

POLÍTICAS ECONÔMICAS NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA NO MUNDO E NO BRASIL

Economic policies to tackle the pandemic in the world and in Brazil

Pedro Garrido da Costa Lima¹

RESUMO

São examinadas as políticas econômicas utilizadas no enfrentamento da crise decorrente da pandemia de Covid-19 no mundo e no Brasil. São analisados impactos globais da pandemia na economia e na sociedade e políticas pelo mundo, que incluem políticas monetárias e financeiras, pacotes fiscais e programas de retomada e de desenvolvimento produtivo. São discutidos impactos econômicos e sociais no Brasil e medidas de política econômica, como o arcabouço institucional criado, políticas monetárias, financeiras, fiscais e de mercado de trabalho e renda e a visão sobre consolidação fiscal e reformas do governo brasileiro. Argumenta-se a necessidade da continuidade de medidas de estímulo e de maior planejamento estatal para a recuperação do desenvolvimento econômico e social no Brasil e no mundo.

Palavras-chave: Covid-19; Políticas Econômicas; Planejamento Econômico; Desenvolvimento Econômico e Social; Direito e Economia.

ABSTRACT

The economic policies used to tackle the crisis arising from the Covid-19 pandemic in the world and in Brazil are examined. Global impacts of the pandemic on the economy and society and policies around the world are analyzed, which include monetary and financial policies, fiscal packages and programs for recovery and productive development. Economic and social impacts in Brazil and economic policy measures are discussed, such as the institutional framework created, monetary, financial, fiscal and labor market and income policies and the view on fiscal consolidation and reforms of the Brazilian government. It is argued the need for continuity of stimulus measures and greater state planning for the recovery of economic and social development in Brazil and in the world.

Keywords: Covid-19; Economic Policies; Economic Planning; Social and Economic Development; Law and Economics.

1. Introdução

¹ Doutor em Economia pela UnB, Mestre em Economia pela UFF e Economista pela UFRJ. Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados.

Políticas extraordinárias de sustentação do sistema financeiro, de empresas, do emprego e da renda têm sido utilizadas para combater a crise decorrente da pandemia de Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2). Em 15/03/2021, a Organização Mundial da Saúde (OMS) registrava 119,4 milhões de casos confirmados e 2,6 milhões de mortes no mundo, enquanto no Brasil, pelos dados da entidade, eram 11,4 milhões de casos confirmados e 277,1 mil mortes.

Neste artigo, são examinados elementos centrais das políticas econômicas utilizadas no enfrentamento da crise decorrente da pandemia de Covid-19 no mundo e no Brasil. Nota-se que o papel do Estado tem sido pronunciado na atuação para mitigar a crise atual e para planejar a recuperação em diversos países. Com efeito, Lima *et al.* (2016) apontam para as possibilidades de atuação concreta do Estado no desenvolvimento em uma economia capitalista, ainda que existam limitações à atuação estatal.

São descritas algumas das principais políticas aplicadas pelo mundo capitalista com base em fontes oficiais de países selecionados e de organismos internacionais, bem como algumas das mais importantes políticas, especialmente legislativas, empreendidas no Brasil, a partir de fontes oficiais. Trabalhos acadêmicos, documentos oficiais, discursos de autoridades e artigos de periódicos são utilizados para a avaliação das políticas e o entendimento das diferentes perspectivas sobre a atuação estatal.

Além desta introdução, o presente artigo dispõe de mais quatro seções. Na seção 1, são analisados impactos globais da pandemia na economia e na sociedade e políticas pelo mundo, que incluem políticas monetárias e financeiras, pacotes fiscais e programas de retomada e de desenvolvimento produtivo. Na seção 2, são discutidos impactos econômicos e sociais no Brasil e medidas de política econômica, como o arcabouço institucional criado, políticas monetárias, financeiras, fiscais e de mercado de trabalho e renda e a visão sobre consolidação fiscal e reformas do governo brasileiro. Por fim, são feitas considerações finais sobre a necessidade da continuidade de medidas de estímulo e de maior planejamento estatal para a recuperação do desenvolvimento econômico e social no Brasil e no mundo, seguidas de referências bibliográficas.

2. Políticas no enfrentamento da pandemia pelo mundo

Ainda que existissem estudos e conhecimento acumulado sobre a disseminação de doenças contagiosas de graves proporções e alertas sobre a ameaça real de uma pandemia que se alastraria rapidamente devido a um patógeno respiratório, segundo o Global Preparedness Monitoring Board (GPMB, 2019), o mundo não parece ter-se preparado para a pandemia atual (GPMB, 2020).

Autoridades que ressaltaram o impacto negativo da pandemia a compararam a uma guerra a ser combatida, fazendo tudo o que fosse necessário para enfrentar a crise sanitária, econômica e social.

Para a recuperação das economias, foram feitas alusões à necessidade de novos tipos de New Deal ou, como advogado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), um novo Plano Marshall.

Na crise em 2020, verificaram-se choques do lado da oferta e da demanda pelo mundo. Políticas de confinamento chegaram a paralisar diversas atividades, especialmente em serviços, como hotelaria, alimentação, turismo e entretenimento, que não serão compensados posteriormente. Outras atividades, como alguns ramos da indústria, sofreram menos com paralisações e chegaram a aumentar produção e vendas, como equipamentos médicos e medicamentos, além de ramos do comércio, entre os quais supermercados e farmácias.

Do lado da demanda foram encontrados maiores problemas, com a subida sem precedentes na incerteza, a forte queda no investimento e na renda e a redução do consumo. Perdas no consumo de bens e serviços, por medo do contágio, tiveram efeitos negativos sobre a expectativa de demanda efetiva. A diminuição do investimento privado em razão da incerteza foi especialmente pior em economias que já operavam com significativa capacidade ociosa. Somam-se a esses efeitos as restrições financeiras decorrentes do aumento da preferência pela liquidez dos bancos.

A oposição entre economia e saúde não se verifica. Notam-se evidências de que políticas sanitárias com efeito negativo na oferta, como confinamento, paralisação de atividades e isolamento social, não causam isoladamente a queda na atividade econômica. A queda na demanda é pior e traz efeitos mais duradouros. O Fundo Monetário Internacional (FMI) encontra evidências de que a retirada prematura das medidas de confinamento (*lockdown*), as quais reduzem as infecções, não melhora efetivamente a situação econômica (FMI, 2020c). Exemplos históricos do surto de Gripe Espanhola nos EUA também sugerem que essas políticas de contenção da doença podem ter efeitos positivos na economia, ao limitarem os surtos de infecções, evitarem mortes e permitirem retomada econômica mais célere (CORREIA *et al.*, 2020)².

A queda no Produto Interno Bruto (PIB) na economia mundial deve ser acentuada em 2020. A Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) prevê contração de 4,3% na economia global³ em 2020 e recuperação menor, de 4,1%, em 2021 (UNCTAD, 2020b). A entidade avalia que problemas como desigualdade elevada, fraco investimento, estagnação de salários e insuficiência de empregos no setor formal, que eram responsáveis por baixo dinamismo já antes da pandemia, devem influenciar negativamente a possibilidade de recuperação posterior.

² Correia *et al.* (2020) mostraram que, no surto de Gripe Espanhola nos EUA, as cidades que implementaram intervenções não farmacêuticas (como paralisações de atividades e confinamentos) precoces e extensas não sofreram efeitos econômicos adversos no médio prazo e experimentaram um aumento relativamente maior na atividade econômica real depois que a pandemia diminuiu.

³ Uma notável exceção é a China, que, mesmo afetada significativamente, cresceu 2,3% em 2020.

Comércio e investimentos globais devem ser significativamente impactados, segundo projeções da UNCTAD. A queda no valor do comércio internacional de bens em 2020 deve ficar em 5,6% frente a 2019, ao passo que o valor do comércio de serviços mundial deve despencar 15,4%. O investimento estrangeiro direto (IED) mundial deve desabar 40% em 2020 e baixar adicionalmente em 2021, recuperando-se apenas a partir de 2022.

A situação do emprego mundial revela expressiva deterioração. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) calculou que a renda do trabalho no mundo, excluindo aquela proveniente de programas governamentais, caiu 10,7%, ou US\$ 3,5 trilhões (5,5% do PIB mundial), nos três primeiros trimestres de 2020, na comparação com igual período de 2019 (OIT, 2020). O declínio na renda é acompanhado mais pelo aumento da inatividade até do que pelo desemprego. A OIT (2020) estima também que as perdas de horas trabalhadas devem fechar o ano com queda de 8,6% (o equivalente a menos 245 milhões de empregos de tempo integral), ante igual trimestre de 2019.

Outros impactos sociais severos devem ser sentidos, acarretando retrocesso no desenvolvimento social e aumento da pobreza e da desigualdade, segundo previsões de órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU). Assim, o mundo distanciar-se-á dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável acordados no âmbito da ONU⁴.

Entre as medidas adotadas, encontra-se, em geral, esforço para mitigar os efeitos econômicos e sociais da Covid-19 e para planejar a retomada pós-pandemia. Notam-se ações monetárias e financeiras e diversos pacotes fiscais, nos quais muitas vezes há medidas de desenvolvimento produtivo e competitividade.

Os bancos centrais pelo mundo fizeram ciclo de rebaixamento de taxas de juros básicas, adotaram medidas macroprudenciais variadas, liberaram compulsórios e requerimentos de capital, realizaram intervenções sobre o câmbio e mercados financeiros, mudaram nas regras de política monetária e, especialmente, utilizaram arsenal de afrouxamento quantitativo (*quantitative easing*) monetário.

Esse afrouxamento significou nova rodada de aumento emergencial dos balanços dos bancos centrais, por meio de compras de títulos privados, inclusive de empresas não financeiras⁵. Foram

⁴ Projeta-se incremento da extrema pobreza (mais 96 milhões de pessoas), com impacto maior sobre mulheres, que são prejudicadas também pela perda em setores com maior participação feminina, os quais já mostram piores condições de trabalho e salários, além do aumento da carga de trabalho doméstico (ONU Mulheres, 2020). Adicionalmente, mais pessoas (entre 83 e 132 milhões) devem passar fome em 2020, segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) e outras instituições (FAO *et al.*, 2020). Esse repique acontece no contexto de lento aumento da fome no mundo desde 2014. O choque violento na renda, na saúde e na educação pelo globo deve provocar também a diminuição do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pela primeira vez desde que foi introduzido em 1990, havendo queda mais acentuada nos países em desenvolvimento menos capazes de lidar com os efeitos econômicos e sociais da pandemia, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2020).

⁵ Bancos centrais de vinte países emergentes passaram a adquirir ativos nesse contexto de crise, segundo o FMI (2020b).

autorizadas ou estendidas compras de ativos públicos e privados e, no caso dos EUA e do Canadá, de ativos de entidades municipais e autoridades públicas locais.

Adicionalmente, também são notadas políticas de guiar as expectativas futuras (*forward guidance*), como no caso do Fed, banco central dos EUA, que derrubou a taxa básica para entre 0% e 0,25% e anunciou que vai passar a buscar uma meta de taxa média de inflação ao longo do tempo, ao invés da meta de inflação atual. Dessa forma, indica que não aumentará juros se a taxa de inflação ultrapassar 2% em certo ano, enfatizando a meta de máximo emprego presente na missão do banco.

Os pacotes fiscais variaram consideravelmente entre as economias. De acordo com dados coletados pelo FMI para 63 economias (FMI, 2021), o total desses pacotes somava US\$ 14 trilhões. As economias avançadas apresentavam tanto os maiores gastos adicionais e renúncia de receitas quanto os mais vultosos empréstimos, participações no capital em empresas e garantias, respectivamente com 12,7% e 11,3% do PIB, seguidas por economias emergentes (3,6% e 2,5%) e países em desenvolvimento de renda baixa (1,6% e 0,2%). O Brasil fica em 11º lugar nos gastos e renúncias como percentual do PIB, com 8,3% do PIB, e na 15ª posição nas medidas de empréstimos, participações no capital e garantias, com 6,2% do PIB.

Essa concentração dos estímulos nos países ricos e a falta de uma coordenação global criam uma desigualdade na retomada pelo mundo, deixando para trás economias em desenvolvimento, apontam a OIT (2020) e a UNCTAD (2020a). Entre as medidas adotadas nesses pacotes estão mais recursos para a saúde, via gastos ou crédito, para aumentar oferta de serviços e equipamentos médicos. Utilizaram-se também transferências emergenciais de dinheiro para trabalhadores formais, a exemplo de programas de redução de jornada, bem como para trabalhadores informais e pessoas vulneráveis, como programas de renda mínima.

Além disso, estiveram presentes linhas de crédito emergenciais para o setor não financeiro, especialmente para micro e pequenas empresas, por meio de bancos públicos ou mesmo o banco central e com o risco absorvido pelo tesouro, assim como alívios tributários e programas de socorro a empresas e setores, a exemplo de empresas aéreas e fabricantes de aviões, mediante crédito ou injeções de capital.

Destaca-se o caso dos EUA, em que foram editados diversos pacotes de estímulo. O CARES Act (*Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act*), de 27/03/2020, configurou pacote histórico de cerca de US\$ 2,3 trilhões (11% do PIB) cujo impacto ultrapassa 2020. Esse Ato, que se soma a outros gastos autorizados por outras leis, realizou transferências de renda e incremento no valor e expansão de beneficiários no seguro desemprego⁶, que contribuíram para reduzir a pobreza,

⁶ O Ato estabeleceu pagamento único de US\$ 1,2 mil para pessoas mais pobres (chegando a US\$ 2,4 mil por casal, mais US\$ 500 por criança) e US\$ 600 extras por semana até julho no auxílio desemprego, no qual foram incluídos empregados com baixos salários, por conta própria ou em tempo parcial.

segundo Han *et al.* (2020). Outros programas incluem socorro a empresas e, no *Paycheck Protection Program* (PPP), política de crédito para micro e pequenas firmas, a fundo perdido no caso de serem mantidos os empregos. Outro pacote de estímulos de US\$ 900 bilhões foi sancionado em 28/12/2020, após meses de disputa no Congresso.

O novo governo Biden conseguiu aprovação de novo pacote de US\$ 1,9 bilhão no *American Rescue Plan Act*, que foi sancionado em 11/03/2021. Estão previstos valores adicionais no seguro-desemprego, transferências de renda a indivíduos e famílias e maiores deduções fiscais com crianças, além de transferências a estados e governos locais e mais fundos para saúde, o PPP e apoio a empresas⁷.

Além das experiências nacionais, nota-se a atuação da União Europeia (UE), que complementa seus Estados partes e chegou a um pacote abrangente de € 2,3 trilhões (cerca de 17% do PIB conjunto), no qual estão: o Quadro Financeiro Plurianual (€ 1 trilhão); o fundo de recuperação (*Next Generation EU*) de € 750 bilhões para as economias do Bloco, com € 390 bilhões em subvenções diretas e € 360 bilhões em empréstimos, financiado por emissão inédita de dívida comum; e € 540 bilhões de fundos já existentes para redes de segurança de emergência.

Esses instrumentos da UE direcionam-se ao crescimento e à geração de empregos, à resiliência econômica e social e às transições verde e digital, além de metas de neutralidade climática. As medidas estão no contexto de desenvolvimento de uma política industrial comum, em que há preocupação com o adensamento de cadeias produtivas e a proteção contra subsídios externos para firmas que atuem no mercado único e contra investimentos estrangeiros que possam trazer riscos à economia. Também houve a prorrogação, para até 2021, da moratória das regras fiscais que limitam os valores de déficit governamental e de dívida pública no Bloco.

A preocupação com o desenvolvimento produtivo durante e depois da pandemia pode ser notada em diversas medidas, que devem afetar a produção mundial, o comércio exterior e os investimentos. São notadas ações de reindustrialização e realocação de atividades produtivas para trazer elos estratégicos de cadeias produtivas, como é o caso de Japão ou França. O pacote *France Relance*, de recuperação da economia francesa (no total de € 100 bilhões), por exemplo, prevê especificamente ações para a realocação de insumos estratégicos e para projetos industriais nos territórios.

Esse contexto pode influenciar diversas atividades. No caso do setor de saúde, observa-se que países industrializados têm decidido repatriar ou iniciar a produção de insumos farmacêuticos ativos e medicamentos, tendo como justificativa a soberania ou autonomia nessa área, além de serem

⁷ Adicional de US\$ 300 no seguro-desemprego e pagamento direto de US\$ 1.400 para pessoas com renda inferior a US\$ 75.000, com adicionais por casal e por criança em determinadas condições.

verificadas posturas nacionalistas com respeito às vacinas para a Covid-19, em prejuízo dos países em desenvolvimento, argumenta Velásquez (2020).

Assim, a Covid-19 está mudando as cadeias globais de valor. Reforçam-se tendências de protecionismo, realocização e retorno de elos produtivos (*reshoring*) que já existiam, nota a UNCTAD (2020b), junto com maior automação e digitalização advindas da indústria 4.0. Essas políticas de desenvolvimento produtivo devem influenciar o comércio e os investimentos mundiais e podem prejudicar os países em desenvolvimento. Essas estratégias de trazer de volta elos de cadeias produtivas e políticas de reindustrialização devem reduzir a fragmentação de cadeias de fornecimento globais, além de aumentar a importância de cadeias regionais⁸.

Ao mesmo tempo, houve uma expansão dos mecanismos de avaliação de investimentos estrangeiros, especialmente em países ricos, para investigar e bloquear vendas de empresas em setores estratégicos. A UE, por exemplo, sugeriu aos seus membros que reforçassem seus mecanismos de avaliação de investimentos estrangeiros, com base na recente regulamentação quanto a esse aspecto para o Bloco e ênfase na segurança relativa à autonomia tecnológica na área de saúde, mas também em outras. Nesse contexto, podem consolidar-se políticas de restrição à admissão de IED em setores sensíveis, ao mesmo tempo em que deve aumentar a competição por atração de investimentos para recuperação das economias e das cadeias de fornecimento.

Dessa forma, o contexto da crise causada pela pandemia deve ser utilizado também para políticas de desenvolvimento produtivo ou industriais. Esse movimento não apenas intensifica ações e preocupações anteriores com essas políticas e a reindustrialização em diversas economias⁹, como também concorre para a desaceleração ou redução do processo de globalização que tem ocorrido nos últimos dez anos. Nesse quadro ainda se encontram as ações em torno da recuperação industrial nos EUA, que constituem política industrial explícita e influenciam a atual disputa econômica e tecnológica com a China¹⁰.

Adicionalmente, nota-se que o quadro de expansão fiscal entre as principais economias está vinculado com grandes projetos de transformação produtiva sustentável e avanço tecnológico. Além das citadas prioridades de desenvolvimento sustentável e digitalização da UE, podem ser lembrados planos como o *New Deal* da Coreia do Sul (no montante de US\$ 132 bilhões), que conta com um *New Deal* verde e um *New Deal* digital.

⁸ Conforme constata estudo da McKinsey (2019), isso já vinha acontecendo em entre 2007 e 2017 a partir do arrefecimento da globalização e o recuo da intensidade do comércio internacional de bens.

⁹ Ver, por exemplo, Lima (2014).

¹⁰ Em particular, mesmo durante a pandemia não cessou a contenda em tecnologias de informação e comunicação e sua cadeia produtiva, com a tentativa de deslocar do mercado a Huawei, chinesa líder em telecomunicações e na tecnologia 5G, além de conflitos no ramo de semicondutores, entre outros.

3. Impactos, arcabouço institucional, políticas realizadas e a visão do governo no Brasil

No momento em que os impactos da pandemia foram sentidos mais fortemente, a partir de meados de março de 2020, a economia brasileira já se encontrava em trajetória de estagnação do nível de atividade, de desemprego elevado e de fragilização do mercado de trabalho, do investimento e da indústria. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o crescimento do PIB brasileiro já tinha desacelerado em 2019, variando 1,4% frente a 1,8% em 2018 e mostrando nível próximo a 2017 (1,3%). As taxas reduzidas no período 2017-2019 significavam que o PIB estava em nível abaixo daquele observado em 2014, após as fortes recessões em 2015 (-3,5%) e em 2016 (-3,3%)¹¹.

Com a pandemia, o PIB de 2020 registrou tombo de 4,1%, com diferenças setoriais. Do lado da oferta, apesar de expansões nas indústrias extrativas (1,3%) e na agropecuária (2,0%), empurraram a média para baixo serviços (-4,5%), indústrias de transformação (-4,3%), transporte, armazenagem e correio (-9,2%) e outras atividades de serviços (-12,1%), entre outros setores.

Do lado da demanda, nesse período, a despesa de consumo das famílias se deteriorou (-5,5%). O baque na importação de bens e serviços (-10,0%) indica a fraca demanda interna. A despesa de consumo da administração pública, mesmo com os esforços fiscais, também mostra queda (-4,7%). Já a formação bruta de capital fixo (-0,8%) teve descenso limitado. A exportação de bens e serviços (-1,8%) esteve associada a uma queda mais modesta na demanda externa geral de produtos e serviços brasileiros, mas com perdas em bens industriais e maior concentração em bens primários.

O desenvolvimento econômico fica prejudicado com a fragilização do investimento e da indústria. Junto com a redução dos investimentos públicos, a participação do investimento no PIB em 2020 (somando a formação bruta de capital fixo e a variação de estoques) foi de 15,4%, segundo o IBGE, mostrando-se patamar semelhante ao pior nível registrado recentemente em 2017 (14,6%) e nível consideravelmente abaixo do maior nível recente, em 2012 (21,8%). Ainda se nota que o IED direcionado ao Brasil somou US\$ 34,2 bilhões, caindo 50,7% frente ao ano anterior e passando de 3,68% do PIB em 2019 para 2,38% do PIB em 2020, de acordo com dados do Banco Central do Brasil (BCB). Já a participação da indústria de transformação no valor adicionado da economia, medida pelo IBGE, ficou em 11,3% em 2020, o pior resultado da série história recente, o que se soma à redução da indústria brasileira no total mundial¹².

As estatísticas do mercado de trabalho, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua trimestral, do IBGE, revelam o choque observado no Brasil, que já

¹¹ Em contraste, o crescimento médio do PIB foi de 4,0% de 2003 a 2013.

¹² Também é estrutural a perda de espaço a indústria de transformação brasileira no valor adicionado na manufatura mundial, havendo retrocesso de 2,5% do total mundial em 1990 para 1,2% em 2019, segundo dados da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, na sigla em inglês).

sofria com alto desemprego, subutilização, informalidade e precarização. A taxa de desocupação passou dos 11,0% observados no 4º trimestre de 2019 para 13,9% no 4º trimestre de 2020, enquanto a taxa composta de subutilização da força de trabalho¹³ passou de 23,0% para 28,7%.

Nesse período, a subutilização da mão de obra cresceu fortemente, com o número de desocupados subindo de 11,6 milhões para 13,9 milhões e a população ocupada recuando de 94,5 milhões para 86,1 milhões entre o 4º trimestre de 2019 e igual trimestre de 2020. A perda foi maior naquelas ocupações mais precarizadas e com pior remuneração, como empregados sem carteira, trabalhadores domésticos e autônomos sem CNPJ. A massa de rendimento real habitual recebida de todos os trabalhos das pessoas ocupadas caiu 6,5% no 4º trimestre de 2020 frente ao mesmo trimestre de 2019. A retomada das atividades econômicas pode implicar o retorno de mais pessoas para a força de trabalho, o que, diante do fraco nível de atividade, deve aumentar a taxa de desocupação.

A resposta brasileira também incluiu ações em diversas áreas. A maior parte do impacto fiscal, no âmbito dos gastos federais, tem sido direcionada para ações com respeito aos impactos econômicos e sociais da pandemia no Brasil. A definição de políticas públicas esteve muito associada à produção legislativa, que contou com número proporcionalmente elevado de proposições de iniciativa parlamentar¹⁴.

Uma primeira resposta da área econômica no Brasil subestimou os efeitos da pandemia. Em entrevista de 13/03/2020, afirmou o ministro da Economia que com “3 bilhões, 4 bilhões ou 5 bilhões de reais a gente aniquila o coronavírus”¹⁵. Reclamou também que “sem espaço fiscal não dá”, apontando a necessidade de que, promovidas “reformas, abriremos espaço para um ataque direto ao coronavírus”. Ainda asseverou que, feitas as reformas, o Brasil poderia crescer 2% em 2020. Indicava-se que a atuação do Estado poderia ser pequena e condicionada à liberação de espaço fiscal, por meio de reformas.

Apesar dessa reação inicial, em seguida houve certo reconhecimento da crise que se anunciava e, na prática, constatação de que existia, na verdade, espaço fiscal e urgência para políticas de mitigação dos impactos da pandemia, para além da área da saúde. Foram abertos créditos extraordinários e, em 18/03/2020, o governo solicitou ao Parlamento a declaração de calamidade pública.

As medidas que foram tomadas tiveram como contexto a criação de um arcabouço institucional específico para a pandemia, especialmente nos gastos públicos, mesmo que diversos

¹³ Taxa que inclui como subutilização os subocupados por insuficiência de horas, os desocupados e as pessoas na força de trabalho potencial (que estão fora da força de trabalho, inclusive por desalento, mas poderiam a ela voltar), em relação à força de trabalho total e potencial.

¹⁴ Em levantamento divulgado por Turtelli e Weterman (2020), verificou-se que, no início de julho, 92% das proposições transformadas em lei foram de iniciativa do Legislativo, incluindo algumas das principais medidas tomadas.

¹⁵ Ver, por exemplo, em UOL (2020).

instrumentos para a liberação de recursos fossem já conhecidos, como a abertura de crédito extraordinário por meio de Medida Provisória (MP) justificada razões de imprevisibilidade e urgência, crédito este que não está sujeito ao teto de gastos previsto na EC nº 95, de 2016.

Inicialmente, pode ser notada a Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Ministério da Saúde, que declarou a Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). No dia seguinte, foi enviado Projeto de Lei do Poder Executivo que resultou na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

Nessa Lei, que constitui um marco no arcabouço institucional criado, foram reguladas ações como isolamento, quarentena, restrições de locomoção, serviços essenciais, uso de máscaras e obrigatoriedade de vacinação, bem como regras para contratos e licitações emergenciais. Esse normativo foi emendado posteriormente e questionado por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, como no caso em que foi confirmada a prerrogativa de governos estaduais e municipais para decretar isolamento, confinamento e interrupção de atividades econômicas.

A flexibilização de restrições fiscais também foi marcante. O Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública até 31/12/2020¹⁶, nos termos da solicitação feita pelo Presidente da República. Foram suspensas exigências de limitação de empenho e de atingimento de resultados fiscais previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), especialmente os resultados fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Adicionalmente, decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu outras obrigações da LRF e da LDO, quanto à exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias.

Nesse quadro institucional, foi promulgada também a Emenda Constitucional (EC) nº 106, de 8 de maio de 2020, que instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Essa Emenda, denominada de “orçamento de guerra”, estipulou segregação e acompanhamento legislativo das políticas e créditos extraordinários federais, conferiu *status* constitucional às obrigações comentadas que já haviam sido dispensadas e permitiu contratações especiais, que também já tinham sido estabelecidas na legislação.

Entre as mudanças normativas efetivas, a Emenda retira, durante a vigência de calamidade, obrigações constitucionais como a observância da regra de ouro e permite a contratação pelo Poder Público de empresas em débito com a seguridade social. Também autoriza o BCB a adquirir títulos públicos e privados no mercado secundário e direitos creditórios de empresas, embora essas operações de compras de ativos não tenham sido realizadas em 2020. Adicionalmente, a Emenda

¹⁶ A vigência da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, foi atrelada à vigência do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

convalida os atos de gestão praticados a partir de 20 de março de 2020 compatíveis com o enfrentamento da calamidade pública.

São apresentadas a seguir algumas das principais medidas tomadas. Levantamento da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conoff) da Câmara dos Deputados (2021)¹⁷ apurou que no consolidado de 2020 foi criada dotação orçamentária de R\$ 604,8 bilhões para o enfrentamento da Covid-19, dos quais R\$ 524,0 bilhões (86,6%) foram efetivamente pagos. Na agregação realizada pela Conoff, nota-se dotação de R\$ 70,8 bilhões para a saúde pública, dos quais R\$ 44,9 bilhões (63,4%) pagos. Entre as principais medidas, em volume de recursos, estão aquelas vinculadas a mercado de trabalho e sustentação da renda e ao crédito, bem como a auxílios para Estados e Municípios.

Na relação com os governos subnacionais, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, de iniciativa legislativa, criou o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). As iniciativas desse Programa compreendem a suspensão dos pagamentos das dívidas, a reestruturação de operações de crédito interno e externo e a entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro no valor de R\$ 60,2 bilhões. Também impõe medidas de austeridade ao proibir, até 2021, aumento de salários, contratações adicionais de servidores efetivos e reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação.

Ainda na questão fiscal, podem também puderam ser notadas medidas tributárias relativas a diferimentos de tributos, especialmente para micro e pequenas empresas, bem como desonerações, parcelamentos de dívidas e outras ações, com impacto fiscal total estimado no campo da arrecadação da ordem de R\$ 304 bilhões, inclusive considerando perda de receitas tributárias, de acordo com Correia Neto *et al.* (2020).

Medidas importantes foram executadas com respeito ao mercado de trabalho e à renda. A MP nº 936, de 1º de abril de 2020, convertida na Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020, instituiu, a exemplo de outros programas pelo mundo, um programa de redução proporcional de jornada de trabalho e de salário em até 70% e de suspensão temporária do contrato de trabalho, com garantia de emprego, casos nos quais parte da perda salarial pode ser compensada pelo Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm), custeado pela União.

Essa redução de jornada ou suspensão implica manutenção quase integral do rendimento apenas para quem auferir até 1 salário mínimo, mas gera significativa contração da renda para quem recebe mais, especialmente a partir de cerca de 2,5 salários mínimos. Já a suspensão do contrato está limitada ao valor do seguro desemprego a que teria direito o trabalhador. Essa redução nos salários é

¹⁷ Foram utilizadas informações disponibilizadas em 24/02/2021. Esse levantamento, que examina as Medidas Provisórias de abertura de crédito extraordinário, é referência para outros dados orçamentários brasileiros mencionados.

maior do que em programas semelhantes na Europa, aponta o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2020). Pelos dados do Ministério da Economia de 15/03/2021, haviam sido beneficiados pelo BEm 9,8 milhões de trabalhadores, em 20,1 milhões de contratos coletivos ou individuais. De uma dotação prevista de R\$ 51,5 bilhões para essa política, foram pagos R\$ 33,5 bilhões.

Já a principal medida estabelecida na crise atual foi o auxílio emergencial de R\$ 600,00 criado pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. O benefício instituído por essa Lei, segundo o governo federal, injetou cerca de R\$ 50 bilhões por mês na economia na forma de transferência de renda para cerca de 65 milhões de pessoas. Duque (2020) indica que o benefício impediu a queda do rendimento dos 40% mais pobres, possibilitando a elevação da renda dessa população e uma redução da pobreza e da pobreza extrema.

Essa Lei do auxílio emergencial decorreu de iniciativa parlamentar, em face da inação do governo a esse respeito¹⁸, tendo sido aproveitado Projeto de Lei originário da Câmara dos Deputados. Durante a tramitação, a sugestão inicial do governo de valor de R\$ 200,00 encontrou resistência no Congresso, que pretendia benefício de pelo menos R\$ 500,00. O governo, ao mudar de opinião, concordou com auxílio de R\$ 600,00¹⁹. Mesmo depois de aprovado, o ministro da Economia chegou a condicionar a execução do auxílio emergencial à edição de Emenda Constitucional²⁰. Apesar disso, foi utilizado para esse fim o conhecido instituto do crédito extraordinário.

O auxílio emergencial foi pago por cinco meses e acabou sendo substituído pelo chamado auxílio emergencial residual, criado pela Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, a ser pago em até quatro parcelas mensais no valor de R\$ 300,00, até o final de 2020. Esse auxílio residual não apenas corta pela metade o valor, como também impede entrantes, retira 6 milhões de beneficiários e reduz para no máximo dois os auxílios por domicílio²¹. Os auxílios emergenciais somados detêm a maior dotação orçamentária no combate à pandemia, R\$ 321,8 bilhões (54,0% do total), tendo sido efetivamente pagos R\$ 293,3 bilhões.

Foram também criados programas de crédito direcionado para diversos portes de empresas, especialmente as micro e pequenas, junto com dispensa também de certas exigências de instituições financeiras. Foram estabelecidos alguns programas de crédito condicionados à manutenção de empregos. O mais importante nessa área parece ter sido o Programa Nacional de Apoio às

¹⁸ O governo cogitava inicialmente conceder auxílio (apelidado de *coronavoucher*) para pessoas desassistidas, desalentadas e fora da economia formal, no valor do Programa Bolsa Família (em média R\$ 191,00). Esse programa, que não seria de renda universal nem básica, destinar-se-ia a beneficiar 18 milhões de famílias durante quatro meses, conforme se informa em artigo da página eletrônica Poder360 (2020).

¹⁹ Ver, a esse respeito, artigo de Agostini (2020).

²⁰ Situação observada, por exemplo, por Caram *et al.* (2020). Alegou-se necessidade de edição de EC para o pagamento, com a criação de orçamento próprio para o período de crise e a retirada de amarras como a regra de ouro.

²¹ Conforme apurou artigo de Wiziack e Pupo (2020).

Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), que foi instituído pela Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, de iniciativa parlamentar, com o objetivo de garantir empréstimos para essas firmas, e depois foi expandido para profissionais liberais e em seu volume total de recursos²². Já outros programas de crédito não tinham como condicionalidade a sustentação de empregos²³.

Além das medidas fiscais, podem ser mencionadas políticas no campo monetário e de comércio exterior. No campo da política monetária, o ciclo de redução pelo BCB da taxa básica de juros, que vinha desde a baixa para 6,0% em agosto de 2019, foi continuado com a deterioração da situação econômica no início de 2020, chegando-se a uma taxa de 2,0% em agosto deste ano. Com a taxa de inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) em 12 meses registrando 5,2% em fevereiro de 2020, segundo o IBGE, os juros reais encontram-se em terreno negativo. O BCB também adotou política de guiar as expectativas futuras ao indicar sustentação da taxa básica no mínimo histórico por período prolongado²⁴.

Além dos juros, em 2020 o BCB realizou medidas de liberação de liquidez que atingiram R\$ 1,27 trilhão, ou 17,5% do PIB, bem como liberação de capital que alcançaria R\$ 1,35 trilhão, ou 18,4% do PIB. Também foram efetuadas intervenções no mercado cambial, devido à fuga de capitais observada, e restrições às instituições financeiras quanto à remuneração do capital próprio, à recompra de ações e ao aumento de remuneração de administradores.

Também são encontradas algumas ações relativas ao comércio exterior. Foram facilitadas as importações de bens utilizados no enfrentamento à Covid-19, com redução de Imposto de Importação e de Imposto sobre Produtos Industrializados para diversos produtos, além de flexibilizadas regras para exportadores. Adicionalmente, a Lei nº 13.993, de 23 de abril de 2020, dispôs sobre a proibição de exportações de produtos médicos, hospitalares e de higiene essenciais ao combate à epidemia de coronavírus no Brasil.

Apesar das medidas realizadas e do impacto profundo da pandemia sobre o cenário econômico e social no Brasil e no mundo, o governo brasileiro a considera um choque temporário que não afasta seus objetivos centrais de política econômica.

Pretende o governo manter a natureza da EC nº 95, de 2016, que impõe teto para o aumento de gastos primários com base na inflação passada e implica corte de investimentos públicos e redução de gastos como proporção do PIB, inclusive diminuindo gastos *per capita* em saúde e educação²⁵.

²² Além do Pronampe, também se nota o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (PESE), instituído pela MP nº 944, de 3 de abril de 2020, para financiar o pagamento de folha salarial de empregados em pequenas e médias empresas.

²³ É o caso da MP nº 975, de 1º de junho de 2020, que instituiu o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC), que garante empréstimos a pequenas e médias empresas. Substitutivo do Relator na Câmara dos Deputados criou outra modalidade de crédito, com empréstimo garantido por cessão fiduciária de recebíveis em arranjo de pagamento, realizado por maquininhas de cartão (PEAC-Maquinhinhas).

²⁴ Ver, a esse respeito, reportagem de Rezende (2020).

²⁵ Como projetam, por exemplo, Rossi e Dweck (2016).

Também considera indispensáveis as reformas estruturais pró-mercado e de redução do Estado, na legislação trabalhista, falimentar e tributária, na abertura comercial e na agenda de concessões e privatizações²⁶.

Assim, a perspectiva de retorno rápido à austeridade fiscal pode ser verificada no Projeto de Lei de Orçamento Anual (PLOA) para 2021 apresentado em 31/08/2020. Ocorrerá intensa redução no volume de gastos federais, o qual partirá, nas palavras de Barbosa (2020)²⁷, de um pico de cerca de 28,0% do PIB de despesas do governo federal em 2020 para um precipício fiscal de 19,8% em 2021, configurando retorno ao patamar de 19,9% observado em 2019.

A política fiscal do governo parte da crença de que uma retração fiscal melhoraria a percepção dos agentes econômicos sobre as contas públicas, provocando melhoria das expectativas e, assim, dos investimentos privados, e abriria espaço para o setor privado, mais do que compensando o efeito contracionista da redução dos gastos públicos. Dessa maneira, em um contexto de endividamento elevado e deterioração fiscal, a consolidação fiscal seria expansionista²⁸. Nesse sentido, o BCB tem indicado que a taxa básica de juros permanecerá baixa condicionada à manutenção do atual regime fiscal²⁹.

Não obstante essa perspectiva, existe ampla literatura, mesmo na perspectiva neoclássica, que mostra o caráter contracionista dessas políticas de austeridade, como destacam Islam e Chowdhury (2012). Adicionalmente, a tentativa de reduzir a dívida via consolidações fiscais pode levar a uma relação dívida/PIB maior em razão da histerese e dos impactos negativos dessas contrações sobre o PIB no longo prazo, revelam Fatás e Summers (2016).

Cabe notar ainda que se advoga, no governo federal, um “planejamento econômico via mercado”³⁰, que seria mais eficiente em razão das decisões descentralizadas dos agentes econômicos, ou seja, não haveria necessidade de planejamento, conforme o sentido original da palavra. Com efeito, uma proposta de aumentar gastos públicos com investimentos no Brasil, em que se fez alusão distante ao Plano Marshall, chegou a ser repudiada pelo chefe do Ministério da Economia³¹.

²⁶ Ver, por exemplo, Brasil (2020a e 2020b). Em 2020, avançaram propostas para liberalizar e reduzir participação estatal em certas atividades, a exemplo do novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020) e do novo Marco Regulatório do Gás (em tramitação na Câmara dos Deputados, como Projeto de Lei nº 4.476, de 2020). Ainda nesse contexto, o governo federal apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020, para realizar uma reforma administrativa, com o intuito de facilitar demissões de servidores públicos e reduzir a participação do Estado na economia, também criando impedimentos para a realização de políticas de estímulo ao desenvolvimento produtivo.

²⁷ Utilizando-se dados da Secretaria do Tesouro Nacional para 2019, o impacto estimado oficial para 2020 presente em Brasil (2020b) e a previsão do PLOA para 2021.

²⁸ Como pode ser notado em Brasil (2019).

²⁹ Notadamente requerendo a permanência da EC nº 95, de 2016, conforme se observa em Rezende (2020). Também não se pretende rever o regime de metas de inflação do Brasil, que prevê atuação apenas sobre a inflação e não sobre o crescimento.

³⁰ Consoante documento oficial da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia (BRASIL, 2020a).

³¹ Conforme relatam Moura *et al.* (2020).

No início de 2021, diante de uma segunda onda que se tornou mais acentuada do que a primeira ocorrida no ano anterior, ao invés de serem reeditadas medidas como aquelas tomadas em 2020, a recomposição da base do governo federal no Parlamento foi seguida do avanço de reformas estruturais pró-mercado e de retomada de políticas de austeridade e consolidação fiscal, estas últimas apresentadas como meio para viabilizar reduzido pagamento de novo auxílio emergencial.

Na retomada da sessão legislativa, em fevereiro, foi aprovada a autonomia do Banco Central, na Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, enquanto avançou na Câmara dos Deputados e foi remetido ao Senado Federal o Projeto de Lei nº 5.387, de 2019, do Poder Executivo, que desregulamenta mercado de câmbio, fluxos de capitais e controle sobre o capital estrangeiro e delega ao Banco Central a possibilidade de ditar normas e liberalizar aspectos centrais nessa área.

A principal medida recente é a aprovação da PEC nº 186, de 2019, denominada PEC emergencial, que resultou na EC nº 109, de 15 de março de 2021. Esta Emenda inseriu no texto constitucional novo conjunto de regras fiscais e medidas de consolidação fiscal, em cima das diversas normas já existentes. De um lado permite-se, assim como a EC nº 106, de 2020, que certos gastos não observem as regras fiscais durante estado de calamidade solicitado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Congresso Nacional.

Argumentando que não seria uma despesa imprevisível e urgente, foi incluído nesta Emenda o montante de R\$ 44 bilhões para o pagamento de novo auxílio emergencial fora do teto estabelecido na EC nº 95, de 2016, apesar de não ser juridicamente necessário editar novo auxílio emergencial por meio de PEC, como indicam Bittencourt *et al.* (2021), havendo apenas a restrição da regra de ouro constitucional. Poucos dias antes o governo havia criado crédito extraordinário, pela MP nº 1.032, de 24 de fevereiro de 2021, para novos gastos para a saúde justamente com a justificativa de serem essas despesas imprevisíveis e urgentes.

Outra declaração de calamidade, como aquela prevista no Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, no contexto do arcabouço institucional comentado, já viabilizaria o relaxamento de todas as regras fiscais necessárias para criar novo auxílio. O arcabouço estabelecido em 2020, que poderia ser acionado por maioria simples no Congresso Nacional, foi ignorado no início de 2021, com o objetivo de trazer novas restrições fiscais, no caso de a relação despesa corrente sobre receita corrente atingir 95%, que acionariam medidas de congelamento de gastos obrigatórias para a União e facultativas para estados e municípios.

Do lado da política monetária, o setor financeiro, tendo como justificativa a alta da inflação e da taxa de câmbio, passou a projetar elevações na taxa Selic, demandando novo ciclo de aumentos nos juros básicos. Mesmo que todas as medidas caras ao setor e à crença da consolidação fiscal tenham sido tomadas, a exemplo da EC nº 109, de 2021, e das reformas pró-mercado, ou mantidas,

como a EC nº 95, de 2016, há evidente demanda por ruptura no *forward guidance* do Banco Central do Brasil.

Os números relativos ao nível de atividade da economia brasileira não corroboram expectativas positivas sobre o crescimento do PIB no primeiro trimestre de 2021. O monitor de crescimento da OCDE estima que a economia brasileira caiu no primeiro trimestre até a semana de 28 de fevereiro a 6 de março, na comparação com o trimestre imediatamente anterior.

4. Comentários finais

As medidas extraordinárias efetuadas em resposta à crise não impediram fortes quedas pelo mundo e no Brasil e ainda foram insuficientes no enfrentamento dos problemas sanitários. De acordo com o GPMB (2020), faltaram investimentos para prevenção, assim como se verificaram diversas desigualdades e problemas de coordenação em nível internacional e nacional, inclusive com a politização da pandemia. Além disso, os impactos duradouros e as perdas verificadas no desenvolvimento humano constituem problemas para o futuro.

No Brasil, mesmo com significativos gastos na comparação internacional, diversas análises apontam desempenho ruim no enfrentamento da pandemia, com algumas ações consideradas tardias e descoordenadas, especialmente entre as esferas federativas, além de ter havido subestimação dos efeitos da pandemia sobre a saúde, a economia e a sociedade no País³². Ainda assim, a certa relutância em editar medidas nacionais parece ter sido compensada com ações legislativas. A sustentação da renda dos mais pobres com o auxílio emergencial e programas de crédito como o Pronampe, além de transferências aos entes federativos, são exemplos de medidas que surgiram do Congresso Nacional.

Está entre as lições do período atual a necessidade de atuação estatal e de planejamento para enfrentar problemas de saúde pública, econômicos e sociais. A elevada incerteza e o reduzido nível de atividade na economia mundial, bem como a persistência da Covid-19, em meio a novas ondas de infecções na Europa e nos EUA em fins de 2020 e no Brasil no início de 2021, não indicam a retirada de estímulos e de políticas governamentais, a qual poderia reduzir a demanda efetiva global.

Assim como argumentava Keynes (1936), não há tendência natural ao pleno emprego, sendo necessários gastos com investimentos públicos e outras políticas, inclusive quanto à distribuição de renda, para se alcançar nível de demanda efetiva que elimine a ineficiência causada pelo desemprego de fatores produtivos no setor privado.

Diversas recomendações internacionais, a exemplo da OCDE (2020), do FMI (2020a e 2020c) e da UNCTAD (2020a e 2020b), têm rejeitado políticas de austeridade. Argumentam que incentivos

³² Ver, nesse aspecto, Tavares *et al.* (2020) e Lancet (2020). Alguns autores, como Asano *et al.* (2021), chegam a concluir que o governo federal manteve estratégia de disseminação do vírus.

monetários e fiscais devem ser mantidos até que a crise econômica e sanitária seja debelada, com aumento dos gastos em saúde, proteção social e investimentos governamentais.

A OCDE (2020) sugere que as políticas fiscais e monetárias devem ser mantidas para preservar a confiança frente à incerteza. A entidade afirma que o estímulo fiscal deve ser continuado em 2021, para que não haja contração fiscal prematura quando as economias ainda estão frágeis, como ocorreu, equivocadamente, após a crise de 2008-2009. Adicionalmente, a UNCTAD (2020b) defende uma expansão macroeconômica coordenada entre os países, para enfrentar dificuldades que já existiam na economia mundial e para que não haja uma década perdida no pós-pandemia.

O FMI (2020a), em especial, recomendou a expansão dos investimentos públicos, em um contexto de taxas de juros reduzidas. Reconhece a instituição que o investimento público tem multiplicador elevado e é importante para incentivar e atrair o setor privado. Com efeito, quando juros governamentais estão baixos, a expansão fiscal se paga por meio dos multiplicadores de curto prazo da renda e seus efeitos positivos sobre o produto potencial³³.

A economia brasileira, que já estava frágil e com reduzido nível de atividade quando a pandemia chegou, foi duramente atingida. Ainda que o auxílio emergencial tenha sido imprescindível para a renda e para que não houvesse escalada da pobreza, a retirada desse auxílio e de outros programas no início de 2021, diante do nível de atividade reduzido e de um mercado de trabalho que não se recupera, pode influenciar nova recaída na economia. O consumo abalado, a falta de investimentos públicos e privados internos e externos, o aumento da desigualdade, a demanda externa reduzida e a falta de planejamento são dificuldades que geram mais incerteza. A retomada tímida dos estímulos em 2021, como o auxílio emergencial com apenas 15% do montante previsto no ano anterior, adiciona mais elementos à incerteza sobre a recuperação.

Até mesmo a situação extraordinária de pandemia tem permitido a superação de limites autoimpostos aos gastos públicos no Brasil em 2020, mas aparentemente sem que haja inclinação para a continuidade dos estímulos em 2021 ou para a criação de plano de retomada no País que sinalize atuação estatal suficiente para garantir a recuperação econômica. A política de redução do Estado e de austeridade, a exemplo da EC nº 95, de 2016, continua presente e pode ser aprofundada em 2021, como nos casos da EC nº 109, de 2021, e de reformas pró-mercado.

A pandemia mostrou que diversas políticas são possíveis nos marcos do capitalismo, diante da preocupação com o colapso das economias. A criação de auxílios para subsistência mínima a milhões de pessoas desempregadas e informais foram responsáveis inclusive por reduzir drasticamente a pobreza, no Brasil e em diversas economias. Já a manutenção da folha de salários

³³ Conforme ressaltam Kozul-Wright e Barbosa (2020), especialmente quando os juros reais estão abaixo da taxa de crescimento da economia. Mesmo uma taxa real um pouco acima da expansão do PIB pode contribuir para mitigar o impacto dos estímulos sobre a dívida pública.

para os trabalhadores assalariados e a sustentação de empresas, especialmente micro e pequenas, por meio de linhas de crédito facilitadas, às vezes a fundo perdido, permitiu socializar aspectos importantes das atividades empresariais, sendo esse efeito maior em outros países do que no Brasil.

O arcabouço institucional criado em 2020 foi ignorado para dar lugar à imposição de novas medidas de consolidação fiscal. Com a justificativa de que seria necessária nova PEC para realizar gastos com o auxílio emergencial, mesmo com avaliações técnicas e jurídicas da inexistência desse requisito, foi incorporado ao texto constitucional novo conjunto de regras fiscais restritivas. A possibilidade de remanejamento de recursos de fundos públicos para o pagamento de dívida pode significar elevada transferência desses recursos públicos, em detrimento de gastos com as políticas públicas às quais esses fundos estão vinculados³⁴.

Ao invés da crença na consolidação fiscal e na recuperação espontânea do setor privado, são essenciais para o Brasil os conhecidos instrumentos de política monetária, financeira e fiscal e de uso de empresas estatais para a sustentação da renda, do investimento e do crédito, além do aumento da proteção social e a redução das desigualdades, junto com a reindustrialização, o fortalecimento do mercado interno e do tecido empresarial e o aumento da competitividade da economia. Ainda assim, verificam-se dificuldades entre as elites econômicas para superar a crise de acumulação no Brasil e permitir políticas diferentes³⁵.

Pelo mundo, a preocupação com a manutenção e realocação de atividades produtivas, o adensamento produtivo, o fomento tecnológico, o meio ambiente e o desenvolvimento de atividades estratégicas está presente nas principais economias. A necessidade de política monetária e financeira adequada e de manutenção de gastos elevados, mesmo que sejam gradualmente reduzidos, está presente entre as recomendações de política econômica, que consideram a inevitabilidade da elevação do endividamento.

Nota-se que o planejamento governamental, típico das economias de guerra e dos projetos de desenvolvimento acelerado do pós-segunda guerra mundial, tem voltado à discussão e à prática nos países mais ricos. A “guerra ao coronavírus” poderia constituir um elemento de coesão política e mobilização de recursos estatais para o manejo da economia e a recuperação do desenvolvimento, havendo também oportunidade para o aumento da participação do Estado e para a retomada das atividades econômicas em melhores bases³⁶. Dessa maneira, a continuidade dos estímulos e os planos de retomada e de relançamento da economia liderados pelo Estado são necessários para a recuperação

34 Independentemente da destinação original das políticas públicas, a EC nº 109, de 2021, parece agravar o contexto descrito por Salvador (2020) de desvinculação de recursos de políticas públicas para destiná-los aos gastos associados à dívida pública.

35 Ver, sobre blocos no poder, por exemplo, Sawaya (2017).

36 Ver, por exemplo, Gimene (2020) e Carvalho (2020).

do pós-pandemia, a exemplo de diversos países pelo mundo, para que o desenvolvimento econômico e social seja recuperado.

5. Referências

AGOSTINI, R. 'Coronavoucher' vai subir para R\$ 600. CNN Brasil, 26 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/03/26/coronavoucher-vai-subir-para-r-600>>.

ASANO, C. L.; VENTURA, D. F. L.; AITH, F. M. A.; REIS, R. R.; RIBEIRO, T. B. (eds.) **Boletim Direitos na Pandemia**, n. 10, 20/01/2021. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2021/01/Boletim_Direitos-na-Pandemia_ed_10.pdf>.

BARBOSA, N. Pico e precipício fiscal. **Folha de S.Paulo**. São Paulo, 03 set.2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2020/09/pico-e-precipicio-fiscal.shtml>>.

BITTENCOURT, F. M. R.; AMARAL, V. L.; PEREIRA, M.; CARVALHO, C. M. E. P. Síntese descritiva e breve análise dos dispositivos do Substitutivo à PEC 186/2019 apresentado em 24/02/2021. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. **Nota Técnica** 0016, 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Política Econômica. Consolidação fiscal expansionista no Brasil. **Nota informativa**, 31 dez. 2019. Disponível em: <http://antigo.economia.gov.br/Economia/central-de-conteudos/publicacoes/notas-informativas/2019/nota_ajuste_expansionista_31_12_2019.pdf>.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Política Econômica. Estratégia de Crescimento Econômico de Longo Prazo. **Nota informativa**, 30 set. 2020. (2020a). Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2020/ni-estrategia-de-crescimento-economico-de-longo-prazo.pdf>>.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Análise do Impacto Fiscal das Medidas de Enfrentamento ao Covid-19. **7ª Apresentação**. 30 out. 2020. (2020b). Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/outubro/apresentacao-impacto-fiscal-covid.pdf/view>>.

CARAM, B. *et al.* Guedes e Maia travam disputa para início do pagamento de voucher de R\$ 600. **Folha de S.Paulo**. São Paulo, 31 mar. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/03/liberacao-de-auxilio-de-r-600-depender-de-aprovacao-de-pec-diz-guedes.shtml>>.

CARVALHO, L. **Curto-circuito**: o vírus e a volta do Estado. São Paulo: Todavia, 2020.

CONOFF. **Raio X Combate à Covid-19 (2020 consolidado)**. Câmara dos Deputados. Brasília, 24 fev. 2021. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento-previdencia/raio-x-do-combate-a-covid-19>>.

CORREIA NETO, C. B.; ARAUJO, J. E. C.; PALOS, L. C. S.; SOARES, M. R. C. Tributação em tempos de pandemia. Consultoria Legislativa. **Estudo Técnico**, jun. 2020. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/40012/tributa%20a7%20a3o_pandemia_CorreiaNeto.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

CORREIA, S.; LUCK, S.; VERNER, E. Pandemics Depress the Economy, Public Health Interventions Do Not: Evidence from the 1918 Flu. **SSRN**, 05 Jun. 2020.

DIEESE. Como ficou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda na Lei 14.020/2020 (conversão da MP 936/2020). **Nota Técnica**, Número 243, 08 jul. 2020. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec243lei14.020_MP936.html>.

DUQUE, D. Uma avaliação do Auxílio Emergencial: Parte 1. **Blog do IBRE**, 05 ago. 2020. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/uma-avaliacao-do-auxilio-emergencial-parte-1>>.

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; OMS. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2020: Transforming food systems for affordable healthy diets**. Rome: FAO, 2020. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/ca9699en/CA9699EN.pdf>>.

FATÁS, A.; SUMMERS, L. H. The permanent effects of fiscal consolidations. **NBER Working Paper**, n. 22374, June 2016.

FMI. **Fiscal Monitor: Policies for the Recovery**. Washington, DC: FMI, Oct. 2020. (2020a).

FMI. **Global Financial Stability Report: Bridge to Recovery**. Washington, DC: FMI, Oct. 2020. (2020b).

FMI. **World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent**. Washington, DC: FMI, Oct. 2020. (2020c)

FMI. **Fiscal Monitor update: Government Support Is Vital as Countries Race to Vaccinate**. Washington, DC: FMI, Jan. 2021.

GIMENE, M. Economia de guerra e gasto público. **Revista Brasileira de Orçamento Público**. Brasília, v. 10, nº 1, 2020.

GPMB. **A world at risk: annual report on global preparedness for health emergencies**. Geneva: World Health Organization, 2019.

GPMB. **A World in Disorder**. Global Preparedness Monitoring Board Annual Report 2020. Geneva: World Health Organization, 2020.

HAN, J.; MEYER, B. D.; SULLIVAN, J. X. Income and Poverty in the COVID-19 Pandemic. **NBER Working Paper**, n. 27729, Aug. 2020.

ISLAM, I.; CHOWDHURY, A. Revisiting the evidence on expansionary fiscal austerity: Alesina's hour? **VOX, CEPR Policy Portal**, Feb. 2012.

KEYNES, J. M. **The General Theory of Employment, Interest and Money**. London: Harcourt, 1964 [1936].

KOZUL-WRIGHT, R.; BARBOSA, N. Governments have a choice: invest now or face another lost decade. **OpenDemocracy**, 14 Oct. 2020. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/en/oureconomy/governments-have-choice-invest-now-or-face-another-lost-decade/>>.

LANCET. Lancet COVID-19 Commission Statement on the occasion of the 75th session of the UN General Assembly. **Lancet**, v. 396, Oct. 2020.

LIMA, P. G. C. Alguns desafios estruturais do desenvolvimento produtivo e da indústria na economia brasileira recente. **Cadernos ASLEGIS**, nº 52, mai/ago 2014. Disponível em: <<https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/2014/caderno-52/Alguns-desafios-estruturais-desenvolvimento-produtivo-industria-economia-brasileira-Pedro-Lima.pdf>>.

LIMA, P. G. C. Políticas econômicas no enfrentamento da crise provocada pela pandemia de Covid-19. **Cadernos ASLEGIS**, n. 58, 1º Semestre 2020. Disponível em: <<https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/caderno58/politicas.pdf>>.

LIMA, P. G. C.; AMADO, A. M.; MOLLO, M. L. R. Fundamentos macroeconômicos nas perspectivas de Marx e Keynes: contribuições para a heterodoxia. **Revista de Economia Política**, 36 (3), 2016.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. **Globalization in transition**: The future of trade and value chains. McKinsey Global Institute, 2019.

MOURA, R. M. *et al.* Em reunião, Guedes expõe desentendimento no governo e diz que 'tem ministros querendo aparecer'. **Estadão – Portal do Estado de S. Paulo**. Blog Fausto Macedo, 22 mai. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/em-reuniao-guedes-expoe-desentendimento-no-governo-e-diz-que-tem-ministros-querendo-aparecer/>>.

OCDE. **Interim Economic Outlook**. OECD: Paris, September 2020.

OIT. **ILO Monitor**: COVID-19 and the world of work. Sixth edition. Geneva: OIT, 2020.

ONU MULHERES. **From insights to action**: Gender equality in the wake of COVID-19. New York: ONU Mulheres, 2020.

PNUD. **COVID-19 and Human Development**: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery. New York: PNUD, 2020.

PODER360. Voucher para trabalhador informal terá valor do Bolsa Família e dura 4 meses. **Poder360**, 18 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/coronavirus/voucher-para-trabalhador-informal-tera-valor-do-bolsa-familia-e-dura-4-meses/>>.

REZENDE, V. Conjuntura exige ação conjunta, diz BC. **Valor Econômico**, São Paulo, 15 out. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/financas/noticia/2020/10/15/conjuntura-exige-acao-conjunta-diz-bc.ghtml>>.

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do Novo Regime Fiscal na Saúde e Educação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, n. 12, 2016.

SALVADOR, E. S. Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil. **Textos & Contextos**, 19(2), 2020.

SAWAYA, R. Economic Power, Development and Neoliberalism in Brazil. **Problemy ZarzÉdzania**, vol. 15, nr 3 (70), cz. 2, 2017.

TAVARES, A. B.; SILVEIRA, F.; PAES-SOUSA, R. Proteção Social e COVID-19: a resposta do Brasil e das maiores economias da América Latina. **Revista NAU Social**, v.11, n.20, Mai. / Out. 2020.

TURTELLI, C.; WETERMAN, D. Congresso é autor de 9 em cada 10 medidas anticovid. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 07 jul. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,congresso-e-autor-de-9-em-cada-10-medidas-anticovid,70003355861>>.

UNCTAD. **Trade and Development Report 2020**. From global pandemic to prosperity for all: Avoiding another lost decade. Geneva: United Nations, Sept. 2020. (2020a)

UNCTAD. **Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development**: Transitioning to a New Normal. Geneva: United Nations, Nov. 2020. (2020b)

UOL. 'Com R\$ 5 bilhões a gente aniquila o coronavírus', diz Paulo Guedes. UOL. São Paulo, 13 mar. 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/13/com-r-5-bilhoes-a-gente-aniquila-o-coronavirus-diz-paulo-guedes.htm>>.

VELÁSQUEZ, G. Re-thinking Global and Local Manufacturing of Medical Products After COVID-19. South Centre Research Paper, 118, September 2020.

WIZIACK, J.; PUPO, F. MP da prorrogação do auxílio emergencial tira 6 milhões de beneficiários das novas parcelas. Folha de S.Paulo, 16 set. 2020. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/mp-da-prorrogacao-do-auxilio-emergencial-tira-6-milhoes-de-beneficiarios-das-novas-parcelas.shtml>>.