



Textos para Discussão

O BRASIL DO FUTURO

Incertezas Críticas e Cenários Econômicos
para as Próximas Duas Décadas



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

GOVERNO FEDERAL

Presidente da República
Jair Bolsonaro

Ministro da Saúde
Eduardo Pazuello

Presidente da Fundação Oswaldo Cruz
Nísia Trindade Lima

SAÚDE AMANHÃ

Coordenação geral
Paulo Gadelha

Coordenação Executiva
José Carvalho de Noronha

Coordenação Editorial
Telma Ruth Pereira

Apoio técnico
Natalia Santos de Souza Guadalupe

Normalização bibliográfica
Monique Santos

Projeto gráfico, capa e diagramação
Robson Lima — Obra Completa Comunicação

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos no âmbito do Projeto Saúde Amanhã, disseminando informações sobre a prospecção estratégica em saúde, em um horizonte móvel de 20 anos.

Busca, ainda, estabelecer um espaço para discussões e debates entre os profissionais especializados e instituições do setor.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fiocruz/MS.

O projeto Saúde Amanhã é conduzido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) no contexto da “Estratégia Fiocruz para a Agenda 2030”/Fiocruz.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

URL: <http://saudeamanha.fiocruz.br/>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R831b Rossi, Pedro

O Brasil do futuro: incertezas críticas e cenários econômicos para as próximas duas décadas / Pedro Rossi, Lucas Teixeira. – Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021.

29 p. – (Textos para Discussão; n. 54)

Bibliografia: p. 27-29.

1. Economia. 2. Cenário Econômico. 3. Brasil. I. Rossi, Pedro. II. Teixeira, Lucas. III. Fundação Oswaldo Cruz. IV. Título. V. Série.

CDU: 332.1(81)

Textos para Discussão
Nº 54

O BRASIL DO FUTURO

Incertezas Críticas e Cenários Econômicos para as Próximas Duas Décadas

Pedro Rossi
Lucas Teixeira

Este documento serve como pano de fundo para os temas específicos que serão tratados durante o Seminário “Horizontes Econômicos no Mundo e no Brasil e o Complexo da Saúde”, realizado em 29 de março de 2021, na Fiocruz.

Rio de Janeiro, Março 2021

AUTORES

Pedro Rossi

Graduação em Economia pela UFRJ e doutorado em Economia pela UNICAMP. Atualmente é Professor Doutor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON).

Lucas Teixeira

Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2005) e doutorado no Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia da UFRJ (2015). Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

SUMÁRIO

Introdução	7
Construção de Cenários: metodologia e literatura	8
Breve Análise Retrospectiva das Últimas Duas Décadas	16
Análise Prospectiva para os Próximos Vinte Anos	19
Considerações Finais	27
Referências Bibliográficas	27

O BRASIL DO FUTURO

Incertezas Críticas e Cenários Econômicos para as Próximas Duas Décadas

1. INTRODUÇÃO

*Deixo aos vários futuros (mas não a todos)
meu jardim de veredas que se bifurcam.*

Jorge Luis Borges

Em 2012, quando a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) publicou o livro *Saúde no Brasil em 2030* (Gadelha, Carvalho & Pereira, 2012), as perspectivas para a economia brasileira eram radicalmente distintas. Naquela altura, ainda predominavam um mercado de trabalho aquecido, uma tendência de ganhos salariais e melhoras para os trabalhadores na distribuição funcional da renda. A agenda de política econômica dava amplo peso à atuação estatal no plano social e produtivo e às políticas de transferências de renda, e o papel do Estado na provisão de bens públicos parecia inquestionável. O cenário externo era uma fonte de incertezas, e a crise internacional ainda tinha desdobramentos imprevisíveis.

Naquele contexto histórico específico, Teixeira e Werneck Vianna (2013) desenharam cenários macroeconômicos para o futuro brasileiro e apontaram:

O país dispõe de um conjunto de fatores que podem favorecer o enfrentamento da turbulência externa e encontrar caminhos para que o cenário virtuoso se confirme. Tais fatores envolvem elementos de ordem concreta – da transição demográfica à plataforma pré-sal – e de ordem institucional – em especial o sistema de bancos públicos de que o país dispõe. E envolvem também fatores de ordem subjetiva, manifestos na inflexão que a política macroeconômica parece estar experimentando (Teixeira & Werneck Vianna, 2013, p. 56).

De 2013 aos dias atuais, a economia brasileira passou por profundas transformações. Em 2015, houve uma virada na condução da política econômica que representou a vitória de um diagnóstico conservador sobre a economia brasileira, o qual impactou os rumos do nosso desenvolvimento. Um choque recessivo da política econômica contribuiu para uma das maiores crises da história brasileira ao promover um ajustamento negativo no mercado de trabalho, na trajetória do crescimento dos salários e na distribuição de renda (Rossi & Mello, 2017a).

Desde então, o Brasil tem avançado em reformas que consolidam o diagnóstico conservador e retiram as responsabilidades e os instrumentos do Estado para a condução do crescimento econômico, na regulação do sistema e na prestação de serviços sociais. Essa trajetória, no entanto, poderá ser fortemente impactada pelos efeitos da pandemia.

Se, por um lado, a pandemia agrava a crise econômica e social brasileira e tende a reforçar as desigualdades estruturais, por outro essa crise representa também um violento golpe na agenda econômica neoliberal e abre janelas de possibilidades para mudanças de rumo. Os cenários macroeconômicos para o futuro se tornam cada vez mais opacos, mas um cenário desejável, apesar de improvável, se torna possível.

Nesse contexto, o objetivo principal desta pesquisa é desenhar cenários macroeconômicos para um horizonte de vinte anos, com a finalidade de configurar situações-limite, prováveis ou improváveis, para ajudar a capacitar os pesquisadores, formuladores e gestores de políticas públicas de saúde a lidar com as incertezas do futuro. Para isso, dialoga-se com o livro *Saúde no Brasil em 2030* (Gadelha, Carvalho & Pereira, 2013) e artigos como Teixeira e Werneck Vianna (2013) e outros que se aventuram a fazer análises prospectivas para a economia brasileira. Ademais, buscaremos avaliar, de um lado, o impacto da agenda da austeridade, considerando que esta conduz a diferentes cenários para o crescimento da demanda pública, que por sua vez tem impacto no consumo e no investimento privado; e de outro lado, o impacto de possíveis transformações no plano internacional do mundo que emerge pós-pandemia.

Para tanto, a pesquisa se estrutura em três partes. A primeira trata da metodologia para a construção de cenários e aborda a literatura internacional sobre o assunto, recuperando parte da literatura brasileira sobre prospecção de cenários em nosso país. A segunda parte faz uma breve análise retrospectiva sobre a economia brasileira apoiada na narrativa da construção e desconstrução de um modelo de desenvolvimento distributivo no Brasil. Por fim, a terceira e última seção apresenta cenários econômicos para o Brasil dos próximos vinte anos, considerando as incertezas críticas nos planos nacional e internacional.

2. CONSTRUÇÃO DE CENÁRIOS: METODOLOGIA E LITERATURA

2.1. ORIGENS E METODOLOGIAS DOS CENÁRIOS ESTRATÉGICOS

É lugar-comum desacreditar as previsões feitas por economistas. Por isso, trata-se de uma tarefa potencialmente inglória escrever sobre a economia brasileira num horizonte de vinte anos. Dada a incerteza radical que existe sobre o tempo futuro, qualquer tentativa de previsão está fadada ao fracasso. A saída, nesse caso, é recorrer à construção de cenários. A construção de cenários não é um exercício de previsão. Não diz respeito a uma “verdade”, nem às preferências de quem o realiza. Esse exercício é necessariamente ficcional, baseado em hipóteses claras e explícitas. Apesar de ficcional, precisa ser plausível e coerente, mesmo que aparentemente improvável. Possivelmente, a característica mais importante que um cenário precisa possuir é ser útil e cumprir um propósito. Nesse caso específico, auxiliar a Fiocruz no seu planejamento estratégico, por meio de cenários macroeconômicos para a economia brasileira até o ano 2040.

Ramirez (2008) aponta uma série de motivos para se utilizar a metodologia de cenários. Alguns desses motivos são direcionados especificamente para a administração empresarial e negócios; outros, no entanto, são de caráter mais geral e têm relação com o caso aqui em discussão. Em primeiro lugar, podemos destacar que a construção de cenários serve como um arcabouço para se realizarem “experimentos conceituais” com a estratégia institucional. Como o planejamento estratégico da Fiocruz se encaixa em diferentes situações macroeconômicas? O quão robusto ele é para diferentes arranjos de políticas econômicas e suas consequências?

O mesmo autor indica ainda outros motivos para a utilização de cenários: ajudar a compreender e dar sentido a fenômenos complexos; antecipar eventos, quando previsões não são confiáveis; mapear incertezas e riscos. Com um leque de cenários em mãos, busca-se, portanto, criar uma “memória sobre o futuro” (Schwartz, 1991). Se os eventos se desenrolarem em alguma das direções apontadas, a resposta organizacional aos novos acontecimentos será mais rápida, reduzindo o custo de se lidar com mudanças.

Essa metodologia de cenários se torna mais relevante na situação em que nos encontramos hoje, que poderia ser classificada como “turbulenta” (Emery & Trist, 1965). Esse é o ambiente mais complexo, no qual as mudanças ocorrem em alta velocidade, como estamos vendo no Brasil e no mundo nos últimos anos. Nesse caso, a metodologia de cenários deve levar os planejadores e formuladores de políticas a desafiar o pensamento convencional. Ainda mais se tivermos em vista que essas mudanças (econômicas, políticas, sociais) são exógenas à Fiocruz. Portanto, ter em mãos um portfólio de cenários alternativos será muito útil para o planejamento organizacional.

A metodologia de cenários começou a ser desenvolvida nos EUA e na França no fim da Segunda Guerra Mundial. Possui uma dupla origem, tanto em cenários para questões militares quanto para negócios. Por conta disso, parte da sua história não é conhecida, pois foi gestada sob sigilo, seja militar, seja empresarial. Nos EUA, seu desenvolvimento está associado ao trabalho na RAND Corporation feito por Herman Kahn, financiado pelo governo norte-americano. Na França, seu início está ligado ao trabalho feito por Gaston Berger no departamento de planejamento do governo francês (Ramirez, 2008; Chermack, 2003).

Os anos 1960 e 1970 representam um momento no qual a metodologia de cenários prospectivos ganha destaque. Richard Kahn funda o Hudson Institute, após sair da RAND Corporation, e publica em 1967 o livro *The Year 2000* (Kahn & Wiener, 1967), um marco nessa literatura. Sua abordagem de “pensar o impensável” (Kahn, 1962) é considerada uma característica da chamada “escola americana”. A década de 1960 é também o momento no qual Pierre Wack, trabalhando juntamente com a empresa Shell, propõe um cenário de crise no mercado de petróleo, em que os países produtores restringiriam a sua oferta com efeito nos preços internacionais. Ocioso apontar que em 1973 houve o chamado primeiro choque do petróleo comandado pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), no qual o preço do barril aumentou cerca de quatro vezes. A reação rápida da empresa a essa drástica mudança é creditada ao trabalho com cenários feitos no fim da década anterior (Van Der Heijden, 1996).

Chermack (2003) nos oferece uma boa revisão da literatura, ao apresentar diferentes metodologias e procedimentos de construção de cenários. Vamos aqui adaptar essa discussão metodológica para o caso de cenários macroeconômicos. Essas metodologias, de forma geral, enquadram-se dentre três possibilidades: modelagem qualitativa e aplicada (Amara & Lipinski, 1983), abordagem qualitativa (Kahn & Wiener, 1967) ou a abordagem de Millet e Randles (1986), que mistura elementos das duas anteriores.

Como aponta Chermack (2003), muitas metodologias de construção de cenários são guardadas sobre segredo comercial, pois foram desenvolvidas dentro de empresas privadas. Van der Heijden (1996) é uma das exceções a esse caso e apresenta sua abordagem de forma detalhada. Adaptando para cenários macroeconômicos, o primeiro passo é identificar as incertezas relevantes, que o autor classifica de três formas: riscos, incertezas estruturais e o incognoscível. O primeiro caso está relacionado ao que se pode ser quantificado de forma probabilística, a partir

de eventos conhecidos, já ocorridos. A incerteza estrutural diz respeito a eventos possíveis de serem imaginados, porém sobre os quais não se pode imputar nenhuma probabilidade. Já o incognoscível é o que sequer se pode imaginar.

Com base no mapeamento das incertezas, começa-se a construção de cenários. É um momento, destaca o autor, em que se deve “suspender a descrença” e usar a imaginação para se pensar em alternativas muito diferentes entre si. Os critérios sugeridos para se construir os cenários nessa fase são: pelo menos dois cenários para representar a incerteza; cada cenário precisa ser plausível, internamente consistente e relevante para o cliente; e precisa fornecer uma perspectiva nova e original. A partir disso, propõe trabalhar e recheiar os cenários mediante tendências e padrões-chave e ranquear as forças motrizes pela sua imprevisibilidade e seu potencial impacto.

Outra metodologia é a desenvolvida no âmbito da Global Business Network, baseada nos trabalhos de Wack (1985) e Schwartz (1991). Sua abordagem é do geral para o particular, identificando primeiramente qual é a questão central. Em seguida, deve-se identificar as forças motrizes dominantes no ambiente econômico, político, tecnológico, ambiental e social. Posteriormente, deve-se ranquear essas forças mediante dois critérios: o grau de importância e o grau de incerteza, para se construírem os cenários com base nos *rankings* gerados, checando sua plausibilidade para ver se dão conta do problema inicial. A última etapa consiste em escolher indicadores-chave para verificar se os cenários estão evoluindo de acordo com os cenários ou não.

Uma terceira metodologia bem estabelecida é a da escola francesa, baseada principalmente no trabalho de Michel Godet (Chermack, 2003; Castro, 2017). Godet, em primeiro lugar, divide os cenários em duas categorias. Estes podem ser de situações futuras, em que apenas se descreve a posição final do cenário; e dos cenários de desenvolvimento, em que se discute a sequência de eventos que levam à situação futura. Cada categoria pode ter três tipos de cenários: baseados em tendências, ou seja, os cenários que se consideram mais prováveis de ocorrer; de contraste, em que se exploram casos extremos; e normativos, que discutem a viabilidade de um futuro desejado.

Depois de se ter claros qual categoria e qual tipo de cenário será construído, essa abordagem propõe que se sigam três etapas. Primeiro, deve-se compilar as informações que serão usadas e construir uma matriz de impactos, com as relações causais entre as variáveis. Em seguida, deve-se verificar o leque de possibilidades. O objetivo dessa fase é a redução da incerteza por meio da identificação das variáveis-chave. A terceira e última etapa é o desenvolvimento dos cenários em si, pelo estabelecimento do conjunto de hipóteses e explicitação do caminho que conduz do presente ao cenário proposto para o futuro.

A última metodologia que vamos descrever é a *decision strategies international*, que pode ser apreendida dos trabalhos de Shoemaker (1993, 1995). Nessa metodologia, em comum com outras, o primeiro passo é definir o escopo do projeto, estabelecendo o horizonte temporal. Após isso, deve-se analisar as principais tendências tendo em vista o objeto e o interessado no cenário. A terceira etapa é mapear as incertezas-chave e estabelecer a relação entre as incertezas. A quarta etapa é a construção preliminar de cenários. Uma forma simples de se fazer é pela construção de cenários extremos, com todas as características negativas em um, todas as características positivas em outro. Por outro lado, uma técnica muito utilizada é o mapeamento de duas incertezas-chave que permitem a construção de quatro cenários. A partir dessa

construção de cenários, deve-se checar a plausibilidade de cada um e tentar identificar pontos cegos. Por fim, deve-se escolher com quais cenários se irá trabalhar, utilizando como critério a consistência interna, sua relevância e se são desafiadores para o pensamento vigente. Esses cenários devem ser radicalmente diferentes entre si, não podem ser apenas a variação de um único tema. Devem também representar uma situação estável e perene, para que a instituição que vá utilizá-los não se organize para algo passageiro.

A análise dessas diferentes metodologias de construção de cenários nos permite perceber alguns temas comuns e algumas características daqueles considerados eficientes. O uso de cenários deve desafiar o pensamento corrente dos tomadores de decisões; cenários devem contar histórias diferentes com amplo escopo, analisando questões aparentemente não relacionadas.

Não há um consenso sobre o número ideal de cenários a serem construídos. Wack (1985), por exemplo, sugere que não se utilizem mais do que três cenários. Ele aponta que o ideal é a construção de um cenário base, que represente o *business as usual*, e dois cenários ousados, baseados em incertezas críticas. Van der Heijden (1996), por sua vez, defende a ideia de que se usem mais de dois cenários, porém menos do que cinco. Segundo o autor, essa é a melhor forma de se captar a incerteza intrínseca ao se pensar o futuro. Tal quantidade de cenários permite também uma abordagem multidisciplinar que dê conta de diferentes visões de mundo.

Outro ponto comum a todas as metodologias discutidas é que os cenários são entendidos com uma história de amplo espectro, e não projeções certeiras de um ponto no tempo. Não obstante, é recomendado que se destaquem variáveis-chave que devem ser acompanhadas para que tomadores de decisões, formuladores de políticas públicas e planejadores possam avaliar, ao longo do tempo, se o mundo real está se direcionando para algumas das direções apontadas.

Escolhidas as incertezas críticas e desenhados os esboços com as principais características de cenários, o passo seguinte é tornar cada cenário mais robusto com o detalhamento do comportamento das principais variáveis econômicas. Em geral, tal detalhamento pode seguir duas estratégias distintas: modelos de equilíbrio geral ou modelagem em blocos.

Os modelos de equilíbrio geral costumam estabelecer as relações econômicas de produção, distribuição e demanda num bloco único. A ideia por trás de tal procedimento é definir relações lógicas entre os cenários macroeconômicos propostos e um conjunto de variáveis macroeconômicas. Essa determinação se dá pela separação e entendimento dos seus determinantes estruturais e permanentes daqueles elementos que são assistemáticos e conjunturais.

O exercício aqui proposto pode ser considerado de estática comparativa. Vamos contrastar a atual situação da economia brasileira com os diferentes cenários propostos. Os diferentes panoramas macroeconômicos podem ser entendidos como centros de gravidades. Isso significa que, caso o cenário qualitativo venha a vigorar, o sistema econômico oscilaria em torno dessa posição central. E por mais que saibamos que essas posições não vão se realizar de fato, sua utilidade é indicar para qual direção o sistema econômico se moveu.

Nosso detalhamento dos cenários macroeconômica é feito mediante a análise de fatores ou restrições estruturais, com abertura para se incorporar a fatores histórico-institucionais e à dimensão sociopolítica, que se manifesta, por exemplo, no conflito distributivo.

A perspectiva teórica parte de algo comum à heterodoxia econômica, a noção de separação (Serrano, 1988). Essa noção indica que a composição de um cenário macroeconômico global é feito segundo teorias parciais separadas. Os determinantes do produto e do emprego, por

exemplo, são analisados em separado dos determinantes da distribuição. É claro, no entanto, que as inter-relações entre esses diferentes conjuntos teóricos também precisam ser analisadas para se ter consistência macroeconômica. Posteriormente, tais teorias devem ser combinadas para se montar um cenário macroeconômico completo.

Essa noção de separação não implica que esses corpos teóricos sejam completamente independentes entre si. Implica apenas que não existe uma relação única estabelecida *a priori*, abrindo espaço para se levarem em conta diferentes arranjos históricos institucionais, conforme o cenário que for considerado.

Tal perspectiva é radicalmente oposta à teoria neoclássica, corpo teórico principal dentro do *mainstream* econômico (Lavoie, 2014). Nessa abordagem, existe um único princípio econômico para a determinação do produto, do emprego, dos preços relativos e da distribuição de renda entre salários e lucros: o princípio da substituição, como denominado por Alfred Marshall. É importante notar que tal princípio, presente nas abordagens do equilíbrio geral (original e contemporânea), já foi alvo de críticas teóricas ao longo da história do pensamento econômico, assim como de críticas empíricas.¹

2.2. SOBRE A PROSPECÇÃO DE CENÁRIOS NO BRASIL

Como ressalta Buarque (2003), a metodologia de cenários estratégicos começou a se disseminar no Brasil nos anos 1980. Alguns dos responsáveis por essa disseminação foram empresas estatais responsáveis por investimentos com longo prazo de maturação, como Eletrobras e Petrobras. Ou ainda o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), banco público responsável por grande parte do crédito de longo prazo no Brasil.

Castro (2014, 2017) discute a experiência história do BNDES com a formulação de cenários de acordo com o planejamento estratégico institucional. Segundo a autora, os cenários foram usados em quatro momentos diferentes: 1984, 1987, 2007 e 2012. Vamos discutir aqui essas quatro experiências de formulação e o uso de cenários do BNDES, com especial atenção para o cenário feito em 2012. Este último caso é de particular interesse, pois foi apresentando e discutido em artigo escrito por dois dos participantes do grupo de trabalho de construção de cenários da instituição (Castro & Souza, 2015).

Em 1984, ocorreu a primeira iniciativa do BNDES no uso de cenários no seu planejamento estratégico, visando ao horizonte temporal 1984-1990. Naquela ocasião, a conjuntura internacional estava marcada pelas consequências da segunda crise do petróleo, o aumento da taxa de juros norte-americanos empreendido por Paul Volcker na presidência do *Federal Reserve System*, a escassez de financiamento internacional e o início da crise da dívida externa dos países latino-americanos. No cenário doméstico, havia uma premência dos temas macroeconômicos, devido à elevada inflação e à falta de um projeto de desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Nesse contexto, a determinação do BNDES foi usar a metodologia de cenários para o planejamento interno e para pensar a atuação futura da instituição.

De acordo com Castro (2014), a equipe do BNDES foi influenciada por Godet e seu método prospectivo. Sua metodologia seguiu quatro etapas. Primeiro, delimitaram os subsistemas a serem analisados: internacional, político, macroeconômico, produtivo e social. A segunda etapa

¹ Para a história do debate teórico, ver Lazzarini (2011); para críticas empíricas, ver, por exemplo, Shaikh (1974).

consistiu de uma análise retrospectiva dos cinco subsistemas. Em seguida, foram definidas as estratégias dos principais atores. A quarta etapa envolveu a construção de quatro cenários, dos quais foram escolhidos dois.

O primeiro cenário foi escolhido por ser aquele que se considerava o mais provável de ocorrer. Este era chamado de “Cenário de ajustamento”, no qual a trajetória da economia brasileira seria condicionada pela necessidade de refinanciamento da dívida externa, e para tanto seria necessário um “ajuste”. Nesse cenário, considerado contraproducente ao crescimento e desenvolvimento econômico, a economia brasileira cresceria em média 4,5% ao ano, o que era considerado insuficiente para absorver toda a nova mão de obra que chegaria ao mercado de trabalho.

O segundo cenário escolhido foi o considerado “estratégico”. Nesse futuro alternativo, o novo governo que se iniciaria em 1985 teria capacidade de empreender políticas públicas para o desenvolvimento econômico e social, com isso o Brasil chegaria em 1990 com um crescimento médio de 7,0%. Nenhum dos cenários contava com previsões econométricas das variáveis-chave, porém estas foram quantificadas para servir de guia de análise e testar a consistência das hipóteses adotadas.

Como destaca Castro (2014), é interessante notar que os dois cenários partem de uma mesma visão sobre os rumos da economia internacional. Ambos seriam favoráveis ao crescimento das exportações brasileiras a despeito do conjunto de políticas econômicas que fosse empreendido.²

Em 1987, o BNDES empreende uma nova rodada de planejamento estratégico utilizando-se novamente da metodologia de cenários. O contexto econômico mudara em relação a 1984. Com o fracasso dos planos de estabilização no início da Nova República, a inflação elevara de patamar. Nessa conjuntura, os temas macroeconômicos dominavam ainda mais as preocupações dos formuladores de política econômica, em especial a questão do controle inflacionário, em detrimento do planejamento do desenvolvimento.

No entanto, a despeito do horizonte de curto prazo das preocupações macroeconômicas, o BNDES expande o horizonte temporal dos seus cenários, mirando o ano 2000. Novamente foram apresentados dois cenários, mas agora com hipóteses diferentes da economia internacional para cada um destes. São eles: “integração competitiva” e “fechamento”.

De acordo com Castro (2017), o diagnóstico era que o processo de substituição de importações havia se esgotado no Brasil e, do ponto de vista produtivo, o país já estaria atrasado em relação à mudança de paradigma tecnológico que se verificava na época (microeletrônica). O Estado brasileiro, por sua vez, encontrava-se desestruturado, sem capacidade de planejar e executar investimento público, visto como central para o processo de desenvolvimento econômico. Por outro lado, havia uma visão positiva sobre o capital produtivo estrangeiro, por trazer novas técnicas produtivas, gerenciais e mercadológicas, e também sobre a maturidade da indústria nacional, que teria capacidade de exportar manufaturados em larga escala.

O cenário “integração competitiva” era o considerado estratégico, que orientou o planejamento institucional. Em tal cenário, a economia brasileira viveria um ciclo virtuoso, no qual

² Um fato curioso destacado por Castro (2017) é que no documento no qual é feita a discussão dos cenários (BNDES, 1984) é possível perceber uma semelhança com as hipóteses do livro de Castro e Souza (1985), *A economia brasileira em marcha forçada*. Isso não é mero acaso. Antonio Barros de Castro e Francisco Eduardo Pires de Souza, os dois autores do livro, trabalharam como consultores do BNDES nesse processo de planejamento estratégico.

conseguiria expandir as exportações e o mercado interno, o que permitiria ganhos de produtividade para a indústria nacional, enquanto o Estado conseguiria modernizar suas instituições.

Já o cenário “fechamento” seria o oposto: a economia internacional seria caracterizada por crises financeiras, elevadas taxas de juros, redução do comércio internacional, culminando em estagnação ou até recessão. Nesse contexto, não haveria oportunidade para avanço produtivo ou modernização institucional, de tal sorte que a política econômica seria meramente de caráter defensivo e reativo.

Apesar de não estar explícito nas fontes consultadas, aparentemente foi utilizada a metodologia de cenários de contraste, conforme sugerido por Godet (Chermack, 2003). Um cenário contém todas as características positivas da economia doméstica e da economia internacional; o outro contém todas as características consideradas negativas ou desfavoráveis.

O BNDES volta a realizar internamente a construção de cenários em 2007, vinte anos após sua última experiência desse tipo. O Brasil e o mundo se encontram em outro contexto. A economia internacional passa por um *boom* do preço das *commodities*, crescimento do comércio internacional, em parte devido à ascensão da economia chinesa, e há um longo ciclo de liquidez internacional.

No ambiente doméstico, a inflação elevada era um problema resolvido há mais de dez anos, e o segundo governo Lula perseguia de forma consistente políticas de desenvolvimento econômico e social, com políticas de transferência de renda, aumento real do salário mínimo, do crédito interno e do investimento público.

Nessa ocasião, foram criados cenários em dois níveis, macrocenários sobre o Brasil e o mundo, e cenários internos do BNDES. Castro (2017) afirma que a metodologia utilizada foi muito semelhante à implementada na reflexão de cenários de 2012. Como já mencionado, essa última experiência está bem detalhada em Castro e Souza (2015), portanto a discutiremos com mais atenção.

De acordo com Castro e Souza (2015), o trabalho de construção de cenários de 2012 foi inspirado pela metodologia de Pierre Wack, tendo em vista o horizonte temporal do ano de 2030. Nesse documento, podemos depreender as etapas seguidas pela equipe de cenários do BNDES. O primeiro passo foi a análise retrospectiva da economia internacional e da economia nacional. Essa análise teve como objetivo avaliar quais seriam os “fatos portadores de futuro” ou “sinais do presente” (Castro & Souza, 2015, p. 404). Destes são retiradas as tendências correntes entendidas como capazes de moldar o futuro. Também são elencados os “fatos invariantes” que devem estar presentes em qualquer cenário.

A etapa seguinte é avaliar as “incertezas”, que são os condutores aos possíveis futuros distintos. Com base nessa análise, os autores discutem duas incertezas críticas, que são as hierarquizadas como as mais importantes para a construção dos cenários alternativos e representam, portanto, a bifurcação relevante das diferentes trajetórias. De acordo com os autores, foi escolhida uma incerteza crítica para o cenário internacional e uma incerteza crítica para o Brasil. A combinação dessas duas incertezas culminou na construção de quatro cenários alternativos, cada um batizado com o nome de uma música brasileira.

Combinando o cenário para o mundo de “liderança compartilhada” com o cenário para o Brasil de “desenvolvimento pactuado”, foi construído o cenário “sonho meu”. Este é o cenário mais otimista. O ambiente internacional é estável e afluente. EUA e China compartilhariam a

liderança geopolítica mundial, que os autores denominam *Pax* sino-americana, com a União Europeia tendo ainda proeminência, porém menos importante que os dois países anteriores. Seria um cenário no qual os países em desenvolvimento também ganhariam mais relevância política e econômica no plano internacional.

A conjuntura doméstica, por sua vez, seria um concerto político que permitiria um desenvolvimento econômico e social, ecologicamente sustentável, com melhora da inserção internacional do país acional. Ou seja, o arranjo político, econômico e social interno seria tal que o Brasil conseguiria usufruir da melhor forma possível a bonança internacional.

O caso para contraste é o chamado “o mundo é um moinho”, no qual o mundo se encontra em uma “multipolaridade conflituosa” e o Brasil está uma situação de “dependência e fragmentação política”. Nesse caso, a situação internacional é bastante adversa. Há um desarranjo do ordenamento internacional tal qual o conhecemos, com um regresso a políticas nacionalistas. Há instabilidade financeira internacional e instabilidade política em diversos países. O cenário doméstico brasileiro também é de instabilidade política e econômica. A inserção internacional é meramente passiva, com regressão produtiva e social.

Os outros dois cenários são casos intermediários. A combinação do cenário mundial de liderança compartilhada com cenário brasileiro de dependência e fragmentação política resulta no cenário denominado “deixa a vida me levar”. O comportamento passivo da economia brasileira com um ambiente internacional favorável proporciona ao país bons resultados nas fases ascendentes do ciclo internacional, porém sem apresentar melhoras estruturais.

Já a combinação de uma multipolaridade conflituosa no mundo com o Brasil experimentando um desenvolvimento pactuado resulta no cenário “apesar de você”. Este cenário, como ressaltam Castro e Souza (2015), não é inédito na história econômica brasileira. A adversidade externa resulta numa mobilização de forças internas diante das dificuldades impostas pelo cenário internacional, com alguma capacidade de promover o desenvolvimento do país.

Todos os cenários possuem discussão qualitativa, e também são quantificadas as variáveis econômicas-chave para servir de referência analítica.

O último trabalho de cenários prospectivos de temática macroeconômica que vamos discutir foi o realizado no âmbito do projeto da Fiocruz “A saúde no Brasil em 2030”, por Teixeira e Werneck Vianna (2013). Os autores fundamentam a construção de cenários num longo retrospecto da economia brasileira, desde 1930, contrastando seus períodos de intenso crescimento com os períodos de baixo crescimento.

É interessante notar a visão pessimista sobre a economia internacional que perpassa os três cenários construídos. Isso se deve a uma influência do momento no qual o trabalho foi feito. Naquela ocasião, o mundo ainda se recuperava da Grande Recessão de 2008-2009, a maior crise econômica desde o *Crash* de 1929 e a Grande Depressão dos anos 1930. E se em 2012 os EUA já haviam superado a recessão, sua economia ainda crescia muito lentamente, e a Zona do Euro enfrentava uma grave crise econômica relacionada ao endividamento elevado de diversos países-membros.

A metodologia utilizada passa por construir um cenário otimista, de caráter normativo, chamado de “cenário otimista e possível”. Tal cenário foi construído com base em hipóteses comuns a todos os cenários e um rol de políticas econômicas que deveriam ser perseguidas para se alcançá-lo. Nesse cenário, a economia brasileira cresce em média 4,0% ao ano, continuando

sua trajetória de redução das desigualdades sociais, com crescimento do salário mínimo real e aumento da participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional.

Nesse cenário, a política econômica logra resultados positivos, a despeito do cenário internacional pessimista. Em especial, a redução dos juros e o crescimento econômico permitiriam uma redução do superávit primário a zero, com recomposição da capacidade do Estado de se endividar e gastar. Isso é fundamental, pois, como destacado pelos autores, para se atingir tal cenário seria necessário um grande conjunto de investimentos, públicos e privados, em saúde, educação e infraestrutura. Adicionalmente, haveria também um conjunto de políticas industriais e agrícolas, de maneira que a geração de empregos se daria em postos qualificados, com elevada remuneração.

Os outros dois cenários considerados são aqueles nos quais não se chega a uma situação mais favorável devido a obstáculos, inclusive a não adoção de políticas econômicas recomendadas no cenário otimista/normativo.

O primeiro deles é o “cenário pessimista e plausível”. Este é um cenário dominado por políticas econômicas conservadoras, que os autores chamam de monetaristas. Dessa forma, a política econômica é dominada por uma elevada taxa de juros com objetivo de se manter a inflação sobre controle e para se financiar o balanço de pagamentos por meio da entrada de capitais especulativos de curto prazo. Essa política monetária teria como consequência um elevado gasto financeiro do Estado, que provocaria um grande endividamento público. A política fiscal seria então dominada pelo objetivo de se gerarem superávits primários crescentes para se estabilizar a relação dívida/PIB, minando a capacidade estatal de liderar o crescimento via gasto público. Assim, o PIB cresceria igual à taxa de crescimento populacional (0,63%), com estagnação das melhoras sociais e distributivas alcançadas no período anterior.

O terceiro cenário apresentado pelos autores é chamado de “conservador e provável”. Este é o cenário que podemos chamar de *business as usual*, no qual a economia brasileira seguiria as tendências da conjuntura sob a qual o trabalho foi realizado. A economia brasileira cresceria a uma média de 2% ao ano, com relativo baixo desemprego, porém sem melhoras sociais e distributivas significativas.

Ainda é cedo para uma avaliação desses cenários, posto que seu horizonte temporal é 2030. Porém, até agora, o desempenho da economia brasileira é ainda pior do os autores consideravam pessimista e plausível.

3. BREVE ANÁLISE RETROSPECTIVA DAS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS

O Brasil adentra o ano 2021 do mesmo modo que iniciou o ano de 2001, em meio a uma instabilidade econômica e uma agenda econômica liberal. Mas esses vinte anos não foram uma continuidade no plano econômico. Entre 2003 e 2014, o país viveu um ciclo de crescimento caracterizado por uma agenda distributiva que, apesar de inúmeras contradições, logrou melhoras sociais significativas. Esta seção propõe uma breve narrativa sobre a construção desse modelo distributivo no Brasil – suas virtudes, seus erros, limites e lacunas – e o seu desmonte.

3.1. A CONSTRUÇÃO E OS LIMITES DO MODELO DISTRIBUTIVO

Os governos do PT construíram um modelo de desenvolvimento com muitos equívocos, mas cuja maior virtude foi a melhora no mercado de trabalho e na renda dos mais pobres. Apoiado na criação de um mercado de consumo de massas formado mediante políticas distributivas e ampliação do acesso ao crédito, esse modelo proporcionou um ciclo virtuoso de crescimento com distribuição de renda e mostrou que não há oposição direta entre aumento de salários, emprego e produtividade.³ Ou seja, os salários não impactaram apenas como custos de produção do lado da oferta, mas também do lado da demanda, gerando renda e crescimento. Ao contrário do discurso conservador, esse crescimento não foi artificial, tampouco foi puxado exclusivamente pelo consumo: nesse período, a taxa de investimento cresceu mais do que o consumo e do que o PIB, com exceção de 2009, por conta da crise internacional.

Esse modelo teve lacunas, uma vez que sua ênfase esteve na inclusão social pelo mercado de consumo de bens privados e não de bens públicos, permitindo à população mais pobre ascender ao mercado consumidor sem, no entanto, ampliar de forma adequada o acesso à cidadania e aos direitos sociais. Tal modelo também teve fragilidades que vieram à tona a partir da crise internacional de 2008 e que consistiram essencialmente na ausência de uma estratégia coordenada para o desenvolvimento produtivo. Adaptando os termos de Celso Furtado, o Brasil promoveu uma modernização dos padrões de consumo da população sem promover uma modernização equivalente da estrutura produtiva (Rossi & Mello, 2017a).

Nesse período, recuperou-se parte do arcabouço desenvolvimentista, mas de forma tímida e fragmentada. Sobretudo, não houve coesão institucional e planejamento estratégico. A política de crédito dos bancos públicos, por exemplo, pouco conversava com as políticas tecnológicas, que não dialogavam com a atuação das empresas estatais, que por vezes se opunham à política macroeconômica do governo. Nesse último ponto, a persistência de altas taxas de juros e, em particular, a de uma taxa de câmbio apreciada contribuíram para o enfraquecimento do setor produtivo brasileiro.

Os efeitos da crise internacional agravaram os problemas produtivos e tornaram evidente a queda de competitividade das empresas brasileiras. O cenário internacional mudou completamente e acirrou a disputa por mercados, e as exportações de países como a China, diante da desaceleração da demanda nos países centrais, foram redirecionadas para países com algum dinamismo no mercado consumidor, como o Brasil. Nesse contexto, as cadeias produtivas brasileiras foram sendo corroídas pelo aumento do conteúdo importado, e o empresário brasileiro foi se tornando cada vez mais um importador.

3.2. ERROS DE PERCURSO E O INDUSTRIALISMO

Em 2011, quando Dilma Rousseff assumiu a Presidência, o modelo de desenvolvimento já dava sinais de esgotamento por motivos domésticos (ligados à perda de dinamismo do ciclo de consumo e de crédito) e externos (por causa da crise internacional e do acirramento da disputa por mercados). A combinação desses efeitos diminuiu a capacidade da oferta de acompanhar a demanda interna ainda aquecida. Assim, o dinamismo da demanda doméstica começou a

³ Segundo Bielschowsky (2014), a constituição de um mercado de consumo de massas era uma estratégia econômica deliberada dos governos do PT e foi explicitada no programa de governo do partido em 2002 e nos planos plurianuais (PPA) elaborados ao longo do governo Lula.

vazar para fora, aumentando os déficits externos, e a indústria brasileira tornou-se cada vez mais vulnerável e mais importadora de bens intermediários.

Era hora de mudar a orientação do modelo econômico, e a opção estratégica adequada era reforçar a infraestrutura – produtiva, urbana e social – como elemento dinâmico e assim estimular o investimento e a produtividade.

Nesse plano, os resultados foram muito aquém do desejado. O governo apostou suas fichas no setor privado por meio de políticas de oferta como a ampliação do crédito subsidiado, as concessões públicas, o realinhamento de preços macroeconômicos (redução de juros, logo revertida, e a desvalorização cambial), a redução de custos de energia e dos *spreads* bancários e a forte desoneração fiscal. Essa última política marcou uma gestão fiscal caracterizada por um ajuste fiscal em 2011 que freou a economia brasileira, com desonerações e por manobras contábeis (Mello & Rossi, 2018). Trata-se de uma agenda “industrialista”, não no sentido de industrializante, mas no de favorecer os interesses dos setores industriais, ou o que Carvalho (2018) identificou como “Agenda Fiesp”.

Como resultado, o setor privado não respondeu aos estímulos do governo, e a combinação de baixo crescimento com desoneração fiscal gerou uma enorme queda na arrecadação que deteriorou fortemente as contas públicas. Nada disso seria tão grave se não servisse de pretexto para uma virada na política econômica cujo efeito é a desconstrução gradual do modelo distributivo que, mesmo com a desaceleração econômica, apresentava continuidade na redução da pobreza e com taxa de desemprego na mínima histórica em 2014.

No fim de 2014 se anunciou um déficit primário de 0,6% do PIB, que certamente não é um resultado confortável, mas nada excepcional quando comparado a outros países, como o Chile (1,4% de déficit primário em 2014), dos Estados Unidos (3%) e do Japão (7%). Do lado dos estoques, a dívida bruta cresceu, mas estava longe do patamar de 2002, quando chegou próximo de 80%, e a dívida líquida permaneceu em patamar absolutamente confortável (em torno de 35%), próximo à mínima da série histórica.

Apesar disso, prevaleceu a narrativa da catástrofe fiscal, do colapso das contas públicas e de que era preciso um ajuste agudo do modelo econômico que recuperasse a credibilidade dos mercados e repensasse o papel do Estado na economia. Estabeleceram-se os condicionantes necessários para a virada para a austeridade.

3.3. A VIRADA PARA A AUSTERIDADE

A vitória do diagnóstico conservador na construção da narrativa econômica foi base para uma profunda mudança no modelo econômico. A partir de 2015, o “experimento liberal” apoiado em uma “terapia de choque” provocou um desajuste na economia brasileira, com aumento da inflação e do desemprego, transformando uma estagnação econômica na maior depressão brasileira desde a década de 1930.

Essa terapia de choque se constitui de um choque fiscal, um choque de preços e um choque monetário, conforme discutido em Rossi e Mello (2017b). No plano fiscal, o gasto público primário do governo federal se contraiu 2,9% em termos reais em 2015, e o investimento público foi a principal vítima dos cortes: caiu em torno de 40% em termos reais. Essa contração, simultaneamente ao desempenho ruim das demais variáveis de demanda (consumo, investimento

privado e demanda externa), se mostrou pró-cíclica, aprofundou a recessão e contribuiu para a queda da arrecadação no mesmo período.

O governo optou por uma estratégia de choque nos preços administrados em detrimento de uma estratégia gradualista. Esse tipo de reajuste tem um alto grau de difusão em uma economia muito indexada, na qual a formação de preços é extremamente oligopolizada e conta com um alto grau de repasses de custos para o consumidor. O resultado foi a maior inflação ao consumidor desde 2002.

A taxa de juros Selic, que até outubro de 2014 estava em 11%, escalou para 14,25%. Com essa política monetária, o Banco Central tratou a inflação brasileira como se fosse um problema de excesso de demanda em um momento de contração de demanda e de choque de custos. Além de ineficaz para reduzir a inflação, a contração monetária contribuiu para a recessão ao aumentar o custo do crédito e o custo de oportunidade para o investimento produtivo. Esses três elementos não explicam totalmente a crise econômica, mas certamente contribuíram para ela.

3.4. A DESCONSTRUÇÃO DO MODELO DISTRIBUTIVO

A virada para a austeridade do governo Dilma Rousseff serviu como antessala para o *impeachment* que a destituiria do poder. O rápido aumento do desemprego, a queda na renda e a inflação na casa de dois dígitos criaram as condições econômicas para uma ruptura institucional – ruptura essa a serviço de um projeto econômico cujo objetivo era reformular os padrões de relação entre Estado, mercado e sociedade, apresentando-se claramente no projeto de emenda constitucional que configura a diretriz econômica de Temer-Meirelles.

A EC95 estabelece um novo regime fiscal no Brasil, no qual o gasto público primário não deve ter aumento real ao longo dos anos, ou seja, o gasto do ano em exercício não deve ser maior do que o gasto do ano anterior acrescido da inflação do ano anterior.

Nesse sentido, além de uma virada para a austeridade, o que diferencia o projeto de Temer é a imposição de reformas estruturais que modificaram a gestão econômica e o papel do Estado na provisão de bens e serviços públicos. Com a regra de gasto, conforme o país cresce, o Estado diminui relativamente ao PIB podendo chegar a um patamar em torno de 40% inferior em vinte anos. Da mesma forma, à medida que a população cresce, o gasto público *per capita* se reduz.

A eleição de Bolsonaro com uma agenda radical no plano dos costumes marca a continuidade da agenda econômica neoliberal. A lógica segue a de desmontar a capacidade do Estado de promover políticas sociais, induzir o crescimento e transformar a estrutura produtiva. Trata-se de uma nova concepção de atuação do Estado, absolutamente incompatível com os fundamentos da Constituição de 1988 e com a ideia de cidadania, que atribui aos cidadãos o direito à saúde, educação e outras garantias sociais e ao Estado o dever de prover esses serviços.

4. ANÁLISE PROSPECTIVA PARA OS PRÓXIMOS VINTE ANOS

Com base na análise retrospectiva apresentada na seção anterior, vamos apresentar nesta seção os cenários alternativos para os próximos vinte anos. Para a construção desses cenários, o primeiro passo será elencar e discutir uma incerteza crítica para o ambiente internacional e outra para o Brasil. Cada incerteza crítica abre possibilidade para dois caminhos distintos. O

cruzamento das incertezas críticas resultará em quatro cenários distintos, que serão discutidos na última subseção.

Antes de mais nada, é importante discutir um aspecto central para a articulação dos diferentes futuros: a pandemia pela qual atualmente estamos passando causada pela Covid-19. Uma pandemia, por si só, é um evento causador de uma incerteza radical. É muito difícil prever sua evolução, ainda mais se levarmos em conta as possibilidades de mutações do vírus. Do ponto de vista econômico, a pandemia e as medidas de isolamento social para contenção da contaminação causam um choque simultâneo de oferta e de demanda. Atividades produtivas foram interrompidas, com eventual quebra de empresas e destruição de postos de trabalho. Do lado da demanda, o isolamento social reduz drasticamente a demanda por uma série de produtos e, especialmente, serviços. O aumento do desemprego e a queda da renda agravam ainda mais a situação.

Diante dessa incerteza, iremos adotar uma única hipótese a respeito do desenrolar da pandemia. Vamos supor que até o fim de 2022 a pandemia será contida e, por isso, essa conjunção de choques negativos de oferta e demanda terá chegado a um fim. Para os nossos cenários de 2040, portanto, a pandemia terá influência pela forma com que vai afetar as relações econômicas, políticas e sociais, tanto no plano doméstico quanto no plano internacional.

4.1. IDENTIFICAÇÃO DE INCERTEZAS CRÍTICAS

4.1.1. O plano internacional

Para seguir na construção dos nossos cenários, precisamos discutir os rumos da economia internacional, com atenção às dimensões geopolíticas e geoeconômicas. Vamos discutir nesta seção os elementos de continuidade, que estarão presentes em qualquer cenário, e as chamadas incertezas críticas, que representam a bifurcação que conduz a diferentes futuros.

O primeiro elemento de continuidade é a manutenção da proeminência dos EUA no cenário internacional. Parece que as notícias do fim do poder americano são manifestamente exageradas – e de tempos em tempos voltam a aparecer. Com a derrota na Guerra do Vietnã e o fim da conversibilidade do dólar ao ouro, nos anos 1970, e os crescentes déficits externos apresentados pela economia americana nos anos 1980, muito se falou na época sobre o ocaso do poder americano. Como apontado por Tavares (1985) no calor do momento, e como sabemos hoje em dia, não foi o caso. O poder americano foi reforçado nesse momento. Nos anos 2000, com as dificuldades enfrentadas na Guerra do Iraque e com a crise iniciada em 2008, novamente falou-se em crise terminal do poder americano. Tampouco foi o caso.

Como apontam Medeiros (2004) e Serrano (2004), a retomada da hegemonia americana cumpriu um triplo papel. Em primeiro lugar, foi o movimento central para se ganhar a Guerra Fria, culminando no fim da União Soviética e do bloco socialista. Também no campo internacional, consolidou a liderança dos EUA ante os demais países. No entanto, também foi um ataque interno, contra os sindicatos, o estado de bem-estar social e o excesso de democracia (Medeiros, 2004). Com isso, restaurou e ampliou o poder de barganha das classes proprietárias no conflito distributivo interno (Serrano, 2004).

Seguindo a definição de Cardoso de Mello (1998), podemos afirmar que os EUA mantêm e manterão o controle nas três dimensões que compõem o poder capitalista: controle do poder

político-militar; controle da inovação tecnológica e do progresso técnico;⁴ e controle da moeda e da finança internacionalizada. Isso nos conduz para mais um elemento de permanência, que estará nos diversos cenários: o sistema monetário internacional continuará baseado no padrão dólar flexível (Serrano, 2016). Tal sistema monetário, surgido no ocaso de Bretton Woods, mostrou-se bastante resiliente. Não foi a causa da Grande Recessão (2008-2009), tampouco foi afetado por ela. Também não parece estar sendo afetado pela corrente crise, causada pelos impactos da Covid-19. O dólar continuará sendo moeda-chave para a circulação financeira e comercial no plano internacional.⁵

Outro elemento de continuidade na ordem internacional é a ascensão da Ásia. Como destaca Milanovic (2019), um fato notório do mundo contemporâneo é o balanceamento de poder econômico entre os países desenvolvidos ocidentais (Europa e EUA, em particular) e a Ásia. Segundo o autor, os níveis relativos de renda entre os países voltaram ao que se verificava antes da Revolução Industrial, a partir da qual ocorreu a grande divergência entre as duas regiões.

Dentro da ascensão asiática, o principal destaque é a China com seu acelerado desenvolvimento econômico, que combina elevadas taxas de crescimento com mudança estrutural e planejamento central. Ainda de acordo com Milanovic (2019), a China apresenta um tipo particular de capitalismo, chamado de “capitalismo político”, que tem como característica ser liderado pelo Estado. Além da China, outros países adotam esse modelo na Ásia (Cingapura e Vietnã, por exemplo), mas também na Europa (Rússia é o principal exemplo) e na África.

Entendemos aqui que a China persegue seus objetivos geopolíticos e geoeconômicos com planejamento de longo prazo e consistência na sua política econômica. Portanto, nos diferentes cenários, consideraremos que a China seguirá crescendo e se desenvolvendo e, com isso, ocupando um papel cada vez mais proeminente no cenário internacional. Como afirma Milanovic (2020), a China subiu de patamar no cenário internacional, estabelecendo-se como a desafiante número um dos EUA. No entanto, não consideramos que ocorrerá no horizonte de 2040 um ataque direto e objetivo do poder americano por parte da China. Tudo leva a crer que a estratégia chinesa opera num horizonte temporal ainda mais extenso.

As incertezas que nos ajudam a pensar nas diferentes possibilidades de futuro advêm, principalmente, dos países centrais. As promessas da globalização, o fim das fronteiras nacionais e de uma governança global benevolente liderada pelos EUA não foram entregues. A Europa apresentou baixo crescimento a partir dos anos 1990 e sofreu uma grande crise econômica na Zona do Euro, após a crise de 2008 iniciada nos EUA. Além disso, todos os países centrais apresentaram um aumento contínuo da desigualdade de renda e riqueza, conforme discutido e documentado em Piketty (2014) e Milanovic (2016).

Baixo crescimento, aumento das desigualdades, realocização produtiva para países de menor custo do trabalho e consequente redução do emprego, tudo isso gerou um grande descontentamento com consequências políticas. Uma das formas pelas quais o tal descontentamento se expressou foi pelo recrudescimento do nacionalismo visto nos últimos anos. Partidos

⁴ O controle nessa dimensão não precisa ser entendido de modo absoluto. A despeito de as empresas norte-americanas estarem apresentando o desenvolvimento da tecnologia de telecomunicações 5G, essa é a primeira dificuldade tecnológica enfrentada pela economia norte-americana em longo tempo.

⁵ O projeto de internacionalização da moeda chinesa, em curso desde a crise de 2008, parece ter como objetivo estratégico tomar o lugar do dólar no sistema monetário internacional. Seu objetivo parece ser defensivo, de reduzir a dependência chinesa do dólar e, com isso, ficar menos vulnerável a turbulências financeiras internacionais.

nacionalistas ou de extrema-direita aumentaram sua participação nos parlamentos dos principais países da Europa. O *Brexit* apresentou a porta de saída do Reino Unido da União Europeia, decidida em plebiscito. Nos EUA, foi a eleição de Trump, em 2016, com discurso nacionalista, protecionista, antiglobalizante.

O nacionalismo também recrudescer no Leste Europeu, nos países que formavam o bloco comunista durante a Guerra Fria. De acordo com Milanovic (2017), a democracia liberal nesses países foi apenas uma conveniência momentânea com o fim do comunismo, que ajudava esses países e suas elites políticas a terem maior aceitação internacional. Segundo o autor, as forças que se estabelecem nesses países a partir dos anos 1990 são essencialmente nacionalistas.

A correlação de forças internas nos países centrais (e a forma de mediação do conflito distributivo e dos conflitos políticos) desempenha, portanto, uma incerteza crítica, que ajuda a moldar os diferentes cenários. Dessa forma, podemos ver dois cenários para a economia internacional. No primeiro cenário, chamado de globalização 2.0, vemos uma reestruturação da liderança benigna dos EUA. A pandemia vai deixar como um dos seus resultados uma tendência a maior intervenção dos Estados na economia – e maior aceitação política de tal intervenção. Com isso, esses países serão capazes de empreender políticas econômicas no âmbito doméstico que acelerem o crescimento dos salários, de forma a reduzir as desigualdades, alcançando maior estabilidade política. Nesse cenário, o conflito distributivo nos países centrais é arbitrado segundo o entendimento de que as tendências distributivas dos últimos cinquenta anos não são aceitáveis e de que foram deletérias para a coesão social.

Também nesse cenário, teremos um aumento do comércio internacional puxado pelo crescimento econômico chinês e também das demais economias, tanto centrais como periféricas. Não se deve esperar uma tendência favorável aos termos de troca, pois, se por um lado a demanda chinesa por matéria-prima coloca uma pressão altista no preço das *commodities*, por outro o aumento do custo do trabalho nos países centrais, em linha com a redução da desigualdade da distribuição de renda, colocará também uma pressão altista nos preços dos seus produtos de exportação.

Condizente com a melhora distributiva, os países centrais, em especial os EUA, manterão taxas de juros baixas, propiciando um longo ciclo de liquidez internacional. O ciclo financeiro e a abundância de liquidez internacional são de fundamental importância para os países em desenvolvimento, pois historicamente a restrição externa (o acesso a divisas, nesse caso, o dólar) é a principal restrição econômica a processos sustentados de crescimento e desenvolvimento. Dessa forma, tal cenário será propício ao desenvolvimento econômico para os países que consigam atingir consenso interno em prol de políticas de crescimento, mudança estrutural, distribuição de renda e emprego.

O outro cenário estratégico para a economia internacional é o oposto. É um cenário no qual o nacionalismo, o protecionismo e o isolacionismo dos países centrais serão exacerbados; é chamado de desglobalização conflituosa. A pandemia da Covid-19 vai frear as tendências da globalização, que não serão restauradas mesmo após o seu fim. O conflito distributivo interno nos países em desenvolvimento será arbitrado de forma defensiva aos interesses das classes proprietárias – isto é, a desigualdade na distribuição de renda e riqueza não será revertida. Com isso, o crescimento do nacionalismo estará associado a uma fragilização da democracia liberal, condizente com a necessidade de tais classes exercerem o poder de forma a preservar os seus interesses.

Nesse cenário, os EUA ainda serão a potência dominante, como dito anteriormente, mas estarão cada vez mais ensimesmados. Vão abrir mão de uma coordenação benigna do concerto das nações, agindo no cenário internacional de acordo apenas com seus interesses estratégicos imediatos de forma unilateral.

Dessa forma, o comércio internacional será enfraquecido. Haverá uma tendência ao protecionismo e uma perda de importância dos grandes blocos regionais. Os acordos comerciais serão feitos em bases bilaterais, usualmente prejudiciais para as nações com menor poder político e econômico no ambiente internacional.

Nesse cenário, não vemos uma reversão da abertura financeira, porém maior volatilidade dos fluxos de capitais. Com redução do espaço de acumulação e de oportunidade de ganhos nos próprios países centrais, o capital financeiro internacional vai migrar de acordo com a rentabilidade esperada nos países periféricos, com grande poder desestabilizador. Países periféricos que busquem políticas de desenvolvimento terão mais dificuldades nesse cenário. E os países periféricos que buscarem se integrar internacionalmente provavelmente sofrerão maior instabilidade econômica com crises financeiras e de balanço de pagamentos.

4.1.2. O plano nacional

Vimos na segunda seção que os últimos vinte anos no Brasil foram marcados pela disputa de duas agendas econômicas distintas, a agenda da austeridade e a agenda trabalhista. A tendência é de que essas agendas continuem em disputa nos próximos vinte anos, e tal disputa constitui uma incerteza crítica para a construção de cenários. Ou seja, ou o país vai seguir no rumo dos últimos anos apontado pelo teto de gastos e outras políticas ou vai buscar reafirmar a Constituição de 1988 e seus capítulos sobre os direitos sociais e as obrigações do Estado? Esta seção se dedica a caracterizar essas agendas para subsidiar a construção dos cenários.

A agenda da austeridade tem na redução do gasto público um dos pilares centrais, mas contempla também outras direções típicas da ideologia neoliberal. Nessa agenda, o desenvolvimento é um conceito esvaziado, entregue a um pretenso caráter natural do sistema capitalista, cuja operação, livre de interferências do Estado, levaria a uma alocação de recursos eficiente. O modelo a ser seguido, frequentemente citado pelos porta-vozes dessa agenda, é a Austrália, um país ultraespecializado em bens primários e comum setor financeiro extremamente sofisticado e desregulamentado. Nessa agenda, as políticas industriais, de crédito direcionado e protecionismo comercial, são tidas como “patrimonialistas”, e as pretensões universalistas das políticas sociais devem ser revistas. Na narrativa liberal, o baixo crescimento brasileiro deve-se às escolhas do passado, em particular aquelas ligadas à Constituição de 1988. A privatização das instituições públicas, a flexibilização do mercado de trabalho e a mercantilização dos serviços sociais são parte integrante dessa agenda, assim como a reivindicada desvinculação dos gastos sociais no orçamento público.

Seguir nessa agenda pode implicar a manutenção do teto de gastos, cuja vigência vai até 2036, mas o indicador que estabelece o crescimento nulo do gasto real poderá ser alterado em 2026. Essa agenda também pode acomodar uma flexibilização do teto de gastos, dada a sua rigidez excessiva, combinada com reformas estruturais – como uma reforma administrativa e uma segunda rodada da reforma da previdência – que limitem o papel social do Estado. Além disso, trata-se de uma agenda que avança na privatização do Estado, de bancos públicos e empresas estratégicas, assim como na mercantilização de serviços públicos.

Tal agenda tem pouco a oferecer para o crescimento econômico que depende de um cenário externo benigno, porque do ponto de vista macroeconômico a redução da demanda pública impõe um caráter contracionista para a política fiscal e retira do Estado a capacidade de enfrentar crises econômicas (Rossi & Dweck, 2016). Além disso, essa agenda desmobiliza instrumentos capazes de estimular o crescimento, como os bancos públicos, empresas estatais, subsídios etc.

Já a agenda trabalhista defende um modelo de crescimento distributivo e a expansão da oferta de bens públicos. Nela, o crescimento dos salários e o aumento do mercado consumidor são um elemento dinâmico, assim como a expansão da infraestrutura social, que tem efeitos positivos sobre o crescimento no curto prazo, com o aumento da taxa de investimento, e no longo prazo, com a melhora no nível educacional e nas condições de vida da população. Nesse sentido, essa agenda implica o rompimento com as políticas de austeridade e a reestruturação da capacidade do Estado de financiar o desenvolvimento e expandir a infraestrutura social, além de recuperar e fazer uso de instrumentos estratégicos como estatais, bancos públicos, investimento público e gastos sociais.

Mas a sustentação dessa agenda depende dos limites impostos pela restrição externa, uma vez que a transformação nas estruturas de demanda pressiona a importação de bens industrializados e impõe a necessidade de reformulação da estrutura produtiva doméstica. Em um cenário internacional benigno, como aquele ocorrido no primeiro governo Lula, as necessidades de importação, dado o dinamismo do mercado interno, são supridas com a entrada de fluxos de capitais estrangeiros e com os excedentes das exportações de *commodities*. No entanto, um cenário adverso impõe desafios adicionais para a sustentação dessa agenda e um esforço conjugado de políticas industrial, comercial e macroeconômica para favorecer processos de substituição de importação.

4.2. CENÁRIOS PARA O BRASIL NOS PRÓXIMOS VINTE ANOS

De acordo com o discutido na seção metodológica, as duas incertezas críticas apresentadas anteriormente nos permitem a construção de quatro cenários. Temos dois cenários polares, um que combina todas as características positivas no âmbito internacional e nacional, outro com todas as características negativas, e dois cenários intermediários.

O primeiro cenário a ser discutido é o que mescla as características internacionais da globalização 2.0 com a agenda trabalhista no Brasil. Como enfatizam Medeiros e Serrano (1999), a questão central para o crescimento e o desenvolvimento dos países periféricos é a restrição externa. Esse cenário internacional é propício para uma política de acumulação de reservas que visem ampliar a autonomia de política econômica doméstica.

A política econômica da agenda trabalhista é aquela que, em primeiro lugar, busca garantir emprego e aumento da remuneração do trabalho, ambos diretamente relacionados com um maior crescimento da economia. Nesse cenário, devemos esperar uma ação estatal em diversas frentes: distributiva, garantidora de direitos humanos, sociais e econômicos, e creditícia, para ficar em alguns exemplos.

A política distributiva e creditícia é propícia ao aumento do consumo das famílias, um importante motor do crescimento. A política em prol da garantia e da expansão dos direitos humanos, sociais e econômicos está associada a uma ampliação do gasto público, tanto de custeio, quanto de investimento. Esse ambiente econômico com setor externo favorável, cres-

cimento do consumo e do gasto do governo vai levar a uma expansão dos mercados de forma que o investimento privado crescerá de modo mais rápido que o PIB. Esse, portanto, será o cenário com maior crescimento médio do PIB nos próximos vinte anos, com maior taxa de investimento em 2040.

A agenda trabalhista coloca em marcha também um conjunto de políticas industriais, tecnológicas e científicas. O objetivo dessas políticas é a expansão de atividades produtivas na fronteira tecnológica, com postos de trabalho com salários elevados e integradas nas cadeias globais de valor. Com isso, em 2040 teremos uma estrutura produtiva que se modernizou e com uma ampliação da capacidade de exportar alguns serviços de elevado valor adicionado e produtos industriais, revertendo a tendência de desindustrialização verificada nas últimas décadas.

Haverá também uma coordenação da política industrial e do investimento público com as demandas sociais. Dessa forma, o déficit de moradia, os problemas de mobilidade urbana e ampliação dos serviços públicos de saúde serão alvos prioritários da ação do Estado.

Nesse cenário, teremos uma redução das desigualdades. Não apenas a renda do trabalho será mais bem distribuída, como aconteceu no período recente da economia brasileira, como também a renda do 1% mais rico será redistribuída para as classes médias e pobres. Tal mudança distributiva só é possível nesse cenário particular no qual a correlação de forças encontra-se desfavorável às classes proprietárias. As políticas distributivas, a expansão da seguridade social e o aquecimento do mercado de trabalho ampliam o poder de barganha dos trabalhadores. Portanto, nesse cenário, além do crescimento real do salário mínimo, teremos o crescimento real do salário médio, acima da produtividade, de modo que haverá uma mudança na distribuição funcional da renda, com aumento da participação dos salários.

Compondo o ambiente macroeconômico, esse é o cenário que resulta na menor taxa básica de juros, conjugado com uma taxa de câmbio competitiva e estável.

O cenário de contraste é aquele no qual teremos o mundo em um processo de desglobalização conflituosa, enquanto no Brasil vigora a agenda da austeridade. É o cenário de menor crescimento econômico médio e mais suscetível a crises e instabilidade. Os problemas enfrentados serão, em grande medida, autoinfligidos, como frequentemente é caso na história do nosso país (Serrano & Melin, 2016).

Nesse cenário, prevalecem os interesses das classes proprietárias. O baixo crescimento econômico e o conseqüente desemprego reduzem o poder de barganha dos trabalhos, de forma que suas demandas distributivas e políticas se encontram enfraquecidas. Se no cenário anterior o consenso político e social conduzia a economia ao crescimento, nesse caso o objetivo maior é o aumento da rentabilidade do capital. Assim, as políticas de austeridade, redução da oferta de bens públicos e privatização cumprem um duplo papel. Por um lado, ampliam o espaço de acumulação de capital para o setor privado, ao repassar a prestação de serviços públicos economicamente viáveis; por outro, reduzem o crescimento econômico e enfraquecem a capacidade dos trabalhadores de reivindicarem melhores condições de trabalho e de remuneração. O desemprego é funcional, portanto, à redução do salário médio real ao longo do tempo, o que reduz o custo médio do trabalho. Além disso, é instrumental ao reduzir a oposição às reformas liberalizantes do mercado de trabalho e a piora nas relações trabalhistas.

A estratégia das classes proprietárias passa por maior integração financeira com o resto do mundo, afinal o interesse de obter a maior rentabilidade possível atinge seu máximo se a riqueza puder ser convertida em moeda forte, no caso, o dólar. Nesse sentido, a abertura financeira será

exacerbada e não haverá qualquer restrição à conversibilidade do real em dólar. O ambiente externo conturbado vai gerar ciclos de liquidez curtos, resultando em volatilidade dos fluxos internacionais de capitais e, conseqüentemente, da taxa de câmbio.

Com o comércio internacional pouco dinâmico, a conta corrente não desempenhará um papel relevante no financiamento do balanço de pagamentos. Por conta disso, esse é o cenário no qual o Banco Central manterá em média as maiores taxas reais de juros para atrair o capital financeiro internacional. A abertura da economia e a taxa de câmbio volátil, em um cenário de baixo crescimento, vão acelerar a desindustrialização brasileira. Não apenas não absorveremos os setores mais dinâmicos, da fronteira tecnológica, como haverá perda de setores tradicionais da indústria de transformação, acelerando o processo de desindustrialização e de reprimarização da pauta exportadora.

Baixo crescimento, desemprego e perda de postos de trabalho de maior remuneração têm conseqüências distributivas. Haverá um aumento da desigualdade, tal qual medido pelo índice de Gini, e um aumento da apropriação de renda dos que representam a faixa de 1% mais ricos. A política de austeridade e redução dos gastos sociais provocará uma reversão das conquistas ocorridas no passado recente, redundando em aumento da pobreza, da miséria e da fome.

Os dois cenários que restam são os resultados intermediários da combinação das incertezas críticas. A combinação de um cenário externo instável (desglobalização conflituosa) com um ambiente interno favorável ao crescimento e desenvolvimento (agenda trabalhista) não é de todo estranha à história econômica do Brasil. Em diversos momentos da história, um ambiente de crise internacional resultou em movimentos de transformação estrutural da economia brasileira.

Apesar de as condições de comércio internacional não serem as mais favoráveis para o financiamento externo via transações correntes, o Brasil inicia essa trajetória com um grande volume de reservas internacionais, que permite perseguir o objetivo de desenvolvimento econômico sem enfrentar crises cambiais. Além disso, a conjuntura internacional de uma liderança ensimesmada dos EUA, junto ao reposicionamento da China como desafiante do poder americano, abre uma janela de oportunidade para se aumentar o poder de barganha do Brasil dentro da geopolítica mundial. Nesse cenário, o Brasil não sai da esfera de influência dos EUA, tampouco a China deixa de ser um dos principais parceiros comerciais, mas a diplomacia brasileira será capaz de extrair ganhos para o país da concorrência entre as duas superpotências.

Esse é o cenário que apresenta a segunda maior taxa média de crescimento econômico. Haverá melhoras distributivas, em especial na distribuição das rendas do trabalho, sem haver uma grande redistribuição da renda da faixa de 1% mais ricos. A tendência à desindustrialização será contida, mas apenas em parte revertida.

O último cenário advém da combinação do ambiente internacional de globalização 2.0 e prevalência da agenda austeridade. Tal cenário é bastante pernicioso. A economia internacional pujante, associada à ausência de uma política de desenvolvimento econômico e social do país, vai levar a economia na direção da reprimarização da pauta exportadora e da estrutura produtiva. O bom desempenho exportador e o ciclo de liquidez internacional vão levar a uma valorização cambial, prejudicando os setores exportadores de bens manufaturados. O aumento da integração via conta financeira, por sua vez, vai conduzir a uma grande entrada de capitais, ao aumento do passivo externo líquido da economia brasileira e à desnacionalização de grupos econômicos importantes do país.

O crescimento médio da economia brasileira será relativamente baixo e volátil. O desempenho insatisfatório do mercado de trabalho e o desmonte do aparato estatal de proteção social vão levar ao aumento da desigualdade e piora das condições de trabalho.

As principais características de cada cenário encontram-se no Quadro 1.

Quadro 1. Síntese dos cenários alternativos

Nacional /Internacional	Globalização 2.0	Desglobalização conflituosa
Agenda trabalhista	Crescimento, distribuição e disponibilidade de capitais externos	Restruturação produtiva e distribuição em cenário internacional adverso
Agenda da austeridade	Inserção subordinada e crescimento dependente do ciclo internacional	Instabilidade, rentismo e crises

Fonte: elaboração dos autores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou discutir cenários macroeconômicos possíveis para o Brasil em um horizonte de vinte anos com base na literatura brasileira e na internacional. Apontamos que a principal incerteza crítica para o caso brasileiro é a continuidade da “agenda da austeridade” ou sua substituição por uma “agenda trabalhista”, agendas que estiveram em disputa no país nos últimos vinte anos. Já no plano internacional, a principal incerteza crítica se refere à continuidade dos movimentos característicos da globalização que chamamos de “globalização 2.0”, ou uma “desglobalização conflituosa” marcada pela ascensão do protecionismo e redução dos fluxos de capitais. A partir disso, combinamos os cenários dos planos nacional e internacional para discutir as possibilidades de futuro para o Brasil.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARA, R.; LIPINSKI, A. J. *Business planning for an uncertain future: scenarios and strategies*. New York: Pergamon, 1983.
- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014. p. 195-225.
- BNDES. Cenários para a economia brasileira 1984-1990, Estudos Setoriais Departamento de Planejamento BNDES, 1984.
- BUARQUE, S. Metodologia e Técnicas de Construção de Cenários Globais e Regionais, IPEA Texto para Discussão n.939, Brasília, fevereiro de 2003.
- CARDOSO DE MELLO, J. A contra-revolução liberal conservadora e a tradição crítica latino-americana. In: TAVARES, M.; FIORI, J. (Orgs.) *Poder e dinheiro*. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 15-24.
- CARVALHO, L. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018. v. 1.
- CASTRO, L. B. História do planejamento do BNDES (1983-2014): lições e questões. *Revista do BNDES*, 42, p. 225-274, dez. 2014.

- CASTRO, L. B. Continuidades, rupturas e lições: quatro experiências BNDES de cenários para planejamento estratégico. *Revista do BNDES*, 47, p. 165-204, jun. 2017.
- CASTRO, A. B. SOUZA, E. A economia brasileira em marcha forçada, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CASTRO, L. B.; SOUZA, F. E. P. Cenários mundo-Brasil 2030: insumos para o planejamento estratégico do BNDES. *Revista do BNDES*, 44, p. p. 399-457, dez. 2015.
- CHERMACK, T. J. *A theory of scenario planning: technical report*. St. Paul, MN: Human Resource Development Research Center, University of Minnesota, 2003.
- EMERY, F. E.; TRIST, E. L. The causal texture of organizational environments'. *Human Relations*, 18, p. 21-32, 1965.
- GADELHA, P.; CARVALHO, J. N.; PEREIRA, T. *A Saúde no Brasil em 2030: diretrizes para a prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro*. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro : Fiocruz/Ipea/ Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2012.
- KAHN, H. *Thinking about the unthinkable*. Nova York: Avon, 1962.
- KAHN, H.; WIENER, A. J. *The year 2000: a framework for speculation on the next thirty-three years*, New York: Hudson Institute, 1967.
- LAVOIE, M. *Lavoie Post-Keynesian Economics: New Foundations*, Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar, 2014.
- LAZZARINI, A. *Revisiting the Cambridge capital controversies: a historical and analytical study*. Pavia: Pavia University Press, 2011.
- MEDEIROS, C. A. A economia política da internacionalização sob liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China. In: FIORI, J. L. (Org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004, pp. 139-178.
- MEDEIROS, C.; SERRANO, F. Padrões monetários internacionais e crescimento. In: FIORI, J. L. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Rio de Janeiro [Petrópolis]: Vozes, 1999, p. 119-154.
- MELLO, G. S.; ROSSI, P. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. In: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (orgs.). *Para além da política econômica*. São Paulo: Ed. Unesp, 2018. p. 245-282.
- MILANOVIC, B. *Global inequality: a new approach for the age of globalization*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2016.
- MILANOVIC, B. Democracy of convenience, not of choice: why is Eastern Europe different. 2017. Disponível em: <<https://glineq.blogspot.com/2017/12/democracy-of-convenience-not-of-choice.html>>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- MILANOVIC, B. *Capitalism, alone: the future of the system that rules the world*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2019.
- MILANOVIC, B. Why making economic predictions now is useless. 2020. Disponível em: <<https://glineq.blogspot.com/2020/05/why-making-economic-predictions-now-is.html>>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- MILLET, S. M.; RANDLES, F. Scenarios for strategic business planning: a case history for aerospace and defense companies. *Journal on applied analytics*, v. 16, n. 6, p. 64-72, 1986.
- PIKETTY, T. *Capital in the 21st century*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014.
- RAMIREZ, R. Forty years of scenarios: retrospect and prospect. In: DOPSON, S.; EARL, M.; SNOW, P. (eds.). *Mapping the Management Journal: five decades of management studies*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

- ROSSI, P. Saúde e educação sacrificadas: o desmonte do Estado em meio à maior crise da história brasileira (2015-2016). *Texto para Discussão – Saúde Amanhã*, Fiocruz, No 30, 2017. Disponível em: < https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2018/03/2-PJSSaudeAmanha_Texto0030_2016_v02.pdf>. Acesso em: 15 fev. /02/2021
- ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. *Cadernos de Saúde Pública (on-line)*, v. 32, n. 12, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2016001200501&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 Fev. 2021.
- ROSSI, P.; MELLO, G. S. Componentes macroeconômicos e estruturais da crise brasileira: o subdesenvolvimento revisado. *Brazilian Keynesian Review*, v. 2, p. 252-263, 2017a.
- ROSSI, P.; MELLO, G. S. Choque recessivo e a maior crise da história. *Nota de Conjuntura do Cecon/Unicamp*, 2017b. <https://pedrorossi.org/wp-content/uploads/2017/05/NotaCecon1_Choque-recessivo-2.pdf> Acesso em: 15 fev.2021.
- SCHWARTZ, P. *The art of the long view*. New York: Doubleday, 1991.
- SERRANO, F. *A teoria dos preços de produção e o princípio da demanda efetiva*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia Industrial, UFRJ, Rio de Janeiro, 1988.
- 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, p.179- 222.
- SERRANO, F. Continuity and change in the international economic order: towards a Sraffian interpretation of the changing trend of commodity prices in the 2000s. In: LEVRERO, E.; PALUMBO, A.; STIRATI, A. (eds.). *Sraffa and the reconstruction of economic theory*. v. 2: Aggregate Demand, Policy Analysis and Growth, London: Palgrave Macmillan, 2013.
- SERRANO, F. Do ouro imóvel ao dólar flexível. *Economia e Sociedade*, v. 11, n. 2, p. 237-253, 2016.
- SERRANO, F.; MELIN, L. E. Political aspects of unemployment: Brazil's neoliberal U-turn. *Crítica Marxista*, Crítica Marxista. Janeiro/Fevereiro, 2016.
- SHAIKH, A. Laws of production and laws of algebra: the humbug production function *Review of Economics and Statistics*, Vol. 56, No. 1, Feb., 1974, pp. 115-120
- SHOEMAKER, P. J. H. Multiple scenario development: its conceptual and behavioral foundation. *Strategic Management Journal*, 14, p. 193-213, 1993.
- SHOEMAKER, P. J. H. Scenario planning: a tool for strategic thinking. *Sloan Management Review*, v. 37, n. 2, p. 25-40, 1995.
- TAVARES, M. C. A retomada da hegemonia americana. Reimpresso em TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. *Poder e dinheiro*. **Petrópolis**: Vozes, 1997.
- TEIXEIRA, A.; WERNECK VIANNA, S. Cenários macroeconômicos no horizonte 2022/2030. In: GADELHA, P.; CARVALHO, J. N.; PEREIRA, T. (Orgs.). *Saúde no Brasil em 2030: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde*. volume 1. Rio de Janeiro : Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013.
- TORRES, E. T. T.; POSE, M. A internacionalização da moeda chinesa: disputa hegemônica ou estratégia defensiva? *Revista de Economia Contemporânea*, v. 22, n. 1, p. 1-23, jan./abr. 2018.
- VAN DER HEIJDEN, K. *Scenarios: the art of strategic conversation*. Chichester, Nova York, Brisbane, Toronto, Cingapura: John Wiley & Sons, 1996.
- WACK, P. Scenarios: shooting the rapids. *Harvard Business Review*, nov.-dez. 1985.