\\_ZEzYbgj7tMwC4](http://conexaoplaneta.com.br/blog/o-proximo-coronavirus-vira-da-amazonia-com-o-avanco-do-desmatamento/?fbclid=IwAR29hS5tC_YBBTFLG4hrif24-tpGi7YcP3MjiCDd4N7-_ZEzYbgj7tMwC4)>.

campo. Esses mercados, na China e em outros países, são defendidos por autoridades locais como uma forma de saída da pobreza para muitas populações rurais. Isso porque esses “produtos” são altamente demandados pelos seus supostos benefícios medicinais ou simplesmente pela sua raridade, o que lhes confere um preço muito alto.<sup>1</sup>

Um elemento adicional a se considerar é a desigualdade econômica e social, que também amplifica as consequências das pandemias e dos desastres socioambientais.<sup>2</sup> Não restam dúvidas da maior vulnerabilidade dos 12 milhões de moradores de favelas às doenças infecciosas, como é o caso bem conhecido da alta incidência de tuberculose na Rocinha.<sup>3</sup> A ausência de serviços e infraestrutura pública à disposição dessas populações se reflete ainda de forma mais clara nas diferenças impressionantes de expectativa de vida<sup>4</sup> que variam em mais de 15 anos entre populações vizinhas. No contexto de uma pandemia, os que podem se isolam e ainda demandam a continuidade das atividades essenciais (inclusive aquelas que possibilitam o isolamento em si) mas que expõem os trabalhadores ao contágio sem nenhuma contrapartida em termos de direitos e melhores remunerações. Em suma, as questões ambientais e epidemiológicas estão estritamente vinculadas à desigualdade social, tanto na origem como nas consequências, algo reconhecido pelos principais pesquisadores e instituições internacionais.<sup>5</sup>

---

1 <<https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,mercados-de-animais-silvestres-na-china-podem-estar-ligados-ao-coronavirus,70003178557>>.

2 <<https://medium.com/gema-ie-ufrj/o-desastre-nada-natural-da-covid-19-91ff4de4a262>>.

3 <[https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/01/politica/1441120198\\_053979.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/01/politica/1441120198_053979.html)>.

4 <<http://www.data.rio/datasets/%C3%ADndice-de-desenvolvimento-humano-idh-municipal-por-ordem-de-idh-segundo-os-bairros-ou-grupo-de-bairros-no-munic%C3%ADpio-do-rio-de-janeiro-em-1991-2000->>>.

5 <<https://nacoesunidas.org/desigualdades-ameacam-sustentabilidade-das-economias-alerta-unesco/>>.

Pelo exposto, entendemos que quaisquer medidas preventivas ou combativas devam incluir a dimensão econômica. Para tanto, economistas e biólogos, cada vez mais, fazem uso do conceito de *serviços ambientais*, uma forma de se referir aos benefícios econômicos provenientes do meio ambiente. A lista é infindável, obviamente, pois em última instância a nossa vida depende diretamente dos ciclos biogeoquímicos e da diversidade biológica que os sustenta. Entretanto, procuramos isolar alguns desses serviços, passíveis de quantificação, com o intuito de realizar uma análise parcial de custo-benefício dos empreendimentos econômicos. Com isso, podemos apontar mais claramente as *deseconomias* que surgem da degradação ambiental, isto é, podemos demonstrar que os custos de atividades que agridem o meio ambiente superam seus benefícios — em termos estritamente econômicos.

Partindo desse entendimento, alguns pesquisadores vinculados à iniciativa *EcoHealth Alliance* recentemente iniciaram um projeto em parceria com governos locais para criação de programas de compensação para produtores rurais. As compensações são oferecidas como forma de incentivo para a preservação dos ambientes naturais o que, por sua vez, contribui para reduzir a proliferação e a emergência de doenças infecciosas. Em outras palavras, propõe-se incluir a contenção de doenças na lista de benefícios dos serviços ecossistêmicos: “A equipe vem trabalhando na parte malaia da ilha de Bornéu para avaliar o custo exato da malária, item a item, colocando na ponta do lápis cada leito hospitalar e cada seringa utilizada pelos médicos. Descobriram que, em média, o governo malaio gasta cerca de US\$ 5 mil para tratar cada novo paciente com malária na região — em algumas áreas, isso é muito superior ao que gastam com o controle da malária.” EcoHealth Alliance (2019).<sup>1</sup>

---

1 <<https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2019/12/desmatamento-esta-causando-aumento-de-doencas-infecciosas-em-humanos>>.

O prejuízo econômico supera os ganhos que podem ser obtidos ao longo do tempo com a devastação dos remanescentes de vegetação nativa. Isso porque a devastação implica na eliminação do efeito de diluição das patologias proporcionada pela biodiversidade e pelo equilíbrio ecológico destes remanescentes. Tal fato pode ser usado como argumento financeiro convincente para a preservação ambiental. Espera-se que, com isso, possamos incluir a motivação econômica na preservação da vida como um todo.

## Referências

- ECOHEALTH ALLIANCE. *Infectious disease emergence and economics of altered landscapes – IDEEAL*. Nova York: EcoHealth Alliance, 2019, 88 p.
- JOHNSON, P. T. J. & THIELTGES, D. W. Diversity, decoys and the dilution effect: how ecological communities affect disease risk. *Journal of Experimental Biology*, 213, 2010, pp. 961-70. Doi: <<https://doi.org/10.1242/jeb.037721>>.
- JONES, K.; PATEL, N.; LEVY, M. et al. Global trends in emerging infectious diseases. *Nature*, 451, 2008, pp. 990-3. Doi: <<https://doi.org/10.1038/nature06536>>.
- KHALIL, H.; ECKE, F.; EVANDER, M. et al. Declining ecosystem health and the dilution effect. *Sci Rep* 6, 31314, 2016. Doi: <<https://doi.org/10.1038/srep31314>>.
- LOH, E. H.; ZAMBRANA-TORRELIO, C.; OLIVAL, K. J. et al. Targeting Transmission Pathways for Emerging Zoonotic Disease Surveillance and Control. *Vector Borne Zoonotic Dis.*; vol. 15, n.º 7, 2015, pp. 432-7. Doi: <<https://doi.org/10.1089/vbz.2013.1563>>.
- MILNER-GULLAND, E. J. & BENNETH, E. L. Wild meat: the bigger picture. *Trends in Ecology & Evolution*, vol. 18, n.º 7, jul. 2003, pp. 351-7. Doi: <[https://doi.org/10.1016/S0169-5347\(03\)00123-X](https://doi.org/10.1016/S0169-5347(03)00123-X)>.
- NUNES, F. B. P. *Eliminação dos riscos de transmissão da febre maculosa brasileira através do manejo de capivaras (Hydrochoerus hydrochaeris) em uma área de transmissão no município de Itu-SP.*

Mestrado em Epidemiologia Experimental Aplicada às Zoonoses, Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

RENTAS. *1.º Relatório Nacional sobre o Tráfico de Fauna Silvestre*. Rede Nacional Contra o Tráfico de Animais Silvestres. Rio de Janeiro, 2001.

WHO. *The world health report 2007 – a safer future: global public health security in the 21st century*. World Health Organization: Genebra, 2007.





Ibama apreende madeira suficiente para carregar mil caminhões na região da Terra Indígena Pirititi/RR em 2018.  
Créditos: Felipe Werneck



Vista aérea de desmatamento com queimada em Carauari, AM. As toras deixadas no chão indicam que a motivação do desmatamento não é a extração de madeira, mas a formação de pastagem

Camila Rizzini Freitas

## O BARATO QUE SAI CARO: CONTRA-POLÍTICA AMBIENTAL E SAÚDE HUMANA

**A**o mesmo tempo em que o mundo vivencia os perversos impactos da recente pandemia gerada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), evidências a respeito da frequência do surgimento de pandemias relacionadas às Doenças Infecciosas Emergentes – DIEs e as alterações nos *habitats* voltam a circular. Desde o início dos anos 1990, 31% dos surtos epidêmicos tiveram relação com a perda de *habitats* naturais e a redução da diversidade biológica, geradas por atividades humanas (Jones et al., 2008). No caso do novo coronavírus, esse é do tipo zoonótico, isto é, pode ser transmitido entre animais e seres humanos.

Quando os vírus ultrapassam esta “barreira animal”, tem-se o potencial do surgimento de uma pandemia. Segundo artigo da revista *Nature*, dentre todas as DIEs, as zoonoses oriundas da vida selvagem representam a ameaça mais significativa à saúde global (Wolfe et al., 2005; Jones et al., 2008). As alterações nos *habitats* podem incluir o desmatamento, a construção de novas estradas, a expansão da fronteira agrícola, a construção de barragens, a

degradação da zona costeira, a mineração, a concentração ou a expansão de áreas urbanas, entre outros fatores.

O resultado destas alterações é a fragmentação florestal, a introdução de patógenos, poluição, pobreza e migração humana (Patz et al., 2004), que podem ser considerados *drivers* para o surgimento de novas DIES. Portanto, caso a trajetória de degradação ambiental e a consequente redução dos *habitats* naturais permaneça em seu curso, a frequência em que surtos epidêmicos ocorrem continuará a aumentar, e cenários de *lockdown* e/ou distanciamento social poderão, cada vez mais, compor o cotidiano da vida humana.

Ao mesmo passo que os governos dos países ao redor do mundo correm contra o tempo para adotar medidas emergenciais de combate ao novo coronavírus, se torna cada vez mais perceptível que a *prevenção*, por meio de políticas de preservação e conservação ambiental, é também uma questão de saúde humana (WHO, 2005; Campbell-Lendrum; Corvalán & Neira, 2007).

## ○ desmonte da política ambiental brasileira

A conjuntura brasileira recente é marcada tanto pela recessão econômica como por um período de instabilidades políticas. O resultado não reflete apenas em barreiras para as políticas de conservação ambiental que vinham em curso, mas também na criação de políticas ambientais que demandam alto investimento. Desde meados de 2014, propostas legais para enfraquecer as exigências de licenciamento ambiental, a suspensão da ratificação de terras indígenas e a redução de áreas de proteção na Amazônia e na Mata Atlântica são algumas das reviravoltas políticas que ameaçam a continuidade dos avanços ambientais conquistados nas últimas décadas (Cavalett, 2018).



De 2019 para o momento atual, no entanto, o enfraquecimento das políticas de proteção ambiental ganhou um novo elemento: as mudanças em seu arcabouço institucional. Em primeiro lugar, instituições como o Serviço Florestal Brasileiro foram transferidos do Ministério do Meio Ambiente para o Ministério da Agricultura. A Agência Nacional de Águas, que tem entre suas atribuições a aplicação da Política Nacional de Recursos Hídricos, passou a ser vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional (Brasil, 2019).

Além da transferência de competências do Ministério do Meio Ambiente para outros ministérios, ressalta-se a nomeação de ex-policiais militares e integrantes das Forças Armadas para cargos comissionados do Ministério do Meio Ambiente, diretorias do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama e do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade – ICMBio. No ICMBio, órgão responsável pelo manejo e gestão das Unidades de Conservação – UCs brasileiras, os cargos da presidência, todas as diretorias e quatro das cinco coordenações regionais substituíram seus funcionários por ex-policiais militares de São Paulo.<sup>1</sup>

É necessário investigar de forma mais aprofundada os impactos destas alterações sobre a governança da política ambiental brasileira, mas especialmente o papel do setor de agronegócio brasileiro em impulsionar a adoção de tais medidas, comprometendo assim, a governança dos serviços ecossistêmicos de importância global (Levis et al., 2020).

Nesse sentido, a fala do ministro do Meio Ambiente na reunião ministerial do dia 22 de abril de 2020<sup>2</sup> é simbólica. Em sua fala, Salles sugere a utilização do momento em que a imprensa brasileira encontra-se voltada para a cobertura dos impactos

---

1 Disponível em: <<https://theintercept.com/2020/04/30/salles-pms-rota-comando-fiscais-ibama-meio-ambiente/>>. Acesso em: 5 mai. 2020.

2 Transcrição completa da reunião disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2020/05/transcricao-video-reuniao22abr.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2020.

da pandemia no Brasil para seguir “*passando a boiada*”,<sup>1</sup> isto é, aprovar a desregulamentação das instituições e demais legislações ambientais.

Ao mesmo tempo, no ano de 2019 verificou-se um aumento de 29,5% na taxa de desmatamento da Amazônia Legal com relação ao ano de 2018. A Figura 1 apresenta as taxas de desmatamento no período 1990-2019, segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). Ainda segundo dados do Inpe, em março de 2020 houve um aumento de cerca de 30% nos alertas de desmatamento da Amazônia com relação ao mesmo mês de 2019. Já no mês de abril, o aumento resultou em cerca de 64% com relação a abril de 2019.<sup>2</sup> Outro aspecto que merece atenção corresponde à queda no número de multas emitidas pelo Ibama sobre atividades de desmatamento ilegal para o ano de 2019.<sup>3</sup>

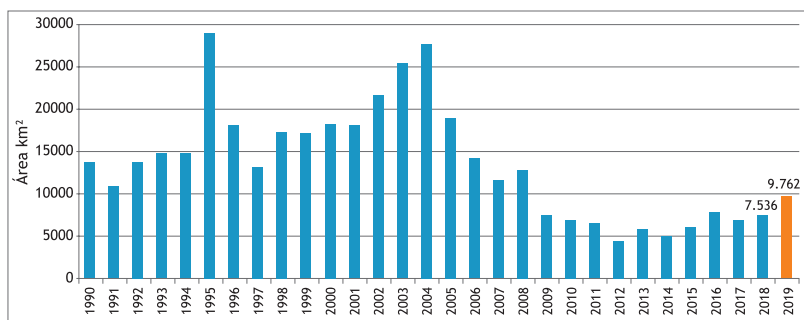
---

1 Referência à fala do ministro Ricardo Salles em reunião ministerial do dia 22 de abril de 2020. A divulgação do vídeo da reunião foi autorizada pelo ministro Celso de Mello.

2 Dados coletados no Portal Terrabrasilis (Prodes/Inpe). Disponível em: <<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/alerts/legal/amazon/aggregated/>>. Acesso em 31 mai. 2020.

3 Disponível em: <<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/alerts/legal/amazon/aggregated/>>. Acesso em: 31 mai. 2020 e <<https://exame.abril.com.br/brasil/ibama-aplica-menor-numero-de-multas-ambientais-em-24-anos/>>.

Figura 1. Taxa de desmatamento para a Amazônia Legal (Prodes/Inpe)



Fonte: Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes). Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). Portal TerraBrasilis Disponível em: <<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/alerts/legal/amazon/aggregated/>>. Acesso em: 31 mai. 2020.

Além dos dados de aumento do desmatamento na Amazônia, dados do 1.º Relatório Anual do Desmatamento no Brasil do projeto MAPBiomias<sup>1</sup> revelam que o nível de irregularidade do desmatamento no Brasil está acima de 99%. Isto é, apenas 105 dos 56.867 alertas, ou 0,2% (0,5% em área), atendem as regras para legalidade (Azevedo et al., 2020). Diante da dimensão do desmatamento ilegal, a atuação do Ibama por meio de ações de fiscalização se tornam uma importante estratégia de combate ao desmatamento.

Por fim, a pandemia do novo coronavírus é um exemplo categórico de como as políticas de preservação e conservação são também uma questão de saúde humana. Nesse cenário, o desmonte da política ambiental brasileira, a que se refere a contra-política ambiental expressa no título deste texto, torna urgente a retomada das instituições públicas ambientais em uma pauta que

1 O MapBiomias é uma iniciativa do Seeg/OC (Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Observatório do Clima) e é produzido por uma rede colaborativa de cocriadores formado por ONGs, universidades e empresas de tecnologia organizados por biomas e temas transversais. Disponível em: <<https://mapbiomas.org/quem-somos>>. Acesso em: 1.º jun. 2020.

inclua medidas como: o desenvolvimento de uma agroindústria sustentável, os incentivos para sistemas de produção baseados na biodiversidade e a agricultura de baixo carbono, o investimento em ciência, a biotecnologia e a inovação baseadas na diversidade biológica nativa, entre outras medidas (Levis et al., 2020).

## ○ barato pode sair caro

Um dos principais argumentos para o desmonte das principais instituições públicas de meio ambiente brasileiras se apoia sobre uma política de cortes de gastos públicos, que vem se acentuando principalmente a partir de meados de 2014 (Rossi & Dweck, 2016).

No entanto, assim como no caso da ocorrência de eventos extremos (tempestades, inundações, secas, etc.), o evento da pandemia do coronavírus também levará aos cofres públicos grande demanda por recursos. Aquisição de equipamentos, recursos humanos, construção de hospitais de campanha, assim como medidas de adaptação ao contexto de isolamento social (acesso remoto e serviços de telecomunicações e tecnologias de informação) e auxílio financeiro para a população que precisará permanecer em quarentena são apenas alguns dos fatores que demandarão um aumento vertiginoso do gasto público.

A dimensão deste gasto em contexto de crise econômica é robusta, e o debate em torno do financiamento desse gasto é incansável. A despesa pública total prevista para o exercício financeiro de 2020 corresponde a cerca de R\$ 3,6 trilhões (Brasil, 2020). O montante previsto pelo governo para o combate à pandemia do coronavírus já atinge cerca de R\$ 404,2 bilhões.<sup>1</sup> Por outro lado,

---

<sup>1</sup> Dos R\$ 404,2 bilhões previstos, R\$ 176,4 bilhões foram efetivamente pagos até meados de junho de 2020. Painel de Monitoramento dos Gastos da União com Combate à covid-19. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

o orçamento aprovado na Lei Orçamentária Anual – LOA para o Ministério do Meio Ambiente para o ano de 2020 gira em torno de R\$ 2,66 bilhões.<sup>1</sup>

Diante da dimensão de gastos necessários com eventos como este, o financiamento público da ciência e os gastos com a política ambiental, conferindo continuidade das atividades de importantes órgãos, podem se tornar gastos reduzidos, além dos riscos à saúde humana em que estamos nos colocando (WHO, 2005). Baseado na análise do custo-benefício da conservação e preservação ambiental diante da possibilidade de eventos futuros como o surto epidêmico do novo coronavírus, é possível transferir para uma linguagem comum de forma que os tomadores de decisão entendam a importância de políticas ambientais específicas (Ortiz & Caiado, 2018; Young & Medeiros, 2018), e de uma possível agenda para entender os efeitos da mudança no uso da terra e seus efeitos na saúde humana.

O documento elaborado no encontro bianual da *International Society for Ecosystem Health*, “*Working Group on Land Use Change and Disease Emergence*” (Patz et al., 2004), apresentou dados dos efeitos das mudanças do uso da terra no surgimento de doenças infecciosas emergentes de diversos tipos, como as zoonoses oriundas da vida selvagem. Dentre as recomendações finais do documento, acentua-se a inserção de parâmetros relacionados ao uso do solo na construção das políticas de saúde humana dos países, de forma interssetorial. Ressaltam-se também o incentivo a pesquisas que visem entender melhor as relações envolvidas nas decisões relacionadas ao desenvolvimento, meio ambiente e saúde humana.

---

<sup>1</sup> Porém, o valor empenhado, liquidado, e efetivamente pago tende a ser menor do que o valor aprovado na LOA. Para o ano de 2019, por exemplo, o valor aprovado na LOA era da ordem de R\$ 3,2 bilhões. Destes, apenas R\$ 2,4 bilhões foram efetivamente pagos. Disponível em: <[www.siop.planejamento.gov.br](http://www.siop.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 6 mai. 2020.

Um exemplo frisado no documento é a drenagem de pântanos visando a redução dos riscos de doenças transmitidas por vetores. Se, por um lado, atenua o problema da doença transmitida por vetores, por outro lado, a degradação do ecossistema de pântano pode afetar o fornecimento de importantes serviços ambientais: o armazenamento e filtragem de água, a ciclagem de nutrientes, a função de viveiro e *habitat* para peixes e outras espécies, entre outras.

Uma das principais contribuições das ferramentas oferecidas pelo campo de economia do meio ambiente corresponde ao esforço de colocar em uma linguagem comum as relações existentes entre diversos tipos de atividades humanas e os benefícios gerados pelo meio ambiente à vida humana. Com base no entendimento dessas relações, se torna factível planejar a forma mais adequada de prevenção do surgimento de novas doenças infecciosas emergentes.

Por fim, há mais de uma década a Organização Mundial da Saúde (OMS) já reconhece que uma sólida estratégia preventiva para a saúde pública requer a manutenção e o desenvolvimento de ambientes sustentáveis. Como salienta Campbell-Lendrum; Corvalán & Neira (2007, tradução nossa): *No longo prazo, os serviços ecossistêmicos são fundamentalmente necessários para a saúde humana.*<sup>1</sup> O fortalecimento das políticas de conservação e preservação ambiental não apenas resulta em um ambiente sustentável, mas também pode beneficiar significativamente a saúde pública e levar a uma redução nos gastos com cuidados de saúde futuros.

---

1 No texto original: “*In the long term, sustainable development and protection of ecosystem services are fundamentally necessary for human health*” (Campbell-Lendrum; Corvalán & Neira, 2007, p. 237).

## Referências

- AZEVEDO, T. R. et al. *Relatório anual do Desmatamento no Brasil 2019*. São Paulo: MapBiomas, 2020.
- BRASIL. Lei n.º 13.833, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera Lei n.º 13.334, de 13 de setembro de 2016, Lei n.º 9.069, de 29 de junho de 1995, Lei n.º 11.457, de 16 de março de 2007, Lei n.º 9.984, de 17 de julho de 2000, Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997, Lei n.º 8.001, de 13 de março de 1990, Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, Lei n.º 10.559, de 13 de novembro de 2002, Lei n.º 11.440, de 29 de dezembro de 2006, Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998, Lei n.º 11.473, de 10 de maio de 2007, e Lei n.º 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das leis, Lei n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, Lei n.º 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei n.º 13.502, de 1.º de novembro de 2017. Brasília, DF, 2019.
- BRASIL. Lei n.º 13.978, de 17 de janeiro de 2020. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13978.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13978.htm)>. Acesso em: 5 mai. 2020.
- CAMPBELL-LENDRUM, D.; CORVALÁN, C. & NEIRA, M. Global climate change: implications for international public health policy. *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 85, n.º 3, pp. 235-7, 2007.
- CAVALETT, O. From political to climate crisis. *Nature Climate Change*, 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1038/s41558-018-0228-4>>.
- JONES, K. et al. Global trends in emerging infectious diseases. *Nature*, vol. 451, n.º 21, 2008, pp. 990-4.
- LEVIS, C. et al. Help restore Brazil's governance of globally important ecosystem services. *Nature Ecology & Evolution*, vol. 4, n.º feb., pp. 172-3, 2020. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1038/s41559-019-1093-x>>.

- ORTIZ, R. A. & CAIADO, L. Valoração Ambiental. In: SANTOS, T. & SANTOS, L. (orgs.). *Economia do meio ambiente e da energia: fundamentos teóricos e aplicações*. 1.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: LTC, 2018, pp. 39-60.
- PATZ, J. A. et al. Unhealthy landscapes: policy recommendations on land use change and infectious disease emergence. *Environmental Health Perspectives*, vol. 112, n.º 10, 2004, pp. 1092-8.
- ROSSI, P. & DWECK, E. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 32, n.º 12, 2016, pp. 1-5.
- WHO – World Health Organization. CORVALAN, C.; HALES, S. & MCMICHAEL, A. *Ecosystems and human well-being: health synthesis: a report of the Millennium Ecosystem Assessment*. Geneva: World Health Organization, 2005.
- WHO – World Health Organization. PRÜSS-ÜSTÜN, A. & CORVALÁN, C. *Preventing disease through healthy environments: Towards an estimate of the environmental burden of disease*. Geneva: World Health Organization, 2006.
- WOLFE, N. D. et al. Bushmeat hunting, deforestation, and prediction of zoonotic disease emergence. *Emerging Infectious Diseases*, vol. 11, n.º 12, 2005, pp. 182-7.
- YOUNG, C. E. F. & MEDEIROS, R. (orgs.). *Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras*. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018, 180 p.





Cachoeira no Parque Estadual Serra de Ricardo Franco,  
em Vila Bela da Santíssima Trindade, MT

Carlos Eduardo Frickmann Young  
Maira Luiza Spanholi

## UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: PATRIMÔNIO EM RISCO<sup>1</sup>

**M**anter a biodiversidade e os ecossistemas é um dos grandes desafios da atualidade, tendo em vista a grande pressão provocada por ações antrópicas, como o crescimento urbano desordenado, o desmatamento ilegal, as mudanças climáticas e diversos outros fatores. O bem-estar da sociedade depende de maneira significativa do fluxo de bens e serviços que resultam da dinâmica dos ecossistemas, os chamados serviços ambientais.<sup>2</sup>

As Unidades de Conservação (UCs) são os principais instrumentos de política pública para a conservação da biodiversidade e serviços ecossistêmicos associados. Entre esses serviços estão os de suporte, necessários para produzir todos os outros serviços ambientais, como a formação dos solos e os ciclos de nutrientes, a polinização e a dispersão de sementes; os serviços de provisão, que se referem a bens ou produtos extraídos dos ecossistemas, tais como água, alimento e madeira; os serviços de regulação, que são os benefícios promovidos pela regulação dos processos dos ecossistemas, como a purificação do ar, regulação do clima e

---

1 Texto originalmente publicado em *Plurale em Revista*, n.º 70, jun.-jul. 2020, pp. 14-5.

2 Joly, 2019.

desintoxicação e controle de pragas e doenças; e os serviços culturais, que se relacionam aos benefícios não materiais providos pelos ecossistemas, como a recreação, a educação, o valor espiritual e o valor religioso.

O estudo “Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras”<sup>1</sup> apresenta estimativas da importância das atividades de extrativismo, uso público, transferência de recursos por meio do ICMS Ecológico, reserva de carbono, proteção de recursos hídricos e erosão evitada. O valor de cada um desses serviços foi estimado na casa de bilhões de reais anuais. Por exemplo, a presença de cerca de 17 milhões de visitantes em 2016 nas UCs, com impacto total sobre a economia estimado entre R\$ 2,5 bilhões e R\$ 6,1 bilhões anuais, gerando entre 77 e 133 mil ocupações de trabalho.

A atual pandemia mostra como é importante manter o equilíbrio ecológico das áreas silvestres, e que uma das consequências desastrosas do distúrbio dessas áreas é a potencial irradiação de zoonoses de grande impacto nas sociedades humanas. Por causa do uso inadequado de recursos silvestres, o novo coronavírus migrou de espécies silvestres para o ser humano, e o covid-19 transformou-se no maior desastre econômico e social deste século. Como consequência, o isolamento social, principal forma de defesa de vidas humanas, obrigou o fechamento de numerosas atividades. Isso incluiu a visitação em UCs, paralisando quase totalmente o setor de ecoturismo e turismo de natureza.

Este problema é, contudo, temporário. O afastamento de pessoas das UCs pode trazer benefícios quando ocorrer a reabertura da visitação das áreas protegidas, pois a maioria das espécies animais se sente mais confortável com a redução do contato humano. Mais: o longo período em casa está gerando uma demanda

---

<sup>1</sup> Young & Medeiros, 2018.

reprimida das pessoas por viagens e o turismo de natureza pode se beneficiar muito disso.

Contudo, durante a pandemia, diversas ameaças às UCs têm se agravado. Em primeiro lugar, é evidente o descaso que as UCs estão sendo tratadas pelo setor público, especialmente o federal. Uma série de medidas administrativas no ICMBio, órgão gestor das UCs federais, reduziu o poder de ação de técnicos qualificados, cuja liderança e experiência nas ações de conservação têm sido inexplicavelmente substituídos por militares e policiais militares que nunca tinham antes trabalhado no setor.

O desmatamento está aumentando nas áreas protegidas, destruindo *habitats* e ameaçando espécies animais e vegetais.<sup>1</sup> O desmatamento é estimulado por diversos projetos legislativos, no Congresso Nacional e Assembleias Estaduais, buscando reduzir as áreas das UCs e restringir o poder de fiscalização e controle dos órgãos ambientais. Diante da crise econômica induzida pela pandemia, há o aproveitamento político para o retrocesso ambiental, com o argumento falacioso de que conservação florestal impediria o desenvolvimento econômico — exatamente o oposto do que prova a literatura sobre Economia do Meio Ambiente.<sup>2</sup>

Além disso, há campanhas contra parcerias com Organizações Não-Governamentais da área ambiental. Essas parcerias envolvem apoio operacional, conscientização das comunidades do entorno e pesquisa científica, facilitando intercâmbio de informações com instituições de todo o mundo.

Portanto, além de todas as perdas humanas e econômicas que o covid-19 está nos trazendo, estamos reduzindo ainda mais o patrimônio natural riquíssimo e único protegido pelas UCs. Entre os numerosos efeitos negativos que isso traz para a economia e o

---

1 <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/06/16/instituto-aponta-aumento-de-54-percent-em-alertas-de-desmatamento-na-amazonia-nos-ultimos-dez-meses.ghtml>>.

2 <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/21/empresas-advertem-brasil-por-pl-da-grilagem.ghtml>>.

bem-estar humano, deve-se alertar que isso traz o risco adicional de expor a sociedade a novas pandemias, por desequilibrar *habitats* com desmatamento e outras interferências que aproximam perigosamente seres humanos aos micro-organismos ainda desconhecidos que habitam nesses locais.

## Referências

- JOLY, C. A. et al. Diagnóstico brasileiro sobre biodiversidade e serviços ecossistêmicos: sumário para tomadores de decisão. *Biota Neotropica*, vol. 19, n.º 4, 2019.
- YOUNG, C. E. F. & MEDEIROS, R. *Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras*. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/326812826\\_Quanto\\_vale\\_o\\_verde\\_a\\_importancia\\_economica\\_das\\_unidades\\_de\\_conservacao\\_brasileiras](https://www.researchgate.net/publication/326812826_Quanto_vale_o_verde_a_importancia_economica_das_unidades_de_conservacao_brasileiras)>.





Grafitos, placas e projeções luminosas manifestam visualmente o estado de pandemia no Rio de Janeiro, RJ



**Parte III**  
GOVERNANÇA E INSTITUIÇÕES:  
PRÁTICAS RECENTES  
DE VÍCIOS PASSADOS



*Biancca Scarpeline de Castro*

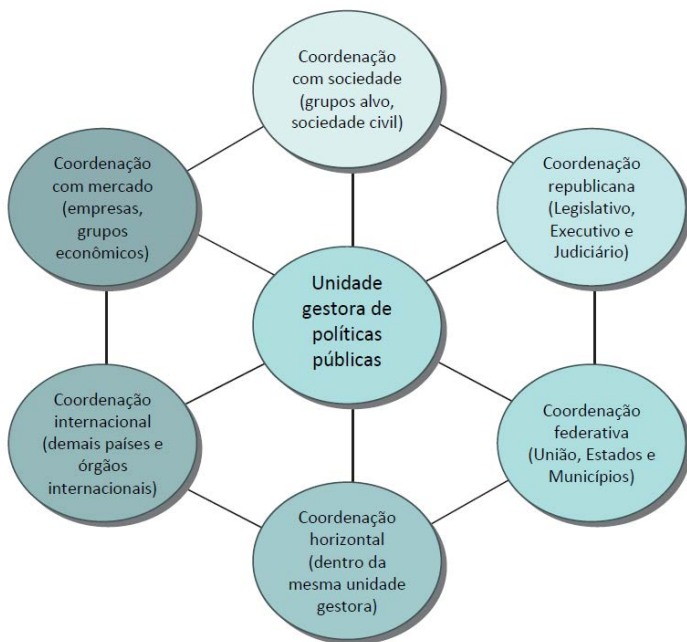
## A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DURANTE A PANDEMIA NO BRASIL. E DAÍ?

**U**ma pandemia como a do coronavírus é um desafio para qualquer país, seja por causa do seu impacto no sistema de saúde, que acaba sobrecarregado pela alta demanda dos infectados; seja pelo impacto econômico das medidas contrárias à dispersão do vírus (como o isolamento social); ou pelo desamparo da população que se vê privada da normalidade da sua vida cotidiana. Momentos como esse evidenciam de forma clara a necessidade de coordenação entre os agentes e processos (e se vê com muita nitidez a sua falta).

Mas obter a coordenação também é um grande desafio, especialmente em repúblicas democráticas federativas, em um mundo capitalista e globalizado (Castro & Young, 2017).



Figura 1. Dimensões de coordenação de políticas públicas



Fonte: Castro & Young, 2017.

Na república brasileira o poder estatal é descentralizado, organizado em Executivo, Legislativo e Judiciário, que devem atuar de forma independente e harmônica, cada qual com atribuições específicas. Nas federações igualmente há uma dispersão político-territorial do poder, por meio do compartilhamento da soberania entre três entes (União, Estados e Municípios). O princípio da soberania compartilhada deve garantir a autonomia (administrativa, política, legal e financeira) dos governos e a interdependência entre eles. Essas características demonstram a necessidade de unidades gestoras considerarem como esses atores e instituições podem interferir diretamente no desempenho das políticas públicas.

Já a democracia, dentre outras características, permite que diferentes grupos se organizem e pressionem os políticos eleitos para atender suas demandas. Os políticos eleitos, representantes de parcelas da população, não podem dispor do aparelho estatal como bem entenderem. Eles também precisam prestar contas e atender parte dos interesses dos grupos que os elegeram e os sustentam no poder. Dessa forma, as unidades gestoras de políticas públicas precisam se atentar para os diferentes grupos sociais que pressionam o poder público, para que elas sejam bem empreendidas.

O aprofundamento do capitalismo e o desenvolvimento acelerado da globalização também geram dificuldades para os governos coordenarem agentes e processos com vistas a tomarem decisões em âmbito nacional. No capitalismo contemporâneo as grandes empresas adquirem vantagens, podendo se estabelecer nos países que lhes oferecerem encargos menores e condições melhores, reduzindo os custos de suas produções. Nesse cenário, as administrações públicas se sujeitam para manter as empresas em sua região. Para evitar o desemprego, diminuem a capacidade de arrecadação tributária, bem como as regras sanitárias, ambientais e sociais, e tornam os governos vulneráveis à manutenção de seus gastos e investimentos sociais. Em adição, o setor produtivo (com empresas grandes ou não) e o mercado financeiro também têm alta capacidade de pressão sob o Estado. São esses setores que realizam altas doações para as campanhas eleitorais de diferentes políticos que, quando eleitos, precisam lhes retribuir a atenção.

No que se refere à relação entre os países, acordos internacionais têm sido estabelecidos por organizações multilaterais buscando cooperação e coordenação das ações estatais. Contudo, esses acordos possuem pouca capacidade de salvaguarda e *enforcement*. Por outro lado, a competição entre os países não arrefeceu com a globalização. Seja nos mercados de *commodities* ou no desenvolvimento de novas tecnologias, incluindo bélicas, os países ainda disputam entre si a liderança econômica e cultural do

planeta. Essas situações expõem as dificuldades dos estados de lidarem com as adversidades do capitalismo globalizado, porque além dos problemas imprevisíveis, que não respeitam as fronteiras nacionais, a capacidade governamental é limitada diante dos diferentes atores e interesses internacionais (Diniz, 2004).

Com o exposto, é possível imaginar que essas características, capazes de dispersar o poder e retardar a tomada de decisões, em situações de normalidade dificultam as ações governamentais e exigem das unidades gestoras de políticas públicas diferentes mecanismos em favor da coordenação. Mas em uma situação de pandemia, com um vírus que se transmite pelo ar, as dificuldades para coordenar atores e ações são ainda maiores, podendo significar o contágio e morte dos cidadãos.

A coordenação pode ser entendida como o gerenciamento de atividades interdependentes com propósito de alcançar um objetivo (Malone & Crowston, 1994). Nessa definição, a ideia de interdependência é crucial, pois caso não exista, não é preciso articular as ações de diferentes agentes. Em adição, essa mesma definição evidencia que não é o número de agentes que determina a necessidade de coordenação, mas o número de atividades interdependentes, realizadas por um único ou vários agentes.

No caso da pandemia do coronavírus, as interdependências entre as diferentes atividades realizadas pelo setor público são enormes e a falta de coordenação pode gerar numerosos problemas.

## Problemas gerados pela falta de coordenação

A falta de coordenação republicana se expressa nas relações conflitantes entre Executivo, Legislativo e Judiciário, que causam atraso na realização de medidas para conter a pandemia e suas consequências. Recentemente, tem sido possível observar

divergências entre Executivo e Legislativo sobre as medidas econômicas a serem instituídas para reduzir a vulnerabilidade dos cidadãos em face da restrição das atividades produtivas. Enquanto o Legislativo busca ampliar o auxílio financeiro para os desempregados e autônomos, o Executivo restringiu as categorias que teriam direito ao auxílio e ameaça reduzir o período de sua distribuição.<sup>1</sup> A aprovação do auxílio é em si uma atividade interdependente, realizada com autorização do Legislativo e implementação do Executivo. Assim, a negociação poderia evitar o desgaste e as disputas entre os dois poderes e os liberaria para avançar nas demais pautas.

A disputa e falta de coordenação entre as ações do Executivo e Legislativo vêm incrementando o número de processos que são encaminhados ao Judiciário, que tem o objetivo de solucionar os conflitos de interesses e deve se pronunciar quanto aos direitos e deveres de cada um na situação de pandemia. O Judiciário vem tomando decisões sobre a manutenção de isolamento social em determinados municípios,<sup>2</sup> sobre a necessidade de políticas públicas para atender a população carente,<sup>3</sup> sobre a regularização dos documentos para a obtenção dos auxílios financeiros,<sup>4</sup> entre outros.

---

1 *G1. Auxílio emergencial: Bolsonaro sanciona com vetos lei que amplia beneficiários*. 15 mai. 2020, 00h24min. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/15/auxilio-emergencial-bolsonaro-sanciona-com-vetos-lei-que-amplia-beneficiarios.ghtml>>.

2 Mariana Tokarnia. *Justiça suspende decreto que permite abrir comércio de Duque de Caxias*. Repórter da *Agência Brasil*. Rio de Janeiro. 25 mai. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-05/justica-suspende-decreto-que-permite-abrir-comercio-de-duque-de-caxias>>.

3 *UOL*. BA: *Justiça manda Estado fornecer comida a alunos da rede estadual sem aula*. São Paulo 2 abr. 2020. Disponível em <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2020/04/02/bahia-justica-manda-governo-fornecer-alimentacao-a-alunos-da-rede-estadual.htm?cmpid=copiaecola>>.

4 Filipe Matoso, Natuza Nery & Fernanda Vivas. *G1, GloboNews e TV Globo. Justiça suspende exigência de regularização do CPF para pessoa receber auxílio de R\$ 600*. 15 abr. 2020, 21h07min. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/15/justica-suspende-exigencia-de-regularizacao-do-cpf-para-pessoa-receber-auxilio-de-r-600.ghtml>>.

Essas decisões acabam tendo consequências que estão de acordo com o ordenamento legal e o entendimento do tribunal, mas não necessariamente consideram a capacidade de planejamento e execução dos demais poderes, o que gera insegurança quanto à efetividade da aplicação da lei. As atividades interdependentes nessa dimensão se referem ao cumprimento da legislação e no estabelecimento de consensos a seu respeito, antes que sejam judicializadas. Ou seja, à administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza e ao considerar suas determinações, as unidades gestoras de políticas públicas evitariam numerosos processos na justiça, freando o desperdício de tempo e recursos na resolução de problemas.

O judiciário foi recentemente provocado a decidir sobre a prerrogativa de governadores e prefeitos de instaurar o isolamento, a quarentena, o fechamento do comércio e a restrição de locomoção em seus territórios.<sup>1</sup> A decisão em favor dos estados e municípios, que garante o próprio funcionamento da Federação, gerou a insatisfação do Executivo Federal, ao mesmo tempo que dificultou a articulação de uma ação em comum para frear a difusão do vírus.

A falta de coordenação entre os entes federativos a respeito das medidas para evitar a propagação do covid-19 é evidente. Verifica-se, até mesmo, políticas antagônicas, como a determinação do fechamento do comércio em alguns municípios, enquanto há autorização de abertura garantida pelo seu estado. Nesses casos, as políticas municipais de isolamento social são inócuas, já que o município vizinho pode estar aberto para as atividades econômicas e sociais.<sup>2</sup>

---

1 *Estadão* Conteúdo. STF decide que governadores e prefeitos podem decretar quarentena. 15 abr. 2020, 19h21 min. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/para-maioria-do-stf-governadores-e-prefeitos-podem-decretar-quarentena/>>.

2 Agência O Globo. SC libera abertura do comércio, mas prefeito de Florianópolis barra volta. *Revista Exame*. 14 abr. 2020. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/sc-libera-abertura-do-comercio-mas-prefeito-de-florianopolis-barra-volta/>>.

A despeito dos conflitos entre União, estados e municípios sobre as medidas a serem realizadas para reduzir o contágio (isolamento social, isolamento vertical, ampliação dos testes, etc.), o Sistema Único de Saúde (SUS) foi constituído para atuar dentro de uma lógica de coordenação federativa. Nesse sistema a União, fundamentado no Ministério da Saúde, tem a maior capacidade de financiamento e planejamento, direcionando as ações dos estados e municípios que dependem das transferências federais. Essas transferências estão condicionadas à adesão aos objetivos da União. A participação de estados e municípios no processo de formulação da política de saúde, por sua vez, está institucionalizada por meio de Conselhos, capazes de interferir nas decisões do Ministério da Saúde (Arretche, 2006).

O funcionamento do SUS, com a negociação e o diálogo entre os diferentes entes com vistas a articular ações interdependentes para frear o contágio e lidar com os doentes é crucial para o enfrentamento do coronavírus. No entanto, observou-se falhas graves na coordenação dessas atividades, a começar pela disputa por respiradores entre os entes federativos<sup>1</sup> (o que levou a novos processos judiciais),<sup>2</sup> até a mudança de ministros da Saúde em meio à pandemia. Atualmente (maio de 2020), o Ministério da Saúde é comandado por um general do Exército, sem formação na área da Saúde ou Administração Pública, tendo de negociar com os secretários de saúde estaduais (26 estados e Distrito Federal) e

---

1 Redação *Diário do Nordeste*. Em meio à pandemia, União e estados divergem sobre aquisições de respiradores. 21 abr. 2020. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/pais/em-meio-a-pandemia-uniao-e-estados-divergem-sobre-aquisicoes-de-respiradores-1.2237185>>. Marcelo Godoy, Pedro Venceslau & Ricardo Galhardo. Estados disputam compra de equipamentos com União. *O Estado de São Paulo*, n.º 46.198, 12 abr. 2020. Política, p. A4. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/572045/noticia.html?sequence=1&isAllowed=y>>.

2 G1 MA. Chega ao Maranhão mais 104 respiradores para reforçar o combate à Covid-19. 30 abr. 2020, 11h56min. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2020/04/30/chega-ao-maranhao-mais-104-respiradores-para-reforcar-o-combate-a-covid-19.ghtml>>.

municipais (mais de 5.500 municípios). A principal diretriz desse Ministério, até o momento, é a indicação de um remédio para tratamento do covid-19<sup>1</sup> mesmo após a Organização Mundial da Saúde determinar a suspensão dos testes com a droga por aumentar o risco de morte de pacientes.<sup>2</sup>

Em outras palavras, em vez de o Governo Federal e, especialmente, o Ministério da Saúde levantarem dados, identificarem gargalos e gerenciarem as atividades interdependentes entre estados e municípios para o funcionamento do SUS, insistem em um protocolo não convencional para o tratamento da doença. Enquanto isso, estados e municípios agem de forma autônoma, utilizando os recursos de saúde de maneira pouco eficiente, seja por dificuldades gerenciais, como a compra de respiradores que não são entregues<sup>3</sup> ou por corrupção na construção de hospitais de campanha.<sup>4</sup> No que se refere à coordenação federativa, dados os numerosos pontos de interdependências entre as atividades empreendidas pelos entes, Abrucio (2005) defende a cooperação, realizada com base em fóruns federativos baseados no respeito mútuo e na negociação no plano intergovernamental, coisa incipiente no país.

---

1 Marcelo da Fonseca. Temos segurança em nossa recomendação, diz Ministério da Saúde sobre cloroquina. *O Tempo*. 25 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/coronavirus/temos-seguranca-em-nossa-recomendacao-diz-ministerio-da-saude-sobre-cloroquina-1.2341896>>.

2 *GI*. Ministério da Saúde mantém indicação de cloroquina após OMS suspender uso. 25 mai. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/05/25/saude-mantem-indicacao-para-uso-de-cloroquina-e-hidroxicloroquina-no-tratamento-da-covid-19.ghtml>>.

3 *GI*. Após buscar solução nacional para falta de respiradores, ministério recebe só 22% dos equipamentos previstos para abril. 7 mai. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/05/07/apos-buscar-solucao-nacional-para-falta-de-respiradores-ministerio-recebe-so-20percent-dos-equipamentos-previstos-para-abril.ghtml>>.

4 Agência *O Globo*. Prejuízo com fraude em hospitais de campanha no RJ pode chegar a R\$ 700 mi. 15 mai. 2020. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/prejuizo-com-fraude-em-hospitais-de-campanha-no-rj-pode-chegar-a-r-700-mi/>>.

As dificuldades gerenciais da administração pública se referem à falta de coordenação entre os agentes que tomam as decisões e aqueles que as executam, entre órgãos de uma mesma hierarquia e dentro de um mesmo órgão. Um dos exemplos mais emblemáticos da falta de coordenação dentro da mesma esfera governamental (chamada de coordenação horizontal) é a implementação dos pagamentos do auxílio emergencial. A dinâmica de pagamento desse auxílio foi responsável por aglomerações na porta de bancos,<sup>1</sup> bem como pelo desvio de recursos para grupos que não estão em vulnerabilidade.<sup>2</sup> Sobre esse último ponto, deve-se ressaltar que a Receita Federal e o Dataprev (responsável pela liberação do auxílio) não estão articulados, não sendo possível verificar se os demandantes são dependentes de cidadãos com renda (como filhos, filhas, parceiros, parceiras, etc.).

Deve-se frisar igualmente a falta de coordenação das diferentes instâncias governamentais com o setor produtivo e a sociedade civil. Ao tratar dessas relações parece existir uma oposição entre economia e saúde, que supõe o falso dilema entre preservar vidas ou proteger a economia. Essa falsa oposição, muitas vezes referida por diferentes agentes governamentais, expõe a falta de cooperação e solidariedade durante a crise, fomentando comportamentos conflituosos entre o setor produtivo, o setor público e a sociedade civil. É evidente que não é possível ter uma economia pujante com uma sociedade doente, e a experiência internacional mostra que países que realizaram o isolamento social tiveram um alto impacto negativo na economia no curto prazo, mas em longo prazo a

---

1 Portal *Só notícias*. Pagamento de auxílio emergencial gera aglomerações em filas de bancos em Sinop e Sorriso. 4 mai. 2020. Disponível em: <<https://www.sonoticias.com.br/geral/pagamento-de-auxilio-emergencial-gera-aglomeracoes-em-filas-de-bancos-em-sinop-e-sorriso/>>.

2 Vicente Nunes. 189.695 militares receberam coronavoucher de R\$ 600, totalizando R\$ 113,8 milhões. *Correio Braziliense*. 11 mai. 2020. Disponível em: <<http://blogs.correiobraziliense.com.br/vicente/189-695-militares-receberam-coronavoucher-de-r-600-totalizando-r-1138-milhoes/>>.



recuperação da economia foi mais robusta, uma vez que há menos mortes e um maior número de trabalhadores saudáveis.<sup>1</sup>

A propagação do falso dilema “saúde ou renda” deixou o setor produtivo e a sociedade civil sem diretrizes a respeito das atitudes a serem tomadas para enfrentar a epidemia. Grupos distintos desses setores reagiram diferentemente às medidas de isolamento social. Por um lado, ocorreram manifestações contrárias às restrições de funcionamento da atividade econômica,<sup>2</sup> com sugestões para que o setor produtivo “pegasse pesado” com os governadores que realizam o isolamento social.<sup>3</sup> Por outro, foram organizados movimentos de boicotes às empresas contrárias às medidas de isolamento social<sup>4</sup> e peneiras contrários à postura de minimização da epidemia pelo Governo Federal.<sup>5</sup>

Desta maneira, a falta de políticas claras, planejamento estratégico e um cronograma para as ações de combate ao coronavírus dificultou a coordenação social e democrática do enfrentamento da epidemia. O setor público deveria orientar o comportamento

---

1 João José Oliveira. Custo econômico de pandemia é maior sem isolamento social, conclui estudo. *UOL*. 29 abr. 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/04/29/na-guerra-contra-covid-19-isolamento-tambem-ajuda-economia-dizem-estudos.htm?cmpid=copiaecola>>.

2 *O Globo*. Manifestações pró-Bolsonaro e contra medidas de isolamento social. 19 abr. 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/fotogalerias/manifestacoes-pro-bolsonaro-contra-medidas-de-isolamento-social-24382216>>.

3 *Folha de S.Paulo*. É guerra, tem que jogar pesado com governadores, diz Bolsonaro a empresários. 14 mai. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/e-guerra-tem-que-jogar-pesado-com-governadores-diz-bolsonaro-a-empresarios.shtml>>.

4 *UOL*. Após revolta com dono do Madero, internautas pregam boicote ao Giraffas. 24 mar. 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/24/apos-revolta-com-dono-do-madero-internautas-pregam-boicote-ao-giraffas.htm?cmpid=copiaecola>>.

5 *O Globo*. Peneiras contra Bolsonaro ocorrem pelo quinto dia consecutivo. 21 mai. 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/panelacos-contra-bolsonaro-ocorrem-pelo-quinto-dia-consecutivo-24321004>>. *G1*. Cidades têm peneira após demissão do ministro Nelson Teich. 15 mai. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/15/cidades-tem-panelaco-apos-demissao-do-ministro-nelson-teich.ghtml>>.

social para evitar contágio e consequências negativas da doença, no entanto, mantém grupos desamparados em meio aos conflitos daqueles que deveriam garantir sua segurança.

A situação de conflitos e falta de coordenação entre os agentes e instituições no Brasil, o colocou em segundo lugar no *ranking* mundial de número de casos confirmados de covid-19.<sup>1</sup> Fez também que diferentes dirigentes internacionais orientassem seus cidadãos a sair do país,<sup>2</sup> além de gerar reações críticas na comunidade científica<sup>3</sup> e imprensa internacional<sup>4</sup> que questionam a condução das instituições nesse momento. A imagem do Brasil e sua capacidade de negociação e participação nas instâncias internacionais foi prejudicada, deixando-o de fora de negociações importantes, como da aliança internacional para o desenvolvimento de uma vacina,<sup>5</sup> revelando falhas na sua habilidade para realizar a coordenação internacional.

Ou seja, as múltiplas falhas de coordenação, em diferentes dimensões (federativa, republicana, democrática e internacional), contribuíram para um ciclo vicioso de insegurança, descrédito

---

1 *Worldmeters*. 27. maio. 2020. Disponível em: <<https://www.worldometers.info/coronavirus/>>.

2 João Frey. Embaixada orienta italianos a deixarem o Brasil “o mais rápido possível”. *Congresso em Foco*. 12 abr. 2020. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/saude/embaixada-orienta-italianos-a-deixarem-o-brasil-o-mais-rapido-possivel/>>. G1. Embaixador pede que alemães deixem o Brasil pelo avanço do coronavírus. 10 abr. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/04/10/embaixador-pede-que-alemaes-deixem-o-brasil-pelo-avanco-do-coronavirus.ghtml>>.

3 Marcelo Oliveira. Revista *Lancet* chama Bolsonaro de maior ameaça à luta contra covid no país. 7 mai. 2020. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/07/the-lancet-aponta-bolsonaro-como-maior-ameaca-ao-combate-a-covid-19-no-pais.htm?cmpid=copiaecola>>.

4 Ricardo Senra. A imagem de Bolsonaro na imprensa internacional: de “quebrar Brasil” a “levar país a desastre”. *BBC News Brasil*. 25 mai. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52801691>>.

5 Jamil Chade. Brasil fica fora de coalizão mundial para planejar reconstrução da economia. *UOL*. 28 mai. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/05/28/brasil-fica-fora-de-coalizao-mundial-para-planejar-reconstrucao-da-economia.htm?cmpid=copiaecola>>.

das ações de controle da pandemia e ampliação do número de infectados.

## Mecanismos para estabelecer coordenação

Parte dos problemas relatados poderiam ser resolvidos com estratégias capazes de melhorar a coordenação entre atores, políticas e instituições. Para que a coordenação seja estabelecida, Mintzberg (2009) defende que cinco mecanismos podem ser utilizados: (i) ajustamento mútuo; (ii) supervisão direta; (iii) padronização dos processos de trabalho; (iv) padronização dos resultados do trabalho e (v) padronização das habilidades dos trabalhadores.

No mecanismo “ajustamento mútuo”, a coordenação é desenvolvida por meio da comunicação entre os operadores, independentemente da complexidade organizacional. Não há supervisão, pois o processo se dá por habilidade de comunicação e adaptação entre os operadores ou especialistas (Pinto, 2017).

O mecanismo de supervisão direta pressupõe a existência de hierarquia de comando e a coordenação desenvolvida por meio da sistematização das tarefas, que seguem as prerrogativas indicadas pelo líder, que otimiza os recursos, gerando processos eficientes.

A necessidade de uma liderança para se estabelecer a coordenação não é um consenso. Diferentes autores consideram que a busca da coordenação demandaria um controle central, com o objetivo de organizar as atividades interdependentes. Contudo, Metcalfe (1996) lembra que a aceitação de uma liderança pode não ser eficiente em regimes caracterizados por uma autonomia organizacional grande, como uma federação, por exemplo. Nesse caso, deve-se desenvolver as capacidades de coordenação em redes organizacionais, com trabalho em equipe, em vez de insistir em estabelecer um controle central. Metcalfe (1996) admite, no entanto, que um governo altamente coordenado é muito difícil de

ser alcançado, pois o Estado contém dentro de sua estrutura atores com interesses, competências e habilidades muito heterogêneas.

Ainda sobre as proposições de Mintzberg (2009), a coordenação também pode ser alcançada mediante padronização de processos, resultados ou habilidades e conhecimento. A padronização busca a eficiência e é precedida de um planejamento das tarefas que serão executadas. Na padronização dos processos, rotinas específicas e pré-determinadas utilizam conhecimentos ou habilidades desenvolvidas por meio de treinamento. A padronização de resultados é consequência da coordenação entre as tarefas, na medida que o desempenho ou o produto é especificado e deve ser o mesmo para os envolvidos. Na padronização das habilidades, as pessoas são treinadas para desempenhar um determinado trabalho, facilitando o gerenciamento de atividades interdependentes.

E daí?

Todos os mecanismos mencionados podem ser utilizados isoladamente ou em conjunto em prol da coordenação. Porém, para instituir qualquer um deles é necessário vontade política e capacidade administrativa.

Sobre a vontade política, é preciso uma trégua entre as partes conflitantes, pois as ações públicas devem ser legitimadas pelos envolvidos no processo. Trégua não significa romper com a democracia, mas sim, fortalecer a capacidade de negociação baseada na confiança mútua e do estabelecimento de objetivos em comum, mesmo em um cenário de posições discordantes. Isso também requer vontade política para discutir e permitir o contraditório. Bouckaert, Peters & Verhoest (2010) defendem que a barganha e a negociação são recursos básicos dos atores para obter poder e realizar a coordenação em um ambiente de concorrência e informações imperfeitas.

Já no que diz respeito à capacidade administrativa, é necessário adquirir ferramentas de gestão capazes de levantar informações, sistematizar e analisar dados, planejar políticas e implementá-las. Funcionários com “competência política para conciliar demandas sociais e conviver com as relações de poder entre Estado e sociedade, e ao mesmo tempo, com capacidade técnica para definir prioridades e metas, formular estratégias e gerir recursos escassos são fundamentais nessa empreitada” (Keinert, 1994, p. 46).

Infelizmente, nem vontade política, nem capacidade administrativa são observadas no Brasil de hoje. O que se observa é um desmonte da administração estatal com uma desvalorização do funcionário público. Em vez de solidariedade e empatia, assiste-se uma guerra de todos contra todos. Assim, os problemas relatados acima devem continuar a afligir a população, não apenas na pandemia, mas em qualquer situação chamada de normalidade. A culpa é sempre de terceiros e a perda de vidas humanas banalizadas como fatalidades inevitáveis: “E daí? Lamento. Quer que eu faça o quê?”

## Referências

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n.º 24, jun. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso)>.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAVIA, E. & FERRAREZI, E. *Políticas públicas; coletânea*. Brasília: Enap, 2006.
- BOUCKAERT, G; PETERS, B. G. & VERHOEST, K. *The coordination of public sector organizations shifting patterns of public management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

- CASTRO, B. S. & YOUNG, C. E. F. Problemas de coordenação de políticas públicas: desafios para a gestão ambiental no Brasil. *Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, vol. 12, 2017, pp. 32-53.
- DINIZ, E. *Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1990-1992). *Revista de Administração de Empresas*, vol. 34, n.º 3, mai.-jun. 1994, pp. 41-8.
- MALONE, T. W. & CROWSTON, K. The interdisciplinary study of coordination. *ACM Computing Surveys*, vol. 26, n.º 1, mar. 1994.
- METCALFE, L. *Building capacities for integration: the future role of the commission*. Palestra proferida no Schuman-Seminar: Maastricht in Maastricht, the Treaty Revisited, realizada na Provincial Government House, Maastricht (NL) em 13 mai. 1996.
- MINTZBERG, H. *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- PINTO, J. A. S. *A gestão municipal para a adaptação dos riscos e desastres climáticos: Centro de Operações Rio e a Coordenação de Políticas Públicas*. Dissertação Programa de Pós-Graduação em Administração, área de Concentração em Gestão e Estratégia. Seropédica, set. 2017.

*João Felipe Cury M. Mathias*

## COMBATENDO AS INSTITUIÇÕES EXTRATIVISTAS: QUANDO AS INSTITUIÇÕES AMBIENTAIS INCLUSIVAS IMPORTAM

“A oportunidade que nós temos, que a imprensa está nos dando um pouco de alívio nos outros temas, é passar as reformas infralegais de desregulamentação, simplificação, todas as reformas que o mundo inteiro nessas viagens que se referiu o Onyx certamente cobrou dele, cobrou do Paulo, cobrou da Teresa, cobrou do Tarcísio, cobrou de todo mundo”.<sup>1</sup>

**A**pandemia de covid-19 descortinou uma janela de oportunidades para se “passar a boiada” nas instituições que foram desenhadas para proteger o meio ambiente no Brasil. É assim que enxerga, é assim que pensa, é assim que deseja agir (e age), sem quaisquer escrúpulos e com déficit de empatia, o ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles e o governo Bolsonaro.

---

<sup>1</sup> Fala do ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, em ministerial de 22 de abril de 2020. Tereza Cristina Dias (ministra da Agricultura), Tarcísio Gomes de Freitas (ministro da Infraestrutura), Onyx Lorenzoni (ministro da Cidadania), Paulo Guedes (ministro da Economia).

A epígrafe deste texto apresenta as palavras textualmente transcritas, que foram ditas na reunião ministerial do dia 22 de abril de 2020 e explicitam que tipo de visão de desenvolvimento comunga o governo Bolsonaro, bem como quais os estratagemas pensados para pô-la em prática. É uma visão que vai ao encontro do que Daron Acemoglu & James Robinson chamam de instituições extrativistas em seu célebre livro *Por que as nações fracassam*, que preveem o crescimento econômico sob instituições extrativistas (Acemoglu & Robinson, 2012), embora não seja sustentável.

Segundo os autores, as instituições políticas extrativistas criam instituições econômicas extrativistas, transferindo riqueza e poder para as elites do país, deixando marginalizada a maior parte da população. Esse tipo de instituição pode até produzir crescimento econômico. Mas o crescimento não é sustentável porque o processo é incompatível com a manutenção e a concentração do poder na mão de uma elite predadora.

Em oposição ao benefício de alguns poucos, as instituições políticas inclusivas são baseadas no pluralismo, produzem o marco legal, princípio segundo o qual as leis devem ser aplicadas igualmente para todo mundo. Essas instituições políticas geram instituições econômicas com os incentivos apropriados para o investimento em capital físico, a formação do capital humano e a inovação tecnológica que levam à prosperidade, e, portanto, ao aumento do bem-estar material da população.

Os estudos referentes às ações coletivas, das interações dos agentes econômicos e das instituições são muito presentes na abordagem institucionalista da Ciência Econômica, notadamente a escola novo institucional, que inspira a obra de Acemoglu & Robinson (2012).<sup>1</sup> Naturalmente, um pressuposto majoritariamente aceito é que o meio ambiente deve ser encarado como um bem, um direito difuso e coletivo, e sua proteção é um exercício

---

1 A nova economia institucional apresenta a centralidade das instituições na explicação do desenvolvimento desde as organizações (micro) aos países (macro).



da cidadania nas democracias constitucionais. Nesse sentido, a governança ambiental é centrada numa visão de desenvolvimento lastreada na ideia de sustentabilidade.

Com efeito, o entendimento das palavras e ações prometidas pelo ministro Salles, na epígrafe, clama por uma reflexão a respeito da história institucional recente que forjou o marco institucional ambiental no Brasil, criando instituições inclusivas para o setor. Aqui, a hipótese é que as instituições são inclusivas, uma vez que as regras formais forçam os *policy makers* com intenções extrativistas a apelarem para soluções e ações infralegais.

Como advogam Meyer et al. (2018), o desenho de estruturas de governança ambientais pressupõem a modificação, a troca ou a criação de arranjos institucionais, que são criados para cumprir um objetivo, uma solução de problemas, mais ou menos bem definidos.<sup>1</sup> A literatura a respeito desse tema chama a atenção para o fato de as principais mudanças institucionais serem dirigidas para resolver os problemas urgentes de governança ambiental.

Já o interessante trabalho de Beunen & Patterson (2019) se propõe a analisar a mudança institucional na governança ambiental. Propõe o conceito de trabalho institucional (*institutional work*) onde se foca o papel dos atores em criar, manter ou modificar estruturas institucionais. Os autores identificam o caráter político do conceito de trabalho institucional, que proporciona efeitos cumulativos das ações tomadas por múltiplos atores, incluindo as dimensões relacionadas à comunicação e ao discurso.

---

1 Os autores afirmam que as instituições são centrais para a análise da governança ambiental, uma vez que criam uma estrutura de incentivos. As instituições são as regras formais e informais que definem os processos políticos, os mercados, as interações na esfera da sociedade civil, incluindo as leis constitucionais e de escolha coletivas, o direito aos recursos, as regras de interação e as normas da sociedade civil. Como é amplamente reconhecida no mundo acadêmico, a definição mais popular sobre as instituições é de Douglas North (1990), para quem as instituições são as “regras do jogo” para a sociedade.

Em síntese, um arcabouço analítico útil para interpretar as políticas ambientais no Brasil no período recente, inclui os seguintes elementos conceituais: a dimensão política; as instituições extrativistas e inclusivas; estruturas de governança e arranjos institucionais; o papel dos atores envolvidos na mudança. Tal arcabouço propicia escrutínio daquilo que está desvelado e velado no discurso do ministro do Meio Ambiente aqui questionado.

Os atores diretamente interessados na mudança são explicitados na frase do ministro, mas há uma série de atores indiretos associados às mudanças (Economia, Direitos Humanos, Relações Exteriores, etc.). O rol de atores interessados inclui aqueles que se beneficiam com os efeitos da mudança de objetivos do Ministério do Meio Ambiente. Esse grupo faz parte da elite que se beneficia de instituições extrativistas.

Notem que a criação de novos arranjos institucionais no governo Bolsonaro é compatível com novos objetivos associados à questão do meio ambiente; que passam de um longo período associados à preservação para um momento em que o objetivo precípua é a extração. Os objetivos conflitantes estão por trás da estratégia apresentada na citada reunião ministerial. Nesse sentido, vale a pena recuperar um pouco da concepção do arranjo e da governança ambiental no Brasil, que propiciaram a criação de instituições inclusivas ambientais no Brasil. Isso pressupõe uma série de atores, instituições e processos que são fruto de acúmulo de vários períodos e gestões no Ministério do Meio Ambiente do Brasil.

A Constituição de 1988 concebeu o desenho para um Estado Democrático de Direito, em que há uma interdependência grande dos poderes constituídos na República. A busca por ações infralégais pelo Executivo, nada mais significa deixar de levar o problema para a arena legislativa e ganhar tempo para lidar com eventuais problemas no poder judiciário. Naturalmente, a frase do ministro Ricardo Salles considera essas questões. Até porque as instituições inclusivas são desenhadas prevendo futuras ações extrativistas.

Não à toa, o *timing* e o senso de oportunidade foram claramente defendidos, ainda que de maneira inescrupulosa, pelo ministro.

As recentes ações do Ministério do Meio Ambiente vão de encontro à imagem construída no Brasil a partir da virada dos anos 2000. Uma série de ações tentando conciliar a ambição na economia e no meio ambiente elevaram o patamar do Brasil como ator internacional na questão ambiental.<sup>1</sup> No atual governo é descortinada a falta de diálogo entre os ambientalistas e uma série de atores (representados na fala do ministro) como o agronegócio, a cadeia de extração mineral e de madeira, bem como os interesses de obras de infraestrutura em áreas ambientalmente protegidas. O marco legal foi feito para proteger o meio ambiente, as comunidades e povos originários e propiciar uma ocupação sustentável no território amazônico. Havia, portanto, uma visão de desenvolvimento sustentável no desenho do marco institucional, na qual os arranjos e a governança institucional foram feitos para proporcionar instituições ambientais inclusivas.

O marco legal que delinea a política ambiental do Brasil remonta à Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. A Constituição de 1988 destinou um artigo específico para o meio ambiente. Desde então, uma série de instituições e institucionalidades foram criadas para forjar os atores essenciais da consolidação da política ambiental no Brasil, com destaque para duas autarquias ligadas ao Ministério do Meio Ambiente:

**1. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)**, criado pela Lei n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, é uma autarquia federal vinculada ao Minis-

---

<sup>1</sup> Embora diversos conflitos de interesse tenham permanecido, como demonstra o licenciamento da usina hidroelétrica de Belo Monte, que seguiu à frente apesar das inúmeras campanhas em contrário por causa dos problemas sociais e ambientais que acarretaria.

rio do Meio Ambiente (MMA). É o órgão executivo responsável pela execução da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e desenvolve diversas atividades para a preservação e conservação do patrimônio natural, exercendo o controle e a fiscalização sobre o uso dos recursos naturais (água, flora, fauna, solo, etc.). Também cabe a ele conceder licenças ambientais para empreendimentos de sua competência.

**2. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).** Autarquia especial do governo federal brasileiro, criado pela Lei n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007. Seu objetivo é executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, instituir, gerir, proteger, fiscalizar as unidades de conservação instituídas pela União.

Os dois órgãos têm natureza fiscalizadora, cujo objetivo precípuo é a conservação do meio ambiente. Fazem isso em obediência ao marco legal estabelecido. Uma pequena fração desse marco é apresentada a seguir, de maneira a forjar as “regras do jogo” formais referentes à política ambiental do Brasil.

:: Constituição da República Federativa do Brasil, artigo n.º 225. “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. De particular interesse é o § 4.º “A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”.

:: Lei n.º 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na

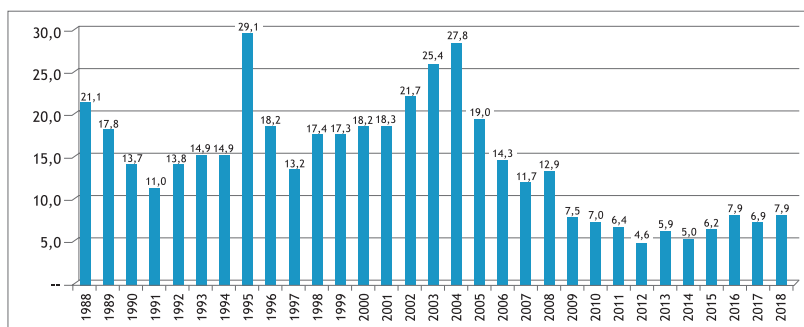
estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF.

:: Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.

:: Lei n.º 12.651 (Novo Código Florestal), de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

Os resultados da mudança institucional em relação ao meio ambiente no Brasil são muito expressivos e mundialmente reconhecidos. E são multidimensionais. Um dos resultados mais visíveis é explicitado no Gráfico 1, que apresenta a evolução do desmatamento da Amazônia Legal.

Gráfico 1. Taxa de desmatamento da Amazônia legal (1988-2018)  
Evolução do desmatamento da Amazônia Legal (mil km<sup>2</sup>/ano)



Fonte: Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPDCAM), Ministério do Meio Ambiente.

A visão extrativista do Governo Federal não fica restrita ao campo da retórica. O desmantelamento do arcabouço de proteção ambiental foi iniciado na primeira semana do governo Bolsonaro com o decreto número 9.672, de 2 de janeiro de 2019.<sup>1</sup> Foi eminentemente centrado na alteração da estrutura de governança ao cargo do Poder Executivo federal. Os decretos 10.204, 10.239 e 10.347, de 2020, revogaram uma série de artigos concernentes aos conselhos, órgãos colegiados e comissões ligadas ao Ministério do Meio Ambiente, dentre os quais o Conselho Nacional da Amazônia Legal (Conamaz), criado no decreto 1.541, de 27 de junho de 1995, e a Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFlop). O decreto 10.347, de 11 de maio de 2020, dispõe sobre as competências para a concessão de florestas públicas no Brasil, em âmbito federal. Tal decreto move para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento tal poder, antes exercido pelo Ministério do Meio Ambiente.

Diante da dificuldade de lidar com as regras formais do sistema de proteção ambiental do Brasil, restou o artifício de governar com decretos e por artimanhas infralegais, como o decreto 10.347. É notoriamente reconhecido o fato de que “governar por decretos” é também uma forma de minar a democracia, uma vez que ressalta uma postura autocrática do governo. Na hierarquia dos atos normativos, o decreto não pode se sobrepor à lei criada pelo Legislativo.

Mas o governo tem em mãos a prerrogativa de nomear os gestores das agências federais de meio ambiente, como o Ibama, de cunho fiscalizatório, e o ICMBio, das áreas de proteção ambiental. Além disso, coloca sob suspeita os dados a respeito da evolução do desmatamento oriundos do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). Com isso, muda nomes para aqueles alinhados com a estratégia posta em curso pelo governo, sem depender de constru-

---

1 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9672.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9672.htm)>.

ções políticas que passem pelo Legislativo. Com isso entende-se a construção “aproveitar para passar a boiada”.

Ao externar seu estrategema sem escrúpulos, Ricardo Salles revelou, de maneira inapelável, o seu próprio viés, bem como do governo para quem trabalha, antidemocrático. Ao menos ainda restam, num suposto Estado Democrático de Direito, os sistemas de pesos e contrapesos previstos nos outros poderes, capazes de frear, ainda que parcialmente, a marcha da insensatez e da ignomínia antiambiental em curso.

Talvez isso consiga deter o rápido processo em curso de transformar um país que era referência mundial na defesa do meio ambiente, em pária internacional.

## Referências

- ACEMOGLU, D. & ROBINSON, J. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2012.
- BEUNEN, R. & PATTERSON, J. J. Analysing institutional change in environmental governance: exploring the concept of “institutional work”. *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 62, n.º 1, 2019, pp. 12-29.
- MEYER, C.; CHEN, C. & MATZDORF, B. Qualitative comparative institutional analysis of environmental governance: implications from research on payments for ecosystem services. *Ecosystem services*, vol. 34, 2018, pp. 169-80.
- MOURA, A. M. M. *Aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2016.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Nova York: Cambridge University Press, 1990.





Tartaruga-verde (*Chelonia mydas*), espécie ameaçada, se alimenta nas poluídas águas da Baía da Guanabara, Rio de Janeiro, RJ



GOVERNO FEDERAL  
MINISTÉRIO DA  
FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO  
**TERRA PROTEGIDA**

ACESSO INTERDITADO A PESSOA ESTRANHAS  
ARTIGO Nº 231 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL  
ARTIGO Nº 18, § 1º LEI Nº 6001/73  
ARTIGO Nº 161 DO CÓDIGO PENAL

Aldeia Kambeba Três Unidos, na Área de Proteção Ambiental do Rio Negro, no município de Manaus, AM. Como outras comunidades indígenas, essa aldeia foi severamente atingida pelo covid-19 mas, felizmente, sem vítimas fatais



Carlos Eduardo Frickmann Young

## COVID-19 E COBIÇA: A IMPORTÂNCIA DA VIDA HUMANA PARA A ELITE BRASILEIRA, ONTEM E HOJE<sup>1</sup>

“Livre do açoite da senzala  
Preso na miséria da favela”  
*Cem Anos de Liberdade, Realidade e Ilusão.*  
Samba-enredo da Mangueira, 1988,  
composto por Hélio Turco, Jurandir e Alvinho.

**A** busca da elite brasileira por manter seus privilégios econômicos acima da proteção à vida dos demais, em especial os menos favorecidos, é tão antiga quanto o próprio país. No presente momento, o objetivo do Governo Federal é acabar com as medidas de isolamento social, sob o argumento de que o “Brasil não pode parar”. Quando questionado sob o risco de aumentar consideravelmente as mortes por covid-19, as respostas vão desde a negação do problema (“é só uma gripezinha”) ao uso de afirmações baseadas em dados notoriamente subestimados pela subnotificação de

---

1 Texto originalmente publicado em <<https://envolverde.cartacapital.com.br/covid-e-cobica-a-importancia-da-vida-humana-para-a-elite-brasileira-ontem-e-hoje/>>.

casos no Brasil. Vale fazer uma menção especial ao obtuso texto do ministro das Relações Exteriores, que afirma ser o novo coronavírus um “plano comunista”, “para acelerar o projeto globalista” que “já se vinha executando por meio do climatismo ou alarmismo climático, da ideologia de gênero, do dogmatismo politicamente correto, do imigracionismo, do racialismo ou reorganização da sociedade pelo princípio da raça, do antinacionalismo, do cientificismo”.

A base de argumentação do Governo Federal e de algumas administrações estaduais e municipais, com apoio de carreatas de empresários e outros detentores de reluzentes automóveis, é de que é mais importante retomar a “normalidade econômica” (como se fosse possível) mesmo que “infelizmente algumas mortes” tenham que ocorrer. Ou seja, a economia está acima da preservação de “algumas” vidas, que no caso brasileiro serão ao menos, dezenas de milhares, e provavelmente mais do que isso. “Paciência”, diz o discurso presidencial, “todos nós iremos morrer um dia”, a pandemia é “muito mais fantasia” do que realidade.

Há algo de novo no *front* hospitalar? Infelizmente, não. Os efeitos do covid-19 não se distribuem homoganeamente pela população. Não há dúvidas de que o colapso hospitalar afetará sobretudo os mais pobres, com menor capacidade de se adequar às exigências sanitárias (o déficit em saneamento público é notório), sem condições apropriadas para o isolamento de pessoas infectadas (déficit habitacional) e com precário acesso aos serviços de saúde. Estudos sobre a epidemia nos EUA demonstram que grupos étnicos, como negros e latinos, sofrem mais com a doença, e certamente isso está relacionado a desigualdades socioeconômicas.

Também nada de novo na História. Nem tragédia, nem farsa. O descaso dos que mandam com a maioria que lhes obedece é pura monotonia. Nossa economia foi forjada pela desigualdade e pela subordinação do direito à vida ao interesse do “andar de

cima” (seja a Coroa Portuguesa, o senhor de engenho, o barão do café, o banqueiro rentista ou o empresário “anticomunista”).

Um dos momentos que explicita o descaso institucional da elite com o povo foi quando o Parlamento Brasileiro escrevia sua primeira Constituição. Em 1823, se discutia como o conceito de cidadania poderia coexistir com a escravidão, que por definição é sua negação em absoluto.<sup>1</sup> Essa contradição era obviamente percebida pelos constituintes que, embora se rejubilassem pelo conceito de liberdade da jovem nação, não tinham interesse em modificar o *statu quo* da economia escravocrata. Os argumentos então usados para a manutenção da escravidão em um país “livre” se parecem muito com os usados atualmente para o fim do isolamento social. Troque “isolamento” por “escravidão”, e a linha de raciocínio de 200 anos atrás ressurge: a abolição (isolamento) prejudicaria a atividade econômica e os que sofreriam mais seriam os escravos (pobres), porque ficariam sem garantia do sustento. As perdas humanas com a escravidão (mortes com a epidemia) são um custo triste, mas inevitável para que a ordem normal das coisas seja restabelecida.

Reproduzo um trecho da fala do deputado constituinte (padre) José Martiniano de Alencar (Ceará) em sessão de 30 de setembro de 1823, em defesa do artigo que não permitia que os escravos e ex-escravos no Brasil fossem considerados cidadãos:<sup>2</sup>

... digo que o artigo está conforme aos princípios de justiça universal, porque ainda que pareça que deveríamos fazer

---

1 Brasil, 2003.

2 Desde o início de nosso parlamento ressaltam-se lideranças que misturam a religião e a política, Deus e a pátria, como no caso do parlamentar e padre José de Alencar. Mas que não costumam seguir muito com rigor os preceitos definidos por essa dupla militância: Alencar conciliou seu celibato sacerdotal com uma relação marital com a prima, Ana Josefina, que lhes rendeu muitos filhos. Para a língua portuguesa, isso foi uma grande felicidade: o primogênito homônimo, de alcunha Cazuzza, tornou-se um dos mais importantes escritores brasileiros do século XIX.

cidadãos brasileiros a todos os habitantes do território do Brasil, todavia não podemos seguir rigorosamente este princípio, porque temos entre nós muitos que não podemos incluir nesta regra, sem ofender a suprema lei da salvação do estado. É esta lei que nos inibe de fazer cidadãos aos escravos, porque além de serem propriedade de outros, e de se ofender por isso este direito se o tirássemos do patrimônio dos indivíduos a que pertencem, amorteceríamos a agricultura, um dos primeiros mananciais de riqueza da nação, e abríamos um foco de desordens na sociedade introduzindo nela de repente um bando de homens, que saídos do cativo, mal poderiam guiar-se por princípios de bem entendida liberdade.<sup>1</sup>

Nesse período, provavelmente a maior parcela da população morando no recém-inventado Brasil era indígena, mas cuja cidadania brasileira foi negada sem nenhuma hesitação entre os constituintes, como a dos negros cativos. Em sessão de 23 de setembro de 1823, o senador Manuel de Souza França (Rio de Janeiro) argumenta que:

Nós não podemos deixar de fazer essa diferença ou divisão entre brasileiros e cidadãos brasileiros. Segundo a qualidade de nossa população, os filhos dos negros, crioulos cativos, são nascidos no território do Brasil mas todavia não são cidadãos brasileiros. Devemos fazer esta diferença: brasileiro é o que nasce no Brasil, e cidadão brasileiro é aquele que tem direitos cívicos. Os índios que vivem nos bosques são brasileiros, enquanto não abraçam a nossa civilização. Convém por consequência fazer esta diferença por ser heterogênea nossa população.<sup>2</sup>

---

1 Brasil, 2003.

2 Brasil, 2003.

O senador Francisco Gê Acaiaba de Montezuma concorda:

Os índios porém estão fora do grêmio de nossa sociedade, não são súbditos do Império, não o reconhecem, nem por consequência suas autoridades desde a primeira até á última, vivem em guerra aberta conosco; não podem de forma alguma ter direitos, porque não têm, não reconhecem deveres ainda os mais símplies, (falo dos não domesticados) logo: como considerá-los cidadãos brasileiros?<sup>1</sup>

Em resumo, nossa primeira Constituição, elaborada pelo poder Legislativo e apoio do Executivo, estabelecia que: (1) o direito econômico da propriedade privada do escravo se sobrepunha à proteção do direito individual do escravizado; (2) a importância de garantir a produção também se sobrepunha ao direito individual à liberdade e (3) a cidadania era excluída da maioria da população, e mesmo alforriado o indivíduo não seria cidadão, salvo “se for digno de o ter”, especificado como tendo um “ofício”, ou seja, ocupação econômica de interesse.

Em 2020, quase dois séculos depois, a liderança do Executivo Federal com apoio de uma parcela da elite política e empresarial, ao propor o fim do isolamento social, sem base em análise científica, argumenta que: (1) o direito econômico de produzir; (2) a importância de garantir a produção deveria se sobrepor à proteção do direito individual de proteção à vida e (3) o conceito de cidadania,

---

1 Brasil, 2003. Não se deve deixar de louvar o ufanismo patriótico do senador Montezuma, de fazer inveja aos que hoje cantam o Hino Nacional e se vestem com a bandeira para se manifestarem pelo extermínio em massa dos brasileiros idosos, diabéticos ou hipertensos. O primeiro e único visconde de Jequitinhonha nasceu mestiço e chamado Francisco Gomes Brandão. Quando da independência, num lampejo de amor à pátria e seus povos nativos, mudou seu nome para incorporar nomes indígenas. O que, claro, não modificou sua visão de que tais povos não tinham direito e, portanto, foram justamente massacrados (incluindo o asteca Montezuma). Uma incongruência que possivelmente hoje lhe garantisse posição de ministro do atual Governo Federal.

entendido como proteção à própria vida, da maioria da população pode ser negado se em conflito com o interesse econômico.

Dois séculos separam essas manifestações. Em comum, mostram a persistência da negação dos direitos fundamentais, de cidadania e vida, quando em conflito com o interesse econômico. As condições de vida de negros continuam inferiores aos dos brancos, e indígenas ainda lutam para manter seus direitos de cidadania; ambos sofrerão desproporcionalmente mais com o covid-19. Até quando será válido o princípio dos primeiros constituintes em dividir a população entre brasileiros sem direitos e cidadãos brasileiros “plenos”?

## Referências

BRASIL. Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa (1823). Diário da Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil – 1823. Edição *fac-similar*. Brasília: Senado Federal, 2003.





Resíduos, incluindo máscara descartável, jogados no chão do Aterro, embora a área disponha de lixeiras. Rio de Janeiro, RJ



Leonardo Weller  
André Albuquerque Sant'Anna

## EPIDEMIAS DO PASSADO E O COVID-19: O QUE PODEMOS APRENDER?<sup>1</sup>

**E**pidemias não são novidades; muito pelo contrário, surtos de doenças infectocontagiosas mataram muita gente no passado. Cabe olhar para a história para aprender lições úteis no combate ao covid-19 e no entendimento de suas possíveis consequências para a sociedade.

A epidemia mais notória da história foi a peste negra, que vitimou um terço da Europa no século XIV. A mortandade reduziu a oferta de mão de obra a ponto de enfraquecer os senhores de terras diante dos servos, abrindo espaço para o fim do feudalismo.

A introdução de doenças euroasiáticas nas Américas, após a chegada de Colombo, teve consequências tão ou mais drásticas. Estima-se que 90% dos nativos padeceram de enfermidades como o sarampo e a gripe no século XVI, um extermínio que possibilitou a conquista de grandes impérios americanos por parte de um punhado de ibéricos.

Felizmente, epidemias dessa magnitude são improváveis hoje em dia. Graças à Ciência, foi possível erradicar algumas doenças e limitar o contágio das que ainda existem. Sem o entendimento

---

<sup>1</sup> Uma versão deste artigo foi publicada na versão *on-line* do jornal *Folha de S.Paulo*, em 20 mai. 2020.



do que são vírus e bactérias, ainda estaríamos lidando com novas pestes negras.

As epidemias atuais são menos mortíferas do que as do passado, mas ainda causam estrago, como estamos lamentavelmente vivenciando com o covid-19.

A pandemia mais parecida com a atual foi a influenza de 1918, conhecida como gripe espanhola — erroneamente, pois a doença não teve início na Espanha. A doença matou cerca de 40 milhões de pessoas, o equivalente a 2% da humanidade. Se aplicarmos esta proporção na população mundial atual, chegaríamos a nada menos do que 150 milhões de óbitos.

A comparação entre a pandemia de um século atrás com a atual é relevante: a influenza de 1918 matou cerca de 6% dos enfermos, bem próximo da taxa verificada com o covid-19. O que tornou a “gripe espanhola” tão mortífera foi a imensa contaminação mundo afora.

Felizmente, as condições sanitárias atuais são bem melhores do que há um século, quando a humanidade era mais pobre e ignorante, a medicina era relativamente rudimentar e a oferta de artigos de higiene e de água potável, limitada. Ademais, as sociedades e os governos eram, em geral, mais insensíveis à morte do que nos dias de hoje.

Ainda assim, a taxa de mortalidade foi muito heterogênea ao redor do mundo em 1918. Já naquela época, os países que adotaram quarentena se saíram melhor: a Austrália foi um caso de sucesso, com a menor taxa de mortalidade.

Mas, comumente, governos ignoraram medidas de distanciamento social ou as aplicaram mal. Países pobres, praticamente desprovidos de políticas sanitárias, sofreram muito: a Índia concentrou 42% das mortes da influenza de 1918.

Segundo artigo recente de Robert Barro, economista de Harvard, o isolamento social conseguiu achatar a curva de mortalidade nos EUA entre 1918 e 1919, mas, mesmo assim, muita gente

morreu. Os resultados poderiam ter sido melhores se a quarentena tivesse durado mais: ela não passou de um mês.

Outro artigo, também recente, de Robert Barro e coautores, estima que a influenza de 1918 reduziu o PIB de países tipicamente afetados pela pandemia em 6,2%. Os Estados Unidos tiveram desempenho melhor, com queda estimada em 1,5%, contra 15,6% na Índia. Muito mais indianos morreram do que estadunidenses, o que se refletiu em resultados econômicos tão díspares.

Em artigo sobre os efeitos da influenza de 1918 em São Paulo, pesquisadores da Universidade de Brandeis — Amanda Guimbeau, Nidhiya Menon e Aldo Musacchio — relatam que os governos do Estado e Federal falharam no combate à doença. Cerca de 22% dos paulistanos se contaminaram e mais de 5 mil morreram entre outubro e dezembro de 1918. Proporcionalmente à população atual, o número de mortes equivaleria a 130 mil — apenas na cidade de São Paulo.

Os autores afirmam que a influenza reduziu significativamente a produção agrícola paulista. Homens adultos eram mais suscetíveis à doença, que, portanto, debilitou muito a força de trabalho.

A principal lição da influenza de 1918 é clara: com taxa de mortalidade similar, o covid-19 é potencialmente perigosíssimo. Os países que ignorarem a pandemia correm o risco de seguir o apavorante exemplo da Índia de cem anos atrás.

Com os recursos sanitários e as políticas públicas atuais, contudo, é possível fazer que o covid-19 seja uma sombra do que a influenza foi em 1918. A pandemia do covid-19 não nos destina uma mortandade humana inexorável, como nos querem fazer crer alguns.

Entretanto, é fundamental que governos promovam a adoção de medidas de distanciamento social; o poder público também deve apoiar os mais vulneráveis, a fim de limitar os impactos desiguais que a doença terá na sociedade.

A segunda lição da influenza de 1918 é que não houve *trade-off* entre o distanciamento social e perda de PIB. Os países com mais mortes foram os que enfrentaram as maiores recessões. Além de salvar vidas, a quarentena reduziu os estragos econômicos da doença.

Por fim, vale lembrar que, apesar de todo o auxílio da ciência e do conhecimento disponível, as decisões relevantes de como conduzir uma sociedade durante essa pandemia são fundamentalmente políticas. De nada vale dispor da Biblioteca de Babel se os governantes são obtusos: se não aceitam lições das ciências e da história.

O estrago gerado pelo obscurantismo na política remete à última lição proposta neste artigo: não há saída fora da Ciência, sem a qual estaríamos ainda condenados às epidemias do passado, com custos humanos e econômicos mais terríveis do que os de agora.

## Referências

- BARRO, R. J.; URSÚA, J. F. & WENG, J. *The coronavirus and the great influenza pandemic: Lessons from the “spanish flu” for the coronavirus’s potential effects on mortality and economic activity*. National Bureau of Economic Research, 2020.
- BARRO, R. J. *Non-Pharmaceutical Interventions and Mortality in US Cities during the Great Influenza Pandemic, 1918-1919*. National Bureau of Economic Research, 2020.
- GUIMBEAU, A.; MENON, N. & MUSACCHIO, A. *The brazilian bombshell? the long-term impact of the 1918 influenza pandemic the south american way*. National Bureau of Economic Research, 2020.

*Lucas de Almeida Nogueira da Costa*

## ○ DESASTRE NADA NATURAL DO COVID-19

**N**esse momento de comoção mundial pela pandemia causada pelo covid-19, a ciência vislumbra seu protagonismo como poucas vezes se viu nos meios de comunicação *mainstream* — apesar do senso comum e das *fakenews* ainda ocuparem alguns corações e mentes. Além do acesso à informação e reflexão que os cidadãos médios estão tendo contato, esse momento mostra como as mais diversas áreas da ciência, como as da saúde, as exatas e as sociais são relevantes para entender contextos em suas totalidades.

No caso das ciências ambientais e economia do meio ambiente, um dos temas mais relevantes ultimamente tem sido o estudo das causas e consequências dos desastres naturais. Ao contrário do que muitas vezes se pensa e do que o termo pode sugerir, desastres naturais não devem ser entendidos como fenômenos estritamente naturais. Na verdade, eles são caracterizados pela coexistência de duas condições simultâneas: a ocorrência de um evento climático extremo e da vulnerabilidade socioeconômica de uma comunidade — daí a motivação para o título deste texto, inspirado pelo

artigo de nome semelhante *Not so natural: unequal effects of public policies on the occurrence of disasters*, de André A. Sant’Anna.<sup>1</sup>

Eventos extremos, apesar de existentes desde sempre, são cada vez mais frequentes e severos,<sup>2</sup> como resultado das mudanças climáticas e da nossa maneira de vida e produção. Por outro lado, a manutenção ou o crescimento da vulnerabilidade das comunidades brasileiras e do mundo é fator determinante para que a maior frequência de eventos climáticos extremos resulte em mais desastres.

Portanto, ao estudar desastres naturais, é importante reconhecer e ser ativo no combate simultâneo das mudanças climáticas e das desigualdades e vulnerabilidades sociais. Mitigar os efeitos de eventos climáticos extremos requer compreender como o déficit de políticas públicas, a falta de infraestrutura, a injustiça ambiental e a vulnerabilidade socioeconômica agem como vetores da propagação<sup>3</sup> de desastres naturais e seus efeitos perversos — como o agravamento da desigualdade e de problemas sociais.<sup>4</sup>

Com um breve esforço de reflexão, parece claro como a atual pandemia causada pelo covid-19 pode ser entendida como um desastre natural: um evento natural extremo, tal como a propagação do vírus, acomete algumas pessoas de forma mais grave, levando ao óbito ou à necessidade de tratamento intensivo, ao mesmo tempo que atinge outras pessoas indiretamente, impedindo-as de trabalhar ou de ter acesso a bens e serviços básicos. Assim como um desastre natural, como as tempestades<sup>5</sup> e as secas<sup>6</sup>

---

1 <[https://www.researchgate.net/publication/318114829\\_Not\\_so\\_natural\\_effects\\_of\\_public\\_policies\\_on\\_the\\_occurrence\\_of\\_disasters](https://www.researchgate.net/publication/318114829_Not_so_natural_effects_of_public_policies_on_the_occurrence_of_disasters)>.

2 <<https://rmets.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/joc.5225>>.

3 <<https://www.scielo.org/article/csc/2012.v17n6/1577-1586/pt/>>.

4 <[http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2016/02/Valorando Tempestades-Vfinal.pdf](http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2016/02/Valorando_Tempestades-Vfinal.pdf)>.

5 <[https://www.researchgate.net/publication/318114829\\_Not\\_so\\_natural\\_effects\\_of\\_public\\_policies\\_on\\_the\\_occurrence\\_of\\_disasters](https://www.researchgate.net/publication/318114829_Not_so_natural_effects_of_public_policies_on_the_occurrence_of_disasters)>.

6 <[https://www.researchgate.net/publication/311058940\\_A\\_seca\\_de\\_2012-15\\_no\\_semiarido\\_do\\_Nordeste\\_do\\_Brasil\\_no\\_contexto\\_historico](https://www.researchgate.net/publication/311058940_A_seca_de_2012-15_no_semiarido_do_Nordeste_do_Brasil_no_contexto_historico)>.

que acometem o Brasil todo ano, o covid-19 impacta e impactará de forma distinta quem tem acesso à saúde, moradia de qualidade, saneamento básico.

Tanto a causa quanto muitos efeitos do covid-19 de fato têm suas origens em um fenômeno exógeno de causa biológica — mas que nem por isso são tão inesperados.<sup>1</sup> Porém, dentro de contextos de vulnerabilidade social e econômico conhecidos e perpetuados em boa parte do mundo, os efeitos acabam se revelando muito mais perversos e difíceis de serem contornados.

Como convencer trabalhadores a ficarem em isolamento quando não há proteção trabalhista? Como convencer o cidadão a procurar assistência médica e realizar exames quando há déficit de cobertura hospitalar e de testes clínicos? Ou pior, quando ir ao médico significa contrair dívidas altíssimas — como é para grande parte dos cidadãos estadunidenses?

Além de questões diretamente relacionadas com o tratamento da pandemia, como a disponibilidade de saúde e saneamento universal de qualidade e o incentivo à ciência, outros gargalos de desenvolvimento socioeconômico se manifestam de forma oposta à superação dessa crise. Problemas relacionados à moradia e ao transporte urbano, por exemplo, são velhos conhecidos e se acumulam nessa pilha de vetores que dificultam a introdução do *lockdown* e o impedimento de aglomerações.

Apesar da negligência e da falta de senso comunitário de muitos cidadãos, muitos outros são vítimas desses gargalos socioeconômicos. A cada semana, mais estudos desmistificam a ideia de que as vítimas fatais do covid-19 não têm raça, cor, educação ou classe social — alguns dados indicam que pretos, pardos e municípios de IDH menor são os grupos caracterizados pela maior taxa mortalidade.<sup>2</sup> Portanto, no auge do privilégio de muitos que

---

1 <[http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?pid=S1679-49742009000300011&script=sci\\_abstract](http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?pid=S1679-49742009000300011&script=sci_abstract)>.

2 <<https://drive.google.com/file/d/1tSU7mV4OPnLRFMMY47JIXZgzkklvkydO/view>>.

mantém relativamente seu padrão de vida, com emprego e moradia de qualidade, não se pode ignorar que a dificuldade de conter a doença, convencendo as pessoas a ficar em casa e longe das outras, tem origem no déficit de políticas públicas que alcancem plenamente a sociedade.

Questões de natureza social e econômica, que muitos governantes acabam tratando como menos relevantes, acabam sendo vetores que acentuam os efeitos de eventos como esse.<sup>1</sup> Nesse caso, seguir as recomendações científicas de proteção socioeconômica não é o máximo a ser feito. Não se deve enxergar a situação como se o máximo esforço no presente fosse o suficiente para reparar os erros do passado — ainda mais quando o esforço presente tem estado aquém do máximo que poderia ser feito. Se a pandemia é um evento de ordem natural e “imprevisível”, os seus efeitos são resultados de contextos muito bem conhecidos e perpetuados.

Se por um lado muito se errou no passado, no presente a regra deve ser mitigar os danos para que, no mínimo, se tire lições para o futuro. O planeta Terra não pode ser refém de regras criadas pelos próprios seres humanos, como se não fosse possível criar melhores condições sociais e econômicas, reduzindo as vulnerabilidades extremas muito conhecidas pela maioria de nós.

## Referências

- BARCELLOS, C. et al. Mudanças climáticas e ambientais e as doenças infecciosas: cenários e incertezas para o Brasil. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, vol. 18, n.º 3, 2009, 2009, pp. 285-304.
- BATISTA, A.; ANTUNES, B. & FAVERET, G. et al. *Nota técnica 11 de 27 de Maio de 2020. Análise Socioeconômica da taxa de letalidade da Covid-19 no Brasil*. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1tSU7mV4OPnLRFMMY47JIXZgzkkvlkydO/view>>.

---

<sup>1</sup> <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959378013000587>>.

- BRITO, S. S. B.; CUNHA, A. P. M.; CUNNINGHAM, C. C.; ALVALÁ, R. C.; MARENGO, J. A. & CARVALHO, M. A. Frequency, duration and severity of drought in the Semiarid Northeast Brazil region. *International Journal of Climatology*, vol. 38, n.º 2, 2018, 2018, pp. 517-29.
- FREITAS, C. M. D.; CARVALHO, M. L. D.; XIMENES, E. F.; ARRAES, E. F. & GOMES, J. O. Vulnerabilidade socioambiental, redução de riscos de desastres e construção da resiliência: lições do terremoto no Haiti e das chuvas fortes na Região Serrana, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 17, 2012, pp. 1577-86.
- MARENGO, J. A.; CUNHA, A. P. & ALVES, L. M. A seca de 2012-15 no semiárido do Nordeste do Brasil no contexto histórico. *Revista Climanalise*, vol. 3, 2016, pp. 49-54.
- NEUMAYER, E.; PLÜMPER, T. & BARTHEL, F. The political economy of natural disaster damage. *Global Environmental Change*, vol. 24, 2014, pp. 8-19.
- SANT'ANNA, André. Albuquerque. Not so natural: unequal effects of public policies on the occurrence of disasters. *Ecological economics*, vol. 152, 2018, pp. 273-81.
- YOUNG, C. E. F.; AGUIAR, C. & SOUZA, E. *Valorando tempestades: custo econômico dos eventos climáticos extremos no Brasil nos anos de 2002-2012*. São Paulo: Observatório do Clima, 2015.



Comunidade do Morro do Querozene e, ao fundo,  
Corcovado e estátua do Redentor.  
Rio de Janeiro, RJ



Restaurante fechado durante a pandemia,  
com imóvel sendo negociado para aluguel.  
Rio de Janeiro, RJ



*André Albuquerque Sant'Anna  
Carlos Eduardo Frickmann Young*

## RISCO, DESIGUALDADE E O VALOR DA VIDA HUMANA<sup>1</sup>

O conceito sociológico de “sociedade de risco” problematizou a insegurança e ameaças oriundas da acelerada modernização das sociedades humanas. As relações com o Estado e a Ciência se alteraram como necessidade de resposta ao fluxo incessante de inovações e transformações na vida cotidiana.

Ao contrário da experiência histórica na qual o risco é percebido como um elemento “natural” (no sentido de “não determinado por fatores humanos”), nas sociedades modernas o risco seria uma consequência do próprio processo de modernização, como poluição e novas doenças induzidas por fatores antrópicos. Por outro lado, a distribuição desses riscos na sociedade não é homogênea. Essa heterogeneidade não é aleatória, mas objetivamente influenciada pela estrutura socioeconômica e a forma pela qual indivíduos e/ou grupos sociais percebem a proteção que lhes é conferida.

---

<sup>1</sup> Originalmente publicado no *Nexo em Debate*, 2 jun. 2020, disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2020/Risco-desigualdade-e-o-valor-da-vida-humana-na-pandemia>>.

As consequências dessa desigualdade são o afastamento e o ressentimento, que trazem reações que podem buscar a negação do risco e das respostas sociais a seu enfrentamento:

“Se podemos falar de um crescimento da insegurança hoje, é em grande parte porque existem faixas da população que agora estão convencidas de que foram abandonadas às margens do caminho, impotentes para controlar seu futuro num mundo que muda cada vez mais. Pode-se, portanto, compreender que os valores que elas cultivam estejam mais voltados para o passado do que para este futuro que mete medo. O ressentimento não predispõe para generosidade” (Castel, 2005, p. 53).

O espectro de adoecer com base em um vírus ainda desconhecido pela comunidade científica traz assombros, não sem razão, como se observa pelo elevado número de mortes. Explorar o imenso potencial da literatura de sociedade do risco para compreender as consequências sociais da pandemia de covid-19 está muito além da pretensão do presente texto. Mas gostaríamos de enfatizar uma questão que tem interseção com a literatura de valoração ambiental: diante desse risco mortal, como um indivíduo resolve o dilema potencial entre sair para garantir uma renda mínima de sobrevivência ou permanecer em casa para evitar danos à sua saúde e das pessoas de sua família?

Esse problema foi examinado por Thomas Schelling em 1968, que estabeleceu uma metodologia para estimar o quanto um indivíduo exige receber para se expor a um risco maior de morte ou o quanto aceita pagar para correr menos risco. Denominado “valor estatístico da vida”, esse método não busca estabelecer um valor da vida humana *per se*, mas entender como um indivíduo racionaliza decisões nas quais aceita correr riscos maiores em troca de uma compensação econômica, o que permite calcular implicitamente o quanto o indivíduo valora o risco de perder a sua própria vida. Um exemplo muito utilizado para explicar o método refere-se a atividades nas quais a possibilidade de óbito é estatisticamente maior,

como um mergulhador de águas profundas, mas que tem remuneração superior a que se esperaria para um trabalhador com qualificação e capacidade laboral semelhante.

Nesse momento, com a pandemia do novo coronavírus em curso, o conceito de valor estatístico da vida ajuda a entender porque tantos indivíduos resistem ao isolamento e circulam por áreas com elevada contaminação. É claro que outros fatores culturais, sociais e políticos também interferem na decisão de sair de casa ou não, mas o valor implícito que o indivíduo atribui a sua própria vida é um componente central na tomada dessa decisão.

Porém, o quanto cada indivíduo exige receber para aceitar um risco maior de morte depende de sua renda. Ou seja, *ceteris paribus*, uma pessoa pobre tende a aceitar um risco maior do que um rico em troca da mesma compensação monetária, convergindo pela teoria econômica à mesma percepção que a literatura da sociedade de risco alcança pela teoria sociológica.

Há, portanto, um caráter desigual nas possibilidades de proteção diante da insegurança da vida. Por estarem expostos a um nível muito maior de risco, como violência, moradias em áreas inapropriadas, outros riscos sanitários, etc., indivíduos de comunidades pobres acabam aceitando submeter-se à possibilidade de contaminação por valores que despertam espanto nas elites. As filas nos transportes públicos e na busca de auxílio, a continuidade das atividades de autônomos em mercados populares e outras formas de aglomeração em bairros periféricos não são atitudes estritamente voluntárias ou irracionais, mas o efeito perverso de uma sociedade profundamente injusta em que os “abandonados à margem do caminho” manifestam sua impotência diante dos numerosos dilemas de sua sobrevivência.

O que se pode esperar de comportamentos sociais na ausência de uma intervenção do Estado? Em um cenário de liberalismo econômico (*laissez-faire*), ricos podem lançar mão de diversas estratégias para se proteger (*home-office*, aquisição remota de

mercadorias a serem entregues no domicílio, entre outros). Aos pobres, resta expor-se ao risco. Contudo, a maior ou menor capacidade econômica dos diferentes agentes econômicos não elimina a humanidade que nos iguala fundamentalmente: para o vírus, somos todos igualmente vítimas em potencial. Por isso, em uma sociedade em que apenas os ricos são protegidos temporariamente da pandemia, existe o efeito reflexivo da “segunda onda”, que significa que em algum momento serão exatamente os ricos aqueles com maior risco, dada a imunidade forçada imposta pela maior exposição inicial dos pobres à contaminação.

Por essa razão, tanto por razões humanitárias e éticas (justiça social) quanto de autointeresse das elites (impedir a “segunda onda” de contaminação), é tão importante a presença ativa de um Estado Social como elemento redutor da insegurança. Portanto, além de ser uma forma mais eficaz de reduzir a transmissão, o isolamento social, em conjunto com políticas massivas de transferência de renda, é uma medida que permite a redução da desigualdade no que diz respeito à exposição ao risco do covid-19.

Esse é o dilema que se manifesta hoje nos diferentes níveis de administração pública no Brasil. Por um lado, existem atores com evidente preocupação em ativar maior participação do Estado para minimizar os impactos sobre a população, em particular os mais vulneráveis. Esse grupo, composto por gestores subnacionais (a maioria dos governadores e prefeitos) e pelo Judiciário e parte do Legislativo (especialmente a oposição), tenta na medida do possível estabelecer diretrizes para redução do risco, e aceita que a distribuição dos custos das medidas restritivas seja mais igualitária. Por exemplo, defendem não apenas o isolamento social, mas também a continuidade de empregos e manutenção de salários, com políticas fiscais ativas para compensar parcialmente as perdas privadas.

Por outro lado, no Executivo Federal, parte do Legislativo (a base de apoio do Governo Federal e, dependendo do tema, o

“Centrão”) e boa parte do empresariado, a visão é pela atitude liberal e a negação tanto da importância da pandemia quanto das medidas de controle, em especial o isolamento social. Ainda que não dito de forma explícita, rejeita-se a ideia de redistribuição de risco bem como de formas permanentes de redistribuição dos custos das medidas emergenciais. Isso explica o que há em comum nas visões de que “o Brasil está lidando bem com o problema”, “não há muito o que fazer”, “a economia não pode parar” e “os custos fiscais do ajuste serão cobrados mais a frente, com redução dos salários e demais despesas públicas”: a situação emergencial não deve ser percebida como desvio permanente e o país deve retornar a sua trajetória anterior.

Este conflito de percepções e prioridades leva à evidente falta de coordenação na execução das políticas públicas para lidar com a pandemia, que resulta na aceleração da contaminação. As medidas adotadas pelos governos subnacionais, cuja autonomia foi garantida pelo Judiciário, e a criação do auxílio emergencial de renda, iniciativa do Legislativo, tiveram impactos positivos em impedir o crescimento descontrolado dos casos de covid-19.

Por outro lado, a inércia e falta de interesse do Executivo Federal em efetuar o isolamento social são exemplificados pela demora e inexplicável concentração nas transferências emergenciais de renda em um único operador (Caixa Econômica Federal), que resultaram no que deveria ser evitado: aglomerações nas filas e desesperança de parte significativa da população alvo. Para piorar, o presidente da República faz todo o possível para desacreditar a ciência e as medidas de isolamento adotadas pelas demais instâncias políticas.

No meio desse tiroteio, a experiência acumulada dos “sem riqueza e com risco” aponta para a solução de sempre: seja lá o que ocorrer, vai sobrar para o pobre. E que por isso tenta sobreviver normalizando o anormal: em um mundo de balas perdidas, casas

soterradas e esperanças desfeitas, o novo coronavírus acaba aparecendo como mais um velho conhecido.

## Referências

CASTEL, R. *A insegurança social; o que é ser protegido?* Petrópolis: Vozes, 2005.

SCHELLING, T. C. The life you save may be your own. In: CHASE JR., S. B. *Problems in public expenditure analysis*. Washington: Brookings Institution, 1968, pp. 127-62.

**Parte IV**  
À GUIA DE CONCLUSÃO:  
O QUE FAZER, ENTÃO?







Grafite e estátuas com material reciclado,  
expressões de arte a céu aberto nas ruas de  
Santa Teresa, Rio de Janeiro, RJ



Maria Cecília Junqueira Lustosa

## NOVOS HÁBITOS, VELHOS PADRÕES DE CONSUMO: POSSIBILIDADES NA PÓS-PANDEMIA DO COVID-19

**#**FIQUEEMCASA. Essa foi uma mensagem muito ouvida e lida durante a pandemia do covid-19. Na ausência de vacina e de remédios específicos para seu combate, foram adotados diferentes modelos de intervenções não-farmacológicas: quarentena, *lock-down*, distanciamento social, isolamento. Independentemente das diferenças entre esses conceitos, o fato é que todos ficaram mais tempo em casa, reduzindo o acesso ao consumo presencial, seja de bens ou de serviços, adotando novos hábitos. Como esse fato pode repercutir nos padrões de consumo pós-pandemia? Algumas hipóteses podem ser levantadas, porém, vale lembrar quais são as bases de nossos atuais padrões de consumo.

A inserção dos países em desenvolvimento na atual civilização industrial foi marcada pela mimetização dos padrões de consumo do centro do sistema econômico mundial no século passado, com o Processo de Substituições de Importações (PSI) iniciado no

Brasil já nos anos 1930, como nos mostrou Celso Furtado.<sup>1</sup> Com a consolidação da industrialização brasileira, a dualidade entre o “arcaico” e o “moderno” ficou cada vez mais evidente e a dupla exclusão — social e ambiental — apareceu em cena.<sup>2</sup>

Na medida que se acelerou o processo de globalização, aliado ao aumento da produtividade industrial, o consumo de massa, baseado no padrão de consumo das economias centrais, intensificou-se, imprimindo novos desejos e necessidades para a população e incutindo a noção de que quanto maior o consumo de bens materiais, maior a felicidade. Consequentemente, esses padrões de consumo, intensivos em matérias-primas e energia, ficaram cada vez mais compostos por produtos industrializados, refletindo diretamente no cotidiano da população. Um exemplo de fácil percepção é o padrão alimentar, adotado pela maioria das pessoas.

A dieta adotada com a reprodução de padrões de consumo vindos de fora, especialmente dos EUA, trocou a sopa de legumes pelo hambúrguer; os quitutes da vovó pelos biscoitos industrializados recheados com gordura hidrogenada; os sucos das frutas tropicais pelo refrigerante; o iogurte natural pelos “danoninhos que valem por um bifinho” misturados a corantes, conservantes e acidulantes; o peixe fresco pela salsicha; o pão caseiro pelo pão feito de farinha refinada cheio de bromato de potássio para ficar fofinho. E, assim, aumentou o consumo de sal, de açúcar, de refinados e de aditivos químicos, aumentando o lucro das indústrias alimentícias e de embalagens, mas também a quantidade de resíduos não orgânicos. A saúde da população ficou mais fragilizada com aumento de doenças como câncer, alergias, hipertensão, diabetes, obesidade, dentro outras, o que fez aumentar o consumo de medicamentos, para a satisfação da indústria farmacêutica.

Quando o mundo se deparou com o covid-19, os profissionais da saúde foram quase unânimes na tese de que doenças

---

1 Furtado, 1974.

2 Young & Lustosa, 2003.

preexistentes são fatores de risco para o agravamento da situação do paciente com o vírus. Nos EUA, as pessoas com comorbidades representaram 78% das internações em UTI e 71% em outros leitos hospitalares. Por outro lado, 73% dos pacientes com covid-19 que não foram hospitalizados não apresentavam tais doenças. O diabetes mellitus, as doenças respiratórias crônicas e cardiovasculares respondem por cerca de 30% dessas doenças.<sup>1</sup> Vamos lembrar que a alimentação industrializada é responsável por várias doenças acima citadas e as respiratórias crônicas se agravam com a poluição do ar. Assim, o modelo de civilização industrializada acaba por ser um agravante da própria pandemia, cuja origem do vírus ainda está sob investigação.

A forma de transmissão do covid-19, porém, já é conhecida e todos estão sujeitos a contraí-lo, mas ter a “sorte” de não pegar a doença não é aleatória, mas produto da dupla exclusão: social, pois a má distribuição de renda faz que parte da população necessite de obter uma renda diária, dado que são trabalhadores informais, ou porque moram em domicílios em que há muitos familiares para poucos cômodos, logo, não podem fazer o isolamento; ambiental, pois são as populações mais carentes que moram em lugares mais insalubres e, muitas vezes, nem possuem água potável — evidentemente, a exclusão ambiental também é resultado da falta de política pública. Para esses que não podem se preparar para ter “sorte”, pouca coisa mudou em termos de hábitos, provavelmente, os de higiene foram intensificados, mas o padrão de consumo continua o mesmo.

Para aqueles que puderam ter “sorte” de reduzir as possibilidades de pegar o vírus, novos hábitos foram constatados: maior uso da internet para leitura de livros *on-line*, uso de plataformas de vídeos, *lives* e jogos (*games*), aplicativos (*apps*) de música, filmes, culinária e de atividade física, cursos à distância utilizando

---

<sup>1</sup> Abran, 2020.

plataformas de *e-learning*; *e-commerce*, com vendas de produtos diversos, sobretudo de produtos de prevenção ao covid-19 e remédios; pedidos de *delivery* de comidas e *home office* com uso de plataformas de *web meeting*.<sup>1</sup> Pela quantidade de palavras de origem inglesa, percebe-se que o padrão de consumo é também extensivo à cultura, nesse caso, à linguagem.

Esses novos hábitos e outros mais que podemos verificar em nosso dia a dia e no de pessoas próximas, não parecem revelar mudanças nos atuais padrões de consumo, que geram impactos negativos no meio ambiente e na saúde. Tudo parece ser mais do mesmo que a mudança ocorreu na maneira de comercialização e veiculação dos produtos, sem os espaços físicos de consumo de bens e serviços. Mas será que nada ficou de lição nos tempos de #FIQUEEMCASA?

Podemos vislumbrar alguns aprendizados. Os movimentos de solidariedade cresceram, muitas pessoas perceberam que consomem muito mais do que precisam e que o padrão alimentar pode ser melhorado, cozinhando em casa, comendo alimentos mais saudáveis e gastando menos. Os circuitos curtos de comercialização ou circuitos de proximidade,<sup>2</sup> passaram a ser utilizados com mais frequência, ajudando os produtores familiares e orgânicos a se inserirem no mercado com venda direta ao consumidor. Além de preços mais acessíveis, porque tiram o intermediário do circuito de comercialização, são estabelecidos laços de confiança, dado que os consumidores ficam cientes do impacto social e ambiental dos alimentos consumidos e os produtores ficam com uma renda mais elevada e garantida. Os micro e pequenos empresários estão reinventando seus negócios. Isso propicia a inovação de gestão e comercialização de produtos e serviços que incentiva a economia local.

---

1 Lenhard, 2020.

2 Simabuku, 2020.

Os padrões de consumo estão estritamente vinculados à cultura da população, o que parece que a pandemia do covid-19 não foi capaz de alterar. Mas, mudanças estruturais, como da cultura, andam a passos lentos, especialmente quando se trata de padrões adotados pela sociedade que estão enraizados há várias décadas. Foi aberta, portanto, uma janela de oportunidade para políticas públicas que incentivem os circuitos curtos de comercialização, com os consequentes benefícios de alimentos menos contaminados por agrotóxicos e outros aditivos químicos, incentivando os produtores locais, a identidade cultural, a segurança alimentar e nutricional.

Reinventar estilos de vida ambientalmente e socialmente mais saudáveis é o início de uma marcha para nos prepararmos para as próximas possíveis pandemias e para uma ameaça em curso que, apesar dos numerosos alertas, continua invisível para a maioria da população: as mudanças climáticas, que impõem a mitigação de suas causas e a adaptação aos eventos climáticos extremos cada vez mais frequentes, podendo gerar escassez de alimentos, deslocando populações que moram em áreas afetadas e fragilizando a estabilidade dos ecossistemas.

## Referências

- ABRAN. Associação Brasileira de Nutrologia. *Prevalência de comorbidades em pacientes com Covid-19 nos EUA*. 2020. Disponível em: <<https://abran.org.br/2020/04/28/prevalencia-de-comorbidades-em-pacientes-com-covid-19-nos-eua/>>. Acesso em: 2 jun. 2020.
- FURTADO, C. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- LENHARD, P. (coord.). O legado da quarentena para o consumo. *BTG Pactual-Decode*, 2020. Disponível em: <<http://mmimg>>.

- meioemensagem.com.br/EMK/2020-05-28/O-Legado-da-Quarentena-para-o-Consumo.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2020.
- SIMABUKU, J. Circuitos curtos de comercialização beneficiam produtores e consumidores. *EcoDebate*. 2014. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2014/12/01/circuitos-curtos-de-comercializacao-beneficiam-produtores-e-consumidores/>>. Acesso em: 3 jun. 2020.
- YOUNG, C. E. F. & LUSTOSA, M. C. J. A questão ambiental no esquema centro-periferia. *Economia*, Niterói-RJ, vol. 4, n.º 2, 2003, pp. 201-21.



*João Felipe Cury M. Mathias*

## O QUE DESEJAMOS? PRINCÍPIOS PARA UMA TRANSIÇÃO SOCIOAMBIENTAL SUSTENTÁVEL PÓS-PANDEMIA

“Não queremos voltar para o normal, porque o normal que  
tínhamos era justamente o problema”  
Grafite num metrô de Hong Kong, 2020

**A** pandemia de covid-19 trouxe à tona problemas de natureza multidimensional. Depois das questões de saúde pública, os problemas mais visíveis e imediatos são os de natureza econômica, que afetam o mundo do trabalho, as decisões empresariais, o pacto federativo, entre outras dimensões. Mas somam-se aos problemas de natureza econômica questões de natureza social e ambiental, condicionadas e catalisadas pela pandemia em curso.

A unicidade da crise econômica causada pela pandemia tem que ver com seu caráter peculiar: é ao mesmo tempo uma crise associada simultaneamente a choques de oferta e demanda. Conforme divulgação dos dados referentes ao PIB do primeiro trimestre de 2020 nos EUA e no Brasil, nota-se um forte impacto



produtivo na ótica da produção (oferta de bens e serviços)<sup>1</sup> e na ótica demanda, particularmente o consumo das famílias.

Um cenário drástico ocorre — ensinam os manuais de macroeconomia básica — quando há um choque de oferta, que acaba por alterar as condições estruturais (em curto e em longo prazo), levando a uma situação de estagflação.<sup>2</sup> No entanto, a crise atual não tem que ver com um choque exógeno típico (petróleo, por exemplo) que altera as condições de custo e tem consequências inflacionárias. Nesse caso da pandemia, a depressão do consumo, causada pela compressão da renda do trabalho formal e informal, tem apontado para tendências deflacionárias. É um choque simultâneo de oferta e demanda, cujas causas são de origem sanitária e de saúde pública, que exigiram políticas de *lockdown* e distanciamento social para seu enfrentamento.<sup>3</sup>

Tomando como pressuposto a resposta ética para lidar com os efeitos imediatos da pandemia — “façam o que precisa ser feito”, uma questão salta aos olhos. Para lidar com os problemas imediatos (garantia de emprego, falta de emprego e renda, redução de arrecadação, etc.) muitas ações de políticas macroeconômicas são postas em curso. Isso é o que nos cursos de Ciência Econômica chamamos de “macroeconomia de curto prazo”. É um artifício para lidar com os problemas imediatos da atividade econômica, geralmente associados à questão da demanda. Os impactos

---

1 No caso do Brasil, o último choque de oferta foi causado pelo choque de energia elétrica em 2001, (“apagão”), afetando diretamente a capacidade de oferta do setor industrial intensivo em uso de energia.

2 Esse é um caso muito citado, baseado nas análises dos modelos macroeconômicos de equilíbrio estático de curto prazo, notadamente os modelos OA-DA. O exemplo clássico de choque de oferta é um choque do petróleo. Isso é bem documentado no capítulo 7 do manual de macroeconomia de Blanchard (2004).

3 Alguns trabalhos começam a ser publicados sobre os efeitos econômicos da pandemia. Papanikolau & Schmidt (2020) investigam os efeitos no lado da oferta, com especial interesse em medir a capacidade de as firmas continuarem com suas operações e seus trabalhadores possam executar trabalho remoto.

econômicos são rápidos e oferecem um rápido alívio para as partes envolvidas.

Dada a situação inédita e não antecipada pela Ciência Econômica, cabem algumas provocações que vão além das ações típicas para lidar com os efeitos de curto prazo, por meio do uso de políticas econômicas não convencionais. Sobre o curto prazo não há muito mais o que fazer, senão “fazer o que for necessário”, conforme indicam os *policy makers* de todos os países que estão lidando com seriedade e maturidade em relação aos impactos da crise.<sup>1</sup> Com esse imperativo ético direcionado aos problemas de curto prazo (*durante a pandemia*), pode-se refletir sobre como se aliam as políticas econômicas de curto prazo com as políticas públicas de médio e longo prazo (*após a pandemia*). De um lado, as políticas de curto prazo garantem padrões mínimos de segurança do ponto de vista da demanda agregada (garantia de renda básica, por exemplo), de outro, o acesso ao crédito produtivo.

Não é difícil concluir que, com os planos de retomada após o controle da pandemia e afrouxamento das condições de distanciamento social, muitas atividades econômicas voltarão ao “normal”. Um rol de atividades, particularmente os serviços (comércio, entretenimento, serviços prestados a família, etc.) voltarão sob bases já conhecidas. Mas, se de um lado, algumas atividades voltarão ao normal, outras não, seja porque se tornaram obsoletas ou desnecessárias com o *modus vivendi* forçado pelas quarentenas, seja porque, como enfatizado na epígrafe deste texto, potencializavam aquilo que era visto como problema.

Não se trata de um problema específico, mas de natureza multidimensional. *Social*, porque envolve a existência crônica e crescente de desigualdades de oportunidade, de resultados e de tratamento na sociedade. *Ambiental*, porque envolve elementos que afetam a vida cotidiana em nível local (mobilidade, poluição,

---

1 Por meio da adoção de políticas não convencionais (expansão fiscal e monetária) para ativar a demanda agregada.

etc.) e global (desmatamento, emissões de gases de efeito estufa, etc.). E, como ressaltado, *econômico*, que potencializa os demais anteriores, num cenário iminente de colapso produtivo. O grafite da epígrafe aponta para a reflexão do “novo normal” que queremos. Se há algo, que foi (e está sendo) exigido no período de pandemia é a ampliação do senso de coletividade.

O que queremos então? Que “novo normal”? Não há indícios de que haverá uma ruptura drástica com os padrões de acumulação anteriores, mas as mudanças podem se dar na margem, ou dito de outra forma, podem se dar de forma “incremental”. Assim, cabe a percepção de que um “novo normal” pode emergir de uma *transição* (lenta, gradual, porém estrutural). Nesse movimento fica claro que os problemas postos serão condicionados por um novo protagonista: a indústria da saúde.<sup>1</sup>

A partir de agora, qualquer reflexão séria em termos de desenvolvimento econômico exigirá a consideração dos efeitos sistêmicos e multidimensionais de uma pandemia e quais os desenhos de políticas necessárias para evitá-la e controlá-la num menor período de tempo possível, o que, naturalmente, vai envolver uma série de ações que já são conhecidas. Além disso, envolverá o entendimento de quais são os princípios norteadores para a concepção de um modelo de desenvolvimento que proporcione um cenário que, ao mesmo tempo, evite novas pandemias e torne o enfrentamento de uma nova pandemia mais eficaz.

Um caminho para dar luz aos princípios vem de reflexões teórico-analíticas referentes à transição tecnológica e energética e das pactuações multilaterais sobre os problemas postos neste trabalho. Em linhas gerais, o eixo dessa reflexão é apontar que as políticas em reação aos efeitos da pandemia sejam induzidas pelo setor público (*government-led*) com a adoção de *supply side policies*, centradas na noção da sustentabilidade socioambiental. *Supply*

---

1 O trabalho de Uziel (2019) explora a delimitação analítica em torno da indústria da saúde à luz da Classificação Nacional de Atividades Econômicas 2.0 (CNAE/IBGE).

*side policies* buscam o aperfeiçoamento do processo produtivo por meio do aumento da produtividade e afetam a inovação e o desenvolvimento de tecnologias, ao induzirem atividades de P&D e projetos-pilotos e de demonstração. São traduzidas, comumente, como políticas que afetam a infraestrutura de ciência e tecnologia (C&T) e são fortemente associadas a empréstimos em condições favoráveis e incentivos fiscais.

As referências de desenvolvimento econômico dessa abordagem preliminar, que chamamos de “transição socioambiental” pós-pandemia, são fortemente centradas nas metas associadas aos *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* (ODS), que compõem a Agenda 2030.<sup>1</sup> As temáticas da pobreza, fome, doença, desigualdade de gênero e degradação ambiental, tiveram suas metas e objetivos incorporados nos acordos internacionais, o que foi um grande avanço em favor de uma proposta mundial de desenvolvimento (Sachs, 2012). A interface multiforme com os temas referentes ao meio ambiente pode ser vista em todos os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Uma *transição socioambiental* naturalmente inclui a transição tecnológica e energética (ODS 7 e 9), bem como o combate às muitas desigualdades de oportunidade, tratamento e de resultados (ODS 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11 e 13). E, finalmente, inclui a dimensão ambiental, focada na preservação e conservação do meio ambiente (ODS 13, 14 e 15). Mas cabe uma observação sobre o ODS 3: tal objetivo visa assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar de todos, em todas as idades. Aqui a indústria da saúde ganha centralidade, com grande destaque à necessidade de oferta de vacinas e de prevenção.

Tal diretriz, como visão de desenvolvimento, deve se associar, portanto, às políticas públicas desenhadas para lidar com os problemas econômicos multidimensionais pós-pandemia (programas de reconstrução). Há exemplos históricos de grandes

---

<sup>1</sup> <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>.

programas de reconstrução. No Brasil, o mais estudado em termos históricos é o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para lidar com o choque do petróleo em 1973. Mais recentemente, tem-se estudado os impactos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). No caso dos EUA, o *New Deal* tem grande apelo histórico. No entanto, para lidar com os efeitos da crise financeira de 2008, os EUA anunciaram seu maior plano histórico de reconstrução, conhecido como *Recovery Act*.

Esse plano tem elementos muito interessantes como princípios de ação norteadores de um plano de enfrentamento de crise, uma vez que sinaliza *supply side policies*, particularmente centradas nos valores associados à sustentabilidade. O “American Recovery and Reinvestment Act of 2009” teve como objetivo geral a recuperação econômica, com o foco de medidas de estímulos ao investimento em infraestrutura nos Estados Unidos. Trata-se de um projeto de estímulo econômico criado para ajudar a economia dos Estados Unidos se recuperar da crise econômica que começou no final de 2007. Em síntese, o *Recovery Act* foi desenvolvido (United States, 2009):

- :: Para preservar e criar postos de trabalho e promover a recuperação econômica;

- :: Para ajudar os setores mais afetados pela recessão;

- :: Para fornecer os investimentos necessários para aumentar a eficiência econômica, estimulando os avanços tecnológicos da ciência e da saúde;

- :: Para investir em transporte, proteção ambiental e outras infraestruturas que proporcionam benefícios econômicos no longo prazo;

- :: Para estabilizar os orçamentos de governos estaduais e locais, a fim de minimizar e evitar reduções nos serviços essenciais e contraproducentes aumentos de impostos locais.

O Congresso dos EUA promulgou o *Recovery Act* em 17 de fevereiro de 2009, alocando US\$ 787 bilhões para financiar cortes de impostos e suplementos aos programas de assistência social, bem como o aumento dos gastos em educação, saúde, infraestrutura e do setor de energia.<sup>1</sup>

Pollin (2012) ressalta o viés da energia limpa previsto no *Recovery Act*, que incluía uma série de medidas de eficiência energética que envolvia múltiplas infraestruturas como transporte público, sistemas elétricos baseados em *smart grids*, bem como fortes investimentos em energia renovável (solar, eólica e geotérmica). A percepção não era apenas que as medidas criassem mais empregos, mas muito mais empregos que os setores tradicionais. O autor ressalta em seu artigo que os gastos com “investimentos verdes” (*green investment*) criam aproximadamente três vezes mais empregos do que os gastos em manutenção da indústria de combustíveis fósseis. A razão para isso é que os investimentos em energia limpa são mais intensivos em uso de trabalho e são muito concentrados na economia doméstica.

Em estudo de Inderst et al. (2012), fica explícito o fato de investimentos verdes serem um termo amplo. Uma dimensão desse termo é sua natureza macroeconômica, interesse aqui deste trabalho. Trata-se do investimento necessário para reduzir as emissões de gases e poluentes, sem necessariamente reduzir, de maneira significativa, a produção e o consumo de bens não intensivos em energia. Essa definição cobre o investimento público e privado. Os três principais componentes do investimento verde são: oferta de energia com baixa emissão de carbono (inclui as energias renováveis, biocombustíveis e nuclear); eficiência energética (tanto do lado dos produtores/ofertantes como consumidores de energia);

---

<sup>1</sup> A essa altura já existem muitos estudos de avaliação de impacto do *Recovery Act*, com vistas a avaliar o cumprimento dos objetivos propostos no programa, em especial, os associados à preservação e criação de empregos e à promoção da recuperação econômica após a grande recessão. Veja Chodorow-Reich et al. (2012) e Klein & Staal (2017).

e sequestro e captura de carbono (incluindo o desmatamento e a agricultura).

Em trabalho mais recente, Popp et al. (2020) investigam o impacto econômico em termos de geração de empregos com base nos gastos públicos em investimentos verdes oriundos do *Recovery Act*. Os autores estimam que 17% de todos os gastos públicos do *Recovery Act* foram direcionados a investimentos verdes. Estimam, adicionalmente, que com cada US\$ 1 milhão gasto gerou-se 15 novos empregos, no período de 2013-2017.

Do *Recovery Act* podem-se reproduzir alguns bons princípios e linhas de ação e ampliá-los para a dimensão social. Mas a novidade de 2020 é a centralidade da indústria da saúde como objeto de especial direcionamento de *supply side policies*. Um modelo de transição socioambiental precisa, portanto, incluir a dimensão da saúde que vá muito além da igualdade de oportunidades (ponto de vista do usuário da saúde pública, acesso a leitos, infraestrutura de saneamento, etc.), mas também deve considerar as engrenagens que proporcionam uma resposta rápida e eficaz para lidar com os efeitos da pandemia: forte investimento em Ciência e Tecnologia para proporcionar diagnósticos (testes em massa), equipamentos (EPI) e, sobretudo, vacinas.

Naturalmente, isso envolve grande coordenação e esforço do setor público e dos muitos *stakeholders*. Esse parece o maior desafio, que vai além da dinâmica convencional dos gastos públicos e de políticas públicas, com seus múltiplos desenhos de incentivos, contratos e regulação. É certamente imperativo um pacto em torno do objeto desse plano de reconstrução. Se for para se conceber um plano desses, que seja para estabelecer novas bases, que não levem ao retorno do antigo normal, cuja volta não parece uma boa ideia. O grafite citado na epígrafe clama por um novo modelo, inclusivo, que restaure a dignidade, sem deixar ninguém para trás. Que façam o que precisa ser feito, mas o façam com sabedoria.

## Referências

- BLANCHARD, O. *Macroeconomia*. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Pearson, Prentice Hall, 2004.
- CHODOROW-REICH, G. et al. Does state fiscal relief during recessions increase employment? Evidence from the American Recovery and Reinvestment Act. *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 4, n.º 3, 2012, pp. 118-45.
- INDERST, G.; KAMINKER, C. & STEWART, F. Defining and measuring green investments: implications for institutional investors' asset allocations. *Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, n.º 24, 2012.
- KLEIN, B. & STAAL, K. Was the American Recovery and Reinvestment Act an Economic Stimulus? *International Advances in Economic Research*, vol. 23, n.º 4, 2017, pp. 395-404.
- PAPANIKOLAOU, D. & SCHMIDT, L. Working Remotely and the Supply-Side Impact of COVID-19. *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 27330. Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w27330>>, jun. 2020.
- POLLIN, R. Economic Prospects: Getting Real on Jobs and the Environment: Pipelines, Fracking, or Clean Energy? In: *New Labor Forum*. Sage, Los Angeles: SAGE Publications, 2012, pp. 84-7.
- POPP, D. et al. The employment impact of green fiscal push: evidence from the American Recovery Act. *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 27321. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w27321>>. Jun. 2020.
- SACHS, J. D. From millennium development goals to sustainable development goals. *The Lancet*, vol. 379, n.º 9832, 2012, pp. 2206-11.
- UZIEL, D. R. *Políticas públicas e inserção no mercado de trabalho na área biomédica: uma comparação entre 2003 e 2014*. Doutorado, Programa de Políticas Públicas Estado e Desenvolvimento, UFRJ, 2019.
- THE UNITED STATES OF AMERICA. 2009. American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (ARRA).



Marcio Alvarenga Junior  
Carlos Eduardo Frickmann Young

## O PULO DO GATO: ESVERDEAR A ECONOMIA PARA SAIR DA CRISE

“Levanta, sacode a poeira e dá a volta por cima”  
*Volta por cima*, Paulo Vanzolini

**O** momento crítico causado pela pandemia de covid-19 vai exigir políticas econômicas não convencionais para lidar com a recessão mundial e a profunda depressão que se avizinha (Mathias, 2020).<sup>1</sup> Como em grandes crises também surgem novas oportunidades, a necessidade de fomentar ações para ativar o emprego e a geração de renda cria uma oportunidade única de convergência com propostas que apostam na sustentabilidade como elemento dinamizador da economia.

Essas propostas de transição para o desenvolvimento sustentável vêm surgindo na esteira das crises ambientais, em especial das crises climática e de biodiversidade. Ao mesmo tempo, as sucessivas crises econômicas evidenciam a incapacidade do modelo liberal em explicar esses fenômenos de forma satisfatória e propor uma agenda eficaz para a sua superação.

---

<sup>1</sup> Ver p. 50

Por essa razão, as principais propostas, como o Green New Deal (GND Group, 2008; Unep, 2009), a Economia Verde (Unep, 2011) e o Big Push Ambiental (Gramkow, 2019), ganharam terreno após a crise financeira de 2008. Não são propriamente programas ou planos de ação, detalhados para a introdução imediata, mas a definição de diretrizes que devem ser seguidas para viabilizar o desenvolvimento sustentável e recuperar a atividade econômica.

A despeito das particularidades de cada proposta, há muito mais elementos comuns partilhados por elas. Todas têm em comum o incentivo a gastos sociais e ambientais, sobretudo voltados à mitigação e adaptação às mudanças climáticas (que no caso brasileiro inclui o combate ao desmatamento e conservação florestal), como forma de reativar a economia. Têm, portanto, uma raiz fortemente keynesiana, uma vez que propõem políticas fiscais expansionistas. Contudo, inovam ao impor a seletividade na escolha dos setores e agentes a serem beneficiados: não se pode apoiar qualquer tipo de gasto, mas apenas aqueles que contribuam para conservação ambiental e inclusão social.

A proposição é de mudança estrutural da economia, e não simplesmente reativar níveis anteriores de crescimento econômico. Deve-se buscar a ampliação do peso dos setores e atividades intensivos em conhecimento e a promoção de tecnologias eficientes no uso de recursos naturais, em detrimento dos setores intensivos em recursos naturais, energia e emissão de poluentes.

Essa transição para uma economia sustentável não ocorre espontaneamente, mas precisa ser induzida por políticas públicas ativas e coordenadas com o setor empresarial e a sociedade civil. Logo, essas propostas também partilham da necessidade da participação ativa do Estado, como coordenador da transição para uma economia sustentável, seja promovendo diretamente os investimentos necessários à essa transição, seja adotando políticas para incentivar o investimento privado em setores com baixa pegada ambiental. Isso requer a definição de critérios objetivos de

sustentabilidade e métricas de seu desempenho, bem como da capacitação técnica para interpretar esses significados, como forma de orientar os gestores na tomada de decisões.

A iniciativa privada também tem papel de destaque, a quem caberá grande parte dos esforços produtivos sob esse novo paradigma da economia de baixo carbono. Isso requer também a promoção das finanças verdes, para conseguir fundos para os investimentos necessários à transição da economia para o rumo da sustentabilidade.

Outra fonte de recursos é esperada por mudanças no sistema tributário, que deverá ter como pilar central a internalização dos custos sociais das ações privadas (princípio do poluidor pagador), como por exemplo, a taxação de poluentes, combustíveis fósseis e outras fontes emissoras de carbono, como a produção agropecuária predatória.

É desejável também incluir propostas redistributivas de tributação. O Imposto Territorial Rural pode e deve ser revisto, de maneira que se torne um mecanismo efetivo de arrecadação e de orientação do uso da terra, privilegiando práticas agrícolas sustentáveis e a conservação florestal.<sup>1</sup> Outra possibilidade é a tributação sobre riqueza, inclusive com imposto sobre grandes fortunas e/ou propriedades rurais.

Na agenda internacional, o maior destaque está em programas de grandes proporções para substituir as energias fósseis por fontes renováveis, dos quais se espera a recuperação dos níveis de emprego e renda. Além da transição energética, a criação de uma infraestrutura sustentável e resiliente é fundamental não apenas para ativar a economia, mas como política de bem-estar social, especialmente em um contexto em que os eventos climáticos extremos são cada vez mais frequentes. Em alguma medida isso pode ser estendido para universalização da cobertura dos sistemas de

---

1 Ver, por exemplo, Instituto Escolhas (2019), disponível em <[http://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/05/ITR\\_relatorio\\_final\\_FINAL.pdf](http://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/05/ITR_relatorio_final_FINAL.pdf)>.

saúde pública, com vistas a atender a demanda de saúde das camadas da população mais vulnerável às mudanças climáticas e suas consequências. Deve-se notar que, além de programas públicos de emprego, é fundamental investir no treinamento e qualificação da mão de obra para uma economia verde.<sup>1</sup>

O desmatamento é o grande problema ambiental global enfrentado pelo Brasil, por ser a maior causa de perda de biodiversidade e a maior fonte de emissões de gases de efeito estufa. Por isso, no caso brasileiro, é imprescindível a transformação do setor agrícola, por meio de práticas sustentáveis de produção, como agricultura de baixo carbono, produção orgânica e outras formas de cultivo e pecuária de baixo impacto ambiental. O principal setor a ser privilegiado é a agricultura familiar, que é quem mais emprega e mais alimentos põe na mesa dos brasileiros, mas que vem sofrendo as maiores perdas de ocupação e área. Por isso, os diversos incentivos já existentes precisam ter suas prioridades alocativas corrigidas para a produção com inclusão social e cuidado ambiental, e interromper imediatamente o imenso fluxo de subsídios que hoje é destinado à produção comercial de larga escala que desemprega, desmata ou intensifica o uso de agrotóxicos.

A ativação dessa engrenagem requer maior participação do Estado, seja em função da importância dos investimentos públicos nos setores de baixa emissão e impacto, seja por sua prerrogativa em decidir os rumos da política macroeconômica e setorial, ou, ainda, em razão de sua capacidade regulatória. A coordenação adequada desse conjunto de políticas é apontada como fator decisivo para aumentar a atratividade dos setores de baixo carbono e baixo impacto aos investimentos privados. Medidas adicionais, como a eliminação dos incentivos fiscais e subsídios aos setores poluentes e o uso de instrumentos de mercado para auxiliar no

---

<sup>1</sup> A Organização Internacional do Trabalho tem promovido diversos estudos sobre o estado dos empregos verdes e a necessidade qualificação e treinamento para a transição verde da mão de obra. Ver Young et al. (2018).

financiamento da conservação ambiental e a descarbonização da economia também podem contribuir efetivamente para a transição para uma economia verde (Unep, 2011).

De todo modo, é fundamental que restrições absolutas ao gasto público, como estabelecidas pela Emenda Constitucional n.º 95, devem ser abandonadas. Não se trata de estimular gastos descontrolados, mas trabalhar com medidas inteligentes de restrição ao que deve ser cortado, e aumento do que precisa ser estimulado.

Isso também se refere ao tratamento dispensado ao funcionalismo público. A seletividade de projetos, ações e gastos que devem ser efetuados, bem como o planejamento e coordenação de ações para sua adoção, requer servidores bem treinados, com disponibilidade de recursos e, principalmente, motivação. A visão ortodoxa de que a “Reforma do Estado” deva cortar ao máximo gastos com funcionalismo, para evitar desperdícios, ineficiências e ineficácias, abrindo espaço fiscal para investimento em outras áreas, leva justamente ao contrário do que deseja (“o barato que sai caro”, na linguagem popular). A transição para uma economia sustentável requer participação ativa das administrações públicas, agindo de forma ágil e inteligente, o que só se obtém em “Estado melhor” (que, tampouco, quer dizer maior ou menor).

Existe um imenso pessimismo, bem fundamentado pela análise política da conjuntura brasileira, sobre a capacidade do Governo Federal conseguir essa modernização enquanto durar o atual mandato presidencial. Mas há muito espaço nos governos estaduais e municipais para ações de transição rumo ao esverdeamento da economia. Também há crescente envolvimento dos Poderes Legislativo e Judiciário nessas questões, como da sociedade civil. Parte do empresariado nacional também já percebeu que, para manter-se competitivo no mundo globalizado, é preciso buscar adaptar-se às demandas do século XXI, que exigem forte comprometimento socioambiental das empresas. Enfim, apesar das evidentes dificuldades, há também oportunidades para um “pulo

do gato”, rumo à uma economia mais eficiente no uso dos recursos, mais inclusiva socialmente e com maior atenção à proteção do meio ambiente.

Da última crise global aos dias atuais houve pouco avanços no tocante ao estabelecimento dessas propostas. As iniciativas, quase todas, têm caráter estritamente local ou setorial, quando está cada vez mais evidente a necessidade de experiências em escala nacional e global, transformadoras das estruturas econômicas atuais.

Tal qual em 2008, a eclosão da crise econômica provocada pelo covid-19 abre uma janela de oportunidades para repactuar-mos nossa sociedade na direção de um modelo de desenvolvimento econômico sustentável, mais inclusivo e socialmente justo. Os desafios são enormes, especialmente porque, além da nova agenda ambiental, a atual geração herda agendas históricas não resolvidas pelo modelo de desenvolvimento passado, como a exclusão social, a desigualdade, e insuficiência dos serviços públicos. Nesse sentido, as soluções para tais questões devem explorar ao máximo as sinergias entre a conservação e a recuperação ambiental, a retomada da atividade econômica e a redução das disparidades sociais. E lembrar que a verdadeira dificuldade não está em aceitar novas ideias, mas em escapar das antigas (Keynes, 1985).

## Referências

- GRAMKOW, C. O big push ambiental no Brasil: Investimentos coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável. *Perspectivas – Fundación Friedrich Ebert*, n.º 20, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44506>>.
- GREEN NEW DEAL GROUP (SIMMS, A.; PETTIFOR, A.; LUCAS, C.; SECRETT, C.; HINES, H.; LEGGETT, J.; ELLIOTT, L.; MURPHY, R. & JUNIPER, T.). *A green new deal: Joined-up policies to solve the triple crunch of the credit crisis, climate chan-*

- ge and high oil prices*. London: New Economics Foundation, on behalf of the Green New Deal Group, 2008. Disponível em: <<https://neweconomics.org/2008/07/green-new-deal>>.
- KEYNES, J. M. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda – inflação e deflação*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- UNEP (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME). *Global green new deal*. United Nations Environment Programme, Nova York, 2009.
- UNEP (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME). *Towards a green economy: Pathways to sustainable development and poverty eradication*. United Nations Environment Programme, Nova York, 2011.
- YOUNG, C. E. F. et al. *Skills for green jobs in Brazil*. Genebra: ILO, 2018. Disponível em: <[https://www.academia.edu/40561495/Skills\\_for\\_Green\\_Jobs\\_in\\_Brazil](https://www.academia.edu/40561495/Skills_for_Green_Jobs_in_Brazil)>.

## **SOBRE OS AUTORES**



**Carlos Eduardo Frickmann Young** (organizador). Professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), onde coordena o Grupo de Economia do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (GEMA/IE/UFRJ). Professor colaborador dos Programas de Pós Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Estadual do Mato Grosso (PPGCA/Une-mat) e Ciências Ambientais e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas (PPGCASA/Ufam). Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED).



**João Felipe Cury M. Mathias** (organizador). É doutor em Economia pela UFRJ e professor associado do Instituto de Economia da UFRJ. É pesquisador do Grupo de Economia do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (GEMA/UFRJ). Atua na área de Macroeconomia (graduação) e Estatísticas Sociais e Econômicas (Programa de pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento) e coordena o curso de extensão em “Distribuição de Renda e Pobreza”.



**André Albuquerque Sant’Anna.** É doutor em economia pela UFRJ e professor colaborador no PPGE/UFF.

**Bianca Scarpeline de Castro.** Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora do Departamento de Administração Pública do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (DAP/ICSA/UFRRJ).

**Caetano C. R. Penna.** Professor adjunto no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), onde leciona no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED), e também pesquisador do Centro para Desafios Globais da Universidade de Utrecht (Holanda). Consultor-especialista na Diretoria de Tecnologia da Faperj, Agência de Ciência, Tecnologia e Inovação do estado do Rio de Janeiro. É doutor em política de ciência e tecnologia pela Universidade de Sussex (Reino Unido), mestre em Governança Tecnológica pela Universidade Tal-Tech (Estônia) e bacharel em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia da UFRJ.

**Camila Rizzini Freitas.** Doutoranda em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED/IE/UFRJ), Pesquisadora do Grupo de Economia do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (GEMA/UFRJ) e do Instituto Virtual Internacional de Mudanças Globais (Ivig/Coppe/UFRJ).

**Gabriel Pabst.** Mestrando no Programa de Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento (PPED/UFRJ); Secretaria Municipal de Transportes; Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro.

**Guilherme Szczerbacki Bresserman Vianna.** Mestre em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), atualmente trabalha na Quanta Consultoria.

**Leonardo Weller.** PhD em História Econômica pelo London School of Economics (LSE). Professor associado da Escola de Economia de São Paulo (Eesp/FGV).

**Lucas de Almeida Nogueira da Costa.** Mestrando em Economia (PPGE/UFRJ) e colaborador no Grupo de Economia do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (GEMA/UFRJ).

**Maria Cecília Junqueira Lustosa.** Doutora em Economia pela UFRJ. Fez estágio pós-doutoral na Universidade de Bordeaux IV, França. Atualmente é professora do Profinifit/UFRJ, pesquisadora do GEMA/IE/UFRJ e da RedeSist/IE/UFRJ e membro da diretoria executiva da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica – EcoEco.

**Maira Luiza Spanholi.** Economista. Doutoranda em Ciências Ambientais pela Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat) e pesquisadora do Grupo de Economia do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (GEMA/UFRJ).

**Marcio Alvarenga Junior.** Doutorando do Programa de Pós Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGE/UFRJ) e pesquisador do Grupo de Economia do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (GEMA/UFRJ).

**Rodrigo Abreu Carvalho.** Graduando em Ciências Econômicas na UFRJ. Bolsista Pibic/UFRJ.



Pôr do sol na floresta,  
na margem do Rio Negro, Iranduba, AM



ISBN: 978-65-86039-29-0

