



## Perspectivas Econômicas pós-Pandemia



IMAGENS: cidadela.com.br e adalidda.com

### AUTORAS E AUTORES DA PUBLICAÇÃO

Adriano Vilela Sampaio - Carmem Feijó - Carlos Henrique Horn

Daniel Consul de Antoni - Fabio Terra - Fernanda Feil - Julia Leal

Luciano D'Agostini - Marco Aurélio Crocco - Mateus Coelho Ferreira

Pedro Lange Neto Machado - Thiago Antonioli - Vinícius Brandão - Virgínia Rolla Donoso

Convidados Especiais: Guita Grin Debert e Jorge Felix



## ÍNDICE

Apresentação Carmem Feijo e Adriano Vilela Sampaio	1
Repercussões políticas e sanitárias da despolitização da política econômica Pedro Lange	2
Pandemia e crise econômica: Onde estamos e o que esperar Adriano Vilela Sampaio e Thiago Antonioli	7
O Brasil e seus desperdícios: o não uso da equalização cambial para enfrentar a crise Fábio Terra	15
Por que precisamos de instituições de financiamento público para retomar o desenvolvimento pós pandemia? Por uma nova convenção de política econômica e uma nova narrativa para a retomada do crescimento Carmem Feijó, Carlos Henrique Horn e Fernanda Feil	18
O Futuro dos bancos de desenvolvimento Marco Aurelio Crocco	25
Brasil pós-pandemia: Possíveis impactos do retorno do teto dos gastos públicos Júlia Leal	32
A discussão sobre a reforma tributária pós-pandemia: o caminho da simplificação com progressividade dos impostos Mateus Coelho Ferreira	41
Mercado de trabalho no Brasil e pandemia do novo Coronavírus: Crônica de uma tragédia anunciada Vinicius Brandão	47
Revisitando Kalecki: perspectivas para o mercado de trabalho às voltas com a pandemia da Covid-19 Daniel Consul de Antoni	52
Consequências imediatas da pandemia no mercado de trabalho brasileiro Carlos Henrique Horn e Virgínia Rolla Donoso	61
Por quê o Brasil encontra-se em Depressão Econômica? Sugestões de políticas econômicas e sociais durante a pandemia e pós-pandemia para a retomada do crescimento econômico e emprego Luciano Luiz Manarin D'Agostini	72
<b>Convidado Especial:</b>	
Pandemia, idosos e os aspectos socioeconômicos do cuidado: reflexões para o "pós-Covid"+, Guita Grin Debert e Jorge Felix	83



## APRESENTAÇÃO

Carmem Feijo  
Professora da Faculdade de Economia da UFF

Adriano Vilela Sampaio  
Professor da Faculdade de Economia da UFF

### ÍNDICE

Vai passar. Essa é a frase a que há meses nos agarramos para enfrentar esse momento tão difícil de afastamento social. A inépcia e a indiferença do governo federal no enfrentamento à pandemia (cuja faceta mais visível são os quase dois meses sem um ministro da saúde) já resultaram em mais de setenta mil mortes. Se a estabilidade de mais de mil mortes diárias indica que ainda teremos que somar algumas dezenas de milhares de óbitos antes de assistirmos ao fim da pandemia, não é cedo para constatar que vivemos uma das maiores tragédias sanitárias de nossa história.

Na esfera econômica, o quadro não é menos desolador. O Brasil e o mundo passam por uma crise econômica poucas vezes vista e os prognósticos indicam que, na economia, o “vai passar” está ainda mais longe. É com o desafio de pensar o momento pós-pandemia que o Grupo de Pesquisa em Financeirização e Desenvolvimento (Finde) vem dar sua contribuição ao debate com o lançamento de seu segundo boletim. Essa publicação busca trazer indicadores que nos permitam compreender a excepcionalidade e a gravidade do atual momento e apontar saídas para que a recuperação seja a mais rápida possível. Os

textos elaborados pelos membros do Finde apontam caminhos em temas como emprego, uso de bancos públicos, teto de gastos, reforma tributária e financiamento de gastos públicos. Contamos também com dois colaboradores externos, que tratam do cuidado, tema caro à população idosa, que está entre os grupos mais vulneráveis no atual contexto.

A diversidade de tópicos tratados tem dois elementos comuns, que compõem a essência do boletim: o papel do Estado como principal agente na condução da recuperação e a necessária mudança de rota das políticas econômicas adotadas nos últimos anos, cujos resultados mais visíveis foram a estagnação da economia, precarização do emprego e a piora das condições de vida da população brasileira pela decadência na oferta de serviços públicos essenciais. No mundo todo, a pandemia gera mortes e recessão, mas é a resposta (e principalmente a falta dela) do poder público que transforma suas consequências inescapáveis em uma tragédia que poderia ser evitada.

Niterói

Julho de 2020



## REPERCUSSÕES POLÍTICAS E SANITÁRIAS DA DESPOLITIZAÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA

Pedro Lange Netto Machado

Doutorando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj) e pesquisador associado ao Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP) e ao Finde-UFF

### ÍNDICE

Para analisar a inserção internacional do Brasil no enfrentamento à pandemia da Covid-19, o professor Oliver Stuenkel, da FGV-SP, cunhou o termo "aliança de avestruzes"<sup>1</sup>, situando o país junto a seus pares que negam a gravidade da crise sanitária global e rejeitam as normas preconizadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como necessárias à sua superação. Metaforicamente enterrando a cabeça num buraco, o governo Bolsonaro, assim como os de Nicarágua, Bielorrússia e Turcomenistão, optou por subestimar a ameaça representada pelo vírus. As consequências para a saúde pública logo se traduziram, previsivelmente, na dificuldade em conter o avanço da epidemia e nas dezenas de milhares de mortos e contaminados Brasil afora. Já as repercussões socioeconômicas daí decorrentes nada têm de previsíveis e possuem potencial explosivo para os meses que virão.

A política do presidente para a pandemia tem suas raízes na opção de mais de 57 milhões de brasileiros por negar a política. No ano eleitoral de 2018, do qual Bolsonaro saiu vitorioso, apenas 9% da população se declarava satisfeita com a democracia, segundo o informe anual do Latinobarómetro. Naquele contexto, 90% dos entrevistados acreditavam que se governava "para uns poucos". O mal-estar generalizado se retratava também na percepção de progresso no país, registrada por somente 6% dos brasileiros. Na esteira de uma das piores recessões econômicas da história nacional e

em meio a escândalos de corrupção envolvendo a elite política tradicional, o terreno estava fértil para que aventuras populistas florescessem. Foi então que o bolsonarismo triunfou, instrumentalizando em seu favor a insatisfação popular com o *establishment*.

Embora o caso brasileiro seja digno de nota por conta de toda sorte de peculiaridades que inclui (guerra cultural, milícias, terraplanismo, indústria de *fake news* etc.), a realidade é que a crise da democracia liberal é um fenômeno patente no mundo ocidental, como se pode observar pelo avanço de lideranças, partidos e movimentos populistas no século XXI. Note-se aqui que populismo não é um rótulo a ser distribuído a qualquer governo "fiscalmente irresponsável" ou que possui "lideranças carismáticas". Há um debate acadêmico em torno do conceito, que visa a delimitá-lo, em linhas gerais, nos termos de uma estratégia política que promove o conflito entre o povo, tratado propositalmente de forma homogênea, e o *establishment*, supostamente corrupto e cujas ações se orientariam apenas por seu próprio benefício. No discurso populista, a corrupção das elites é o obstáculo que impede a realização da vontade popular – também tratada de forma imprecisa e propositalmente generalizada.

Personificando os interesses do povo, o líder populista assume então a missão de implementá-los a partir do rompimento com o



sistema político vigente. Para isso, uma vez eleito, busca sempre deslegitimar as demais instituições de representação democrática, a exemplo dos partidos políticos e do parlamento, e manter permanentemente mobilizada sua base eleitoral por meio de canais diretos de comunicação. Esta, por sua vez, possui com seu líder uma relação pautada pela fé e não por resultados concretos entregues pelo governo. Isso torna palatável a atribuição da culpa por seus possíveis fracassos às ações do *establishment*, o que, como consequência, confere legitimidade a aspirações ou eventuais guinadas autoritárias. Nessas circunstâncias, uma diferença para experiências históricas fascistas residiria na necessidade populista de se legitimar periodicamente por meio de processos eleitorais, que conservariam a democracia em sua forma, mas a desproveriam gradativamente de seu conteúdo liberal.

Consideremos então um país hipotético onde um presidente populista, em meio à cruzada contra o *establishment*, tem seu governo fortemente abalado por um fator exógeno que afeta sobremaneira a estabilidade socioeconômica nacional. Para piorar, seus familiares são investigados por envolvimento em atividades ilegais variadas, que colocariam em xeque, perante sua base eleitoral, o viés antissistema de sua gestão e sua legitimidade enquanto "o povo no poder". Nesta situação extremada, é plausível vislumbrar o cenário em que uma guinada neofascista acelera a implosão dos pilares da democracia liberal e

promove a perseguição aos inimigos do governo, de modo a ajudá-lo a se perpetuar no poder. Esse é um caminho que já nos soa familiar. Mas o mundo real é menos previsível, sobretudo se consideradas as interações entre atores políticos variados, os condicionantes institucionais que moldam seus comportamentos e as demais variáveis ainda não percebidas, que tendem a minar projeções no tempo presente.

A preocupação com o fascismo à brasileira é, em todo caso, legítima. Em artigo recente publicado na Folha de S. Paulo, professores da USP apresentam motivos mais que suficientes para tanto<sup>2</sup>. Ao atribuir a ameaça ao "vácuo deixado pelas forças tradicionais de direita" no país, porém, os autores deixam de captar elementos que, em nossa visão, são imprescindíveis à compreensão do fenômeno.

Por que cidadãos de diversos países no ocidente vêm usando canais democráticos para eleger governantes que prometem combater o sistema?

A busca de explicações para isso vai estruturar agendas variadas de pesquisas acadêmicas pelas próximas décadas. Mas boa parte delas deve estar relacionada à dinâmica disfuncional que o capitalismo adquiriu, a partir do último quarto do século XX, para a maioria da população de Estados nacionais. Para compreendê-la, contudo, convém antes observar as décadas anteriores, do imediato pós-guerra, conhecidas como os "anos dourados do capitalismo".



Uma diferença fundamental entre a ordem internacional arquitetada em Bretton Woods, em 1944, e a que a sucedeu e permanece vigente é o papel proeminente relegado à política naquela realidade. Em um contexto de controle do fluxo internacional de capitais e de câmbio fixo entre as moedas nacionais (o padrão ouro-dólar), governos eleitos gozavam de maior autonomia para implementar suas respectivas agendas. Ao mesmo tempo, a estabilidade do crescimento econômico mundo afora e o empoderamento dos trabalhadores (organizados sobretudo em sindicatos e partidos políticos) viabilizaram a consolidação de um pacto social que priorizava o bem-estar dos cidadãos, refletindo-se na proeminência dos regimes sociais-democratas de então. Nesse cenário, a opção eleitoral entre direita e esquerda se fazia perceptível no mundo real: enquanto partidos de esquerda tendiam a privilegiar políticas de bem-estar, ainda que em detrimento do controle inflacionário, os de direita, em linhas gerais, conferiam maior importância à estabilidade monetária.

Naturalmente, essa era uma lógica predominante nas economias mais avançadas do ocidente. Mas mesmo governos de países periféricos, como o Brasil, tinham margem de manobra para perseguir suas respectivas estratégias de desenvolvimento – inclusive com o apoio financeiro de instituições da governança econômica internacional. Desse modo, Estados desenvolvimentistas promoveram a industrialização de suas economias, que lograram se expandir e se complexificar em algum grau no período.

Esse ciclo virtuoso na economia global duraria até a década de 1970, quando o centro

capitalista ingressou em um período de estagflação, o que comprometeu o pacto social proveniente de Bretton Woods e a paridade fixa entre taxas de câmbio. A partir de então, uma série de decisões políticas reconfiguraria a ordem econômica internacional. Nesse novo cenário, os imperativos do neoliberalismo e da financeirização subverteriam a autonomia de governos nacionais em relação ao fluxo internacional de capitais e minariam a capacidade de organização e o poder político desfrutados pela classe trabalhadora – ambos imprescindíveis à conformação do *welfare state*.

Essa nova ordem se operacionalizou por meio de um conjunto de processos comumente conhecidos como globalização e possui em seu âmago o impulso pela despolitização da política econômica. Os mecanismos para seu estabelecimento incluíram a progressiva liberalização das contas financeiras de economias nacionais e a reorganização de grande parte da estrutura produtiva capitalista em cadeias globais de valor. Desse modo, diante da lógica concorrencial que passou a reger a relação entre Estados para atrair capitais de investidores operando em um sistema financeiro em escala global, a arquitetura institucional voltada ao bem-estar social passou a ser vista como obsoleta. Mais do que isso, difundiu-se a ideia de que eram fiscalmente insustentáveis diante do imperativo de se reduzir os gastos do Estado, assim como de se inverter a progressividade de seus sistemas tributários, em sintonia com o substrato ideológico da era da globalização.

Há uma vasta produção acadêmica que demonstra como o capitalismo neoliberal e



financeirizado comprometeu o crescimento sustentado de economias nacionais e promoveu a concentração de renda, o desemprego e a progressiva precarização do trabalho. Paralelamente, um setor financeiro proeminente, fortemente desregulamentado e propenso a desencadear crises sistêmicas, passaria a ditar os rumos de países, sempre em desfavor dos menos desenvolvidos. Nesta realidade, governos nacionais que perdem a "confiança" de agentes do mercado sofrem com fugas de capitais de suas economias, que podem rapidamente se transmutar em ataques especulativos a suas moedas e nas consequências deletérias daí decorrentes. É assim, visando à mitigação desse risco, que a agenda da austeridade fiscal e de reformas liberalizantes se impõe supranacionalmente.

À esquerda e à direita, como consequência, governos se veem constrangidos a favorecê-la. Essa tendência de despolitização da política econômica, que a faz convergir em torno de pautas tradicionalmente de direita, vem conferindo proeminência a temas identitários na localização partidária no espectro ideológico de um determinado país. Naturalmente, os situados mais à esquerda conservam a aspiração de ampliar a provisão pública de bem-estar social, mas dificilmente têm condições de realizá-la quando chegam ao poder.

Tal fenômeno, em alguma medida, é observável em países de distintos graus de desenvolvimento e se materializa por meio da criação de uma institucionalidade voltada a blindar a gestão da política econômica de pressões democráticas. Essa é a lógica propagada por instituições da governança econômica global desde o último quartel do

século XX, como se pode observar nas recomendações da OCDE, do FMI e de agências de classificação de risco, por exemplo, para a gestão da economia nacionais. É nesse contexto que governos do Partido Democrata, nos Estados Unidos, e de partidos sociais democratas europeus – autoproclamados "terceira via" – se tornaram adeptos da diminuição da ação do Estado no plano econômico, comprometendo sua agenda tradicional de políticas sociais.

No Brasil, o mesmo movimento se refletiu em uma série de reformas liberalizantes, inspiradas no Consenso de Washington, implementadas sobretudo durante a década de 1990, mas que voltaram a ganhar força nos últimos anos. É nesse sentido que deve ser compreendida a agenda de privatizações, de mudanças constitucionais que tolhem direitos dos trabalhadores – a exemplo das reformas trabalhista e da previdência –, de legislações como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Emenda Constitucional 95 e as pressões pela independência do Banco Central. Ao fim e ao cabo, o que se busca com isso é imobilizar governos propensos a atender as demandas sociais de seus eleitores, de modo a se sinalizar aos credores do Estado, dispersos no mundo financeiro, que seus interesses sempre terão prioridade sobre os dos cidadãos. Daí se compreende porque o primeiro governo Lula e o segundo governo Dilma aderiram a uma agenda de política econômica similar às das gestões neoliberais que os precederam e sucederam, respectivamente.

Esse efeito perverso sobre a dinâmica político-partidária vem se traduzindo, de forma cada vez mais evidente, na insatisfação popular com



o *establishment* político em variados países, uma vez que a maioria dos eleitores se vê sem alternativas para melhorar um sistema disfuncional ao seu bem-estar e que, no limite, impede sua própria subsistência. Torna-se, então, tentador recorrer a políticos populistas que instrumentalizam esse sentimento em seu benefício eleitoral. Em outras palavras, a ameaça neofascista que nos ronda parece estar mais associada ao vácuo deixado pela esquerda, no campo da política econômica, do que pela direita, como diagnosticado pelos professores da USP. Em última instância, as raízes dessa realidade, que incide mais negativamente sobre a agenda tradicional da esquerda, remetem à estrutura do capitalismo global, que condiciona e restringe a gestão econômica de Estados nacionais.

A evolução fez com que os avestruzes, ao

perceberem alguma ameaça, desenvolvessem o hábito de aproximar suas cabeças ao solo, para que, à distância, potenciais predadores os confundam com uma rocha. Trata-se, portanto, de um instinto relacionado à sobrevivência da espécie. Enterrar a cabeça e ignorar problemas evidentes, por outro lado, é sintoma da involução que incide hoje sobre regimes democráticos mundo afora. Daí a urgência de se repensar o papel do Estado na provisão do bem-estar social e de se reinserir a gestão da política econômica no debate político.

#### Notas:

<sup>1</sup><https://www.ft.com/content/974dc9d2-77c1-4381-adcd-2f755333a36b>

<sup>2</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2020/06/por-que-assistimos-a-uma-volta-do-fascismo-a-brasileira.shtml>



**PANDEMIA E CRISE ECONÔMICA: ONDE ESTAMOS E O QUE ESPERAR**

Adriano Vilela Sampaio

Professor da Faculdade de Economia da UFF. Membro do Finde/UFF

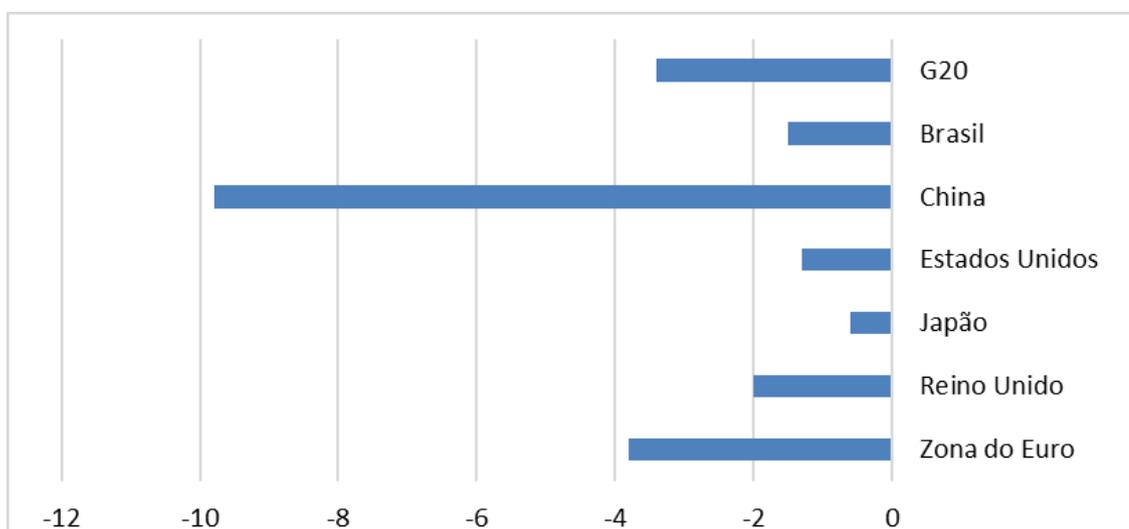
Thiago Antonioli

Doutorando em Economia na Universidade Federal Fluminense. Membro do Finde/UFF

**ÍNDICE***This isn't 1914. It isn't 1941. It isn't even 2008.**It is 2020. So expect all hell to break loose.**Adam Tooze*

A citação acima, do historiador Adam Tooze é de um artigo intitulado “Nós nunca passamos por isso antes” (tradução dos autores). O mundo vem enfrentando uma pandemia não vista há décadas e a citação e o título do artigo parecem ser um bom indicativo da excepcionalidade do momento e das dificuldades à frente. O título do mais recente World Economic Outlook do FMI, “Uma crise como nenhuma outra, uma recuperação incerta” (tradução dos autores), reforça esse sentimento. O controle da disseminação da

pandemia e o cuidado aos infectados são prioridades absolutas, mas seus impactos sobre a economia são de uma gravidade poucas vezes vista nas últimas décadas. Seja pela magnitude e velocidade da deterioração dos diversos indicadores econômicos, seja pelo espraiamento global de tais efeitos, a retomada da atividade econômica no Brasil e no mundo está longe de ser algo trivial. O objetivo desta nota é mostrar o quanto a economia já está sendo impactada pela pandemia (“onde estamos”), bem como as expectativas e os desafios à recuperação.

**Pandemia e crise econômica: onde estamos?****Gráfico 1 – Variação real do PIB 1º trimestre 2020 (%)**

Fonte: OCDE; Eurostat



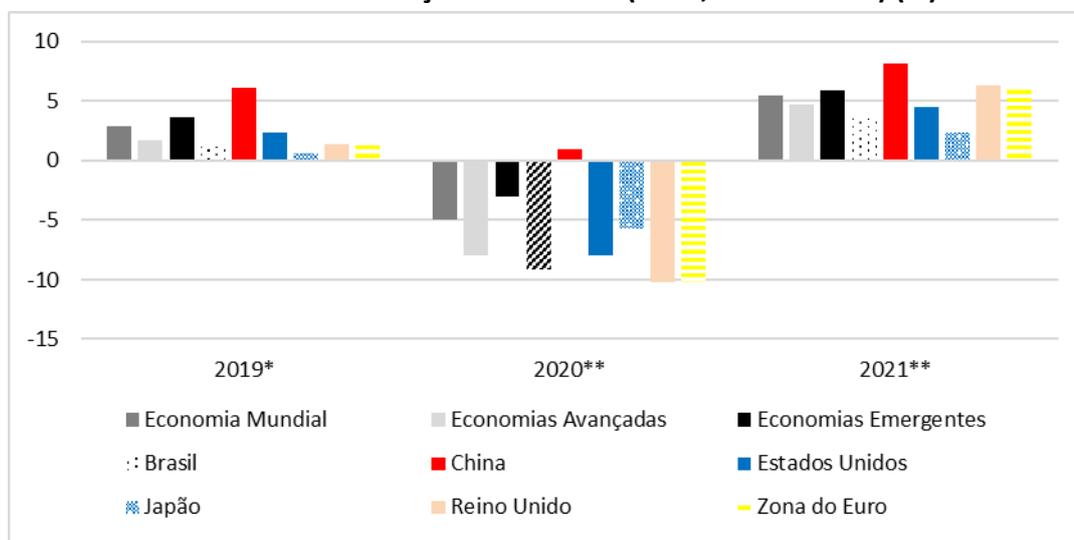
As projeções para o resultado da atividade econômica em 2020 apontam para a pior recessão na economia mundial dos últimos 70 anos. Os números do primeiro trimestre corroboram as expectativas, pois as principais economias já apresentaram contrações significativas em seus produtos (Gráfico 1).

A China foi o primeiro país a ter sua economia diretamente impactada pelo coronavírus e das consequentes medidas de contenção de seu contágio, contudo, foi também o primeiro país a retomar o funcionamento dos setores que tiveram suas atividades suspensas por conta das medidas de isolamento social. Por conta disso, projeta-se que a China apresentará um crescimento positivo em seu PIB real ainda esse ano. Não obstante, se a projeção se confirmar, será o menor crescimento da China em mais de quatro décadas. Como pode ser visto no gráfico 2, as expectativas para 2020 são de contração generalizada e o crescimento de 2021 não seria suficiente para repor as perdas do ano corrente.

A expectativa de crescimento de 1% do PIB real chinês, enquanto se espera que praticamente todo o conjunto das economias desenvolvidas e em desenvolvimento apresentará crescimento negativo, se dá por conta das projeções que são feitas em torno da duração da recessão (dois trimestres). O FMI estima que o PIB mundial per capita se contraia em torno de 6,2% em 2020, se tornando o pior resultado desde a Segunda Guerra Mundial (ver Gráfico 3), contudo, acredita que a recuperação comece ainda este ano, mais precisamente, no quarto trimestre; no caso específico da China, no terceiro trimestre, por isso, o resultado positivo ainda em 2020.

Outro ponto interessante indicado pelo Gráfico 2 é a projeção do resultado das economias emergentes, queda de 3%; bem inferior aos -8% esperados para as economias avançadas. Se se concluir a projeção, será o menor crescimento dos emergentes desde 1960 (quando começa a série histórica). Esse comportamento é explicado por conta do

**Gráfico 2 – Variação real do PIB (2019, 2020 e 2021) (%)**

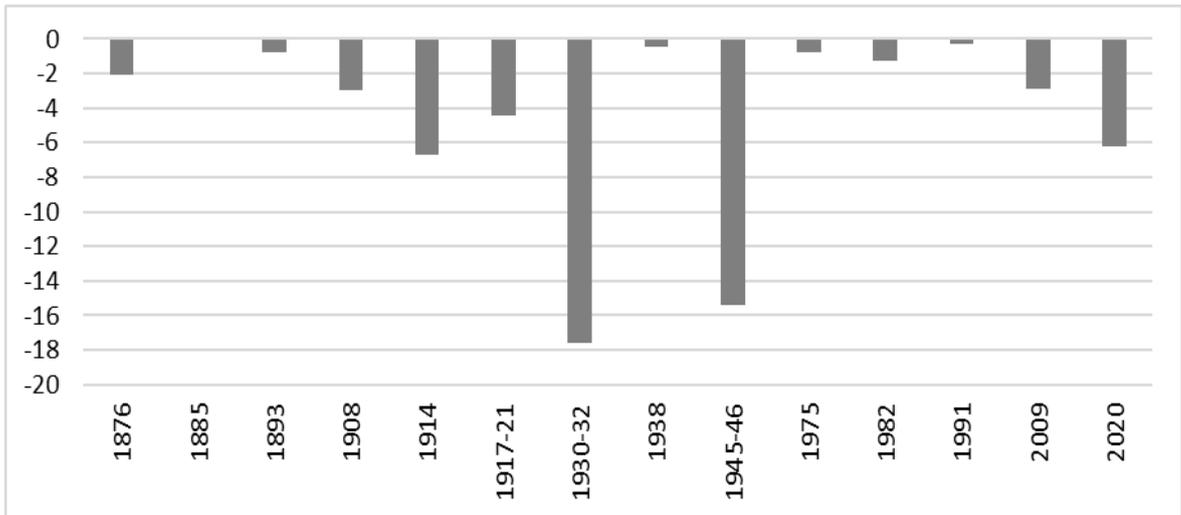


Fonte: International Monetary Fund

\*Valores estimados para 2019;

\*\*Valores projetados.



**Gráfico 3 – Crescimento PIB per capita mundial durante recessões (%)**

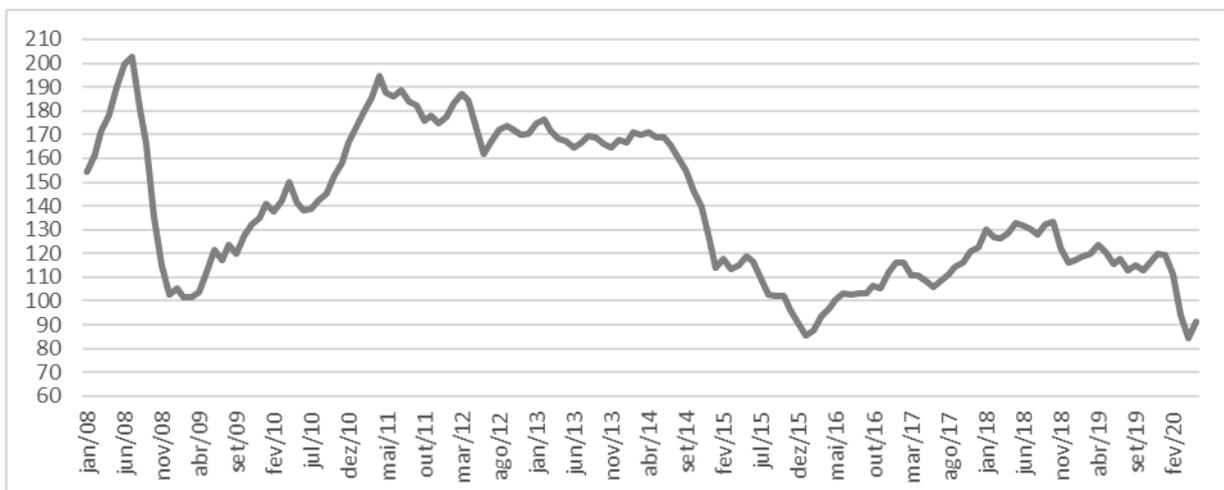
Fonte: World Bank.

impacto da pandemia sobre setores importantes para essas economias, a se destacar, a queda do preço das commodities (Gráficos 4 e 5).

O impacto da queda do preço das commodities, sobre os emergentes, é reforçado pela simultânea redução do comércio internacional. O transporte de cargas via contêiner já apresenta uma variação acumulada de -5,9% em 2020 e, enquanto permanecerem políticas de bloqueio e de fechamento de fronteiras ao redor do mundo,

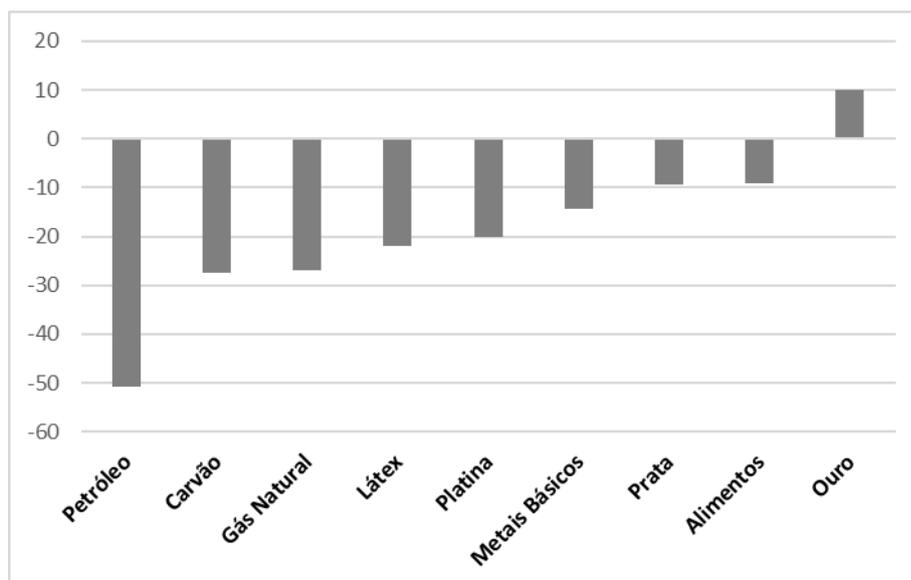
a tendência é de que os números sejam ainda piores para o resto do ano. Quando olhamos para os dados sobre o mercado de exportação, a perspectiva de baixa não se altera, uma vez que o índice de novos pedidos<sup>2</sup> acompanha as quedas nos preços e nos fluxos do comércio internacional.

Além do comércio internacional, os fluxos de capitais também foram fortemente afetados, especialmente para os países emergentes. No mês de março, por exemplo, houve uma parada súbita nos fluxos para os emergentes,

**Gráfico 4 - Preço das Commodities (maio/2016=100)**

Fonte: International Monetary Fund.



**Gráfico 5 – Variação preços de commodities janeiro/2020-maio/2020(%)**

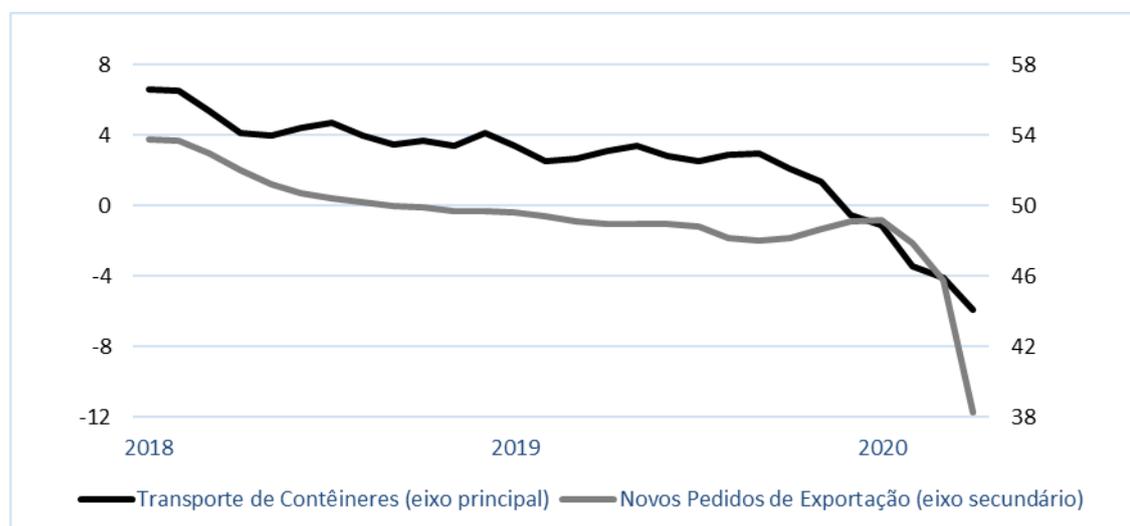
Fonte: World Bank.

com entradas líquidas de capitais na conta financeira de apenas US\$ 0,2 bilhões (IIF, 2020). Segundo o Banco Mundial (World Bank, 2020), considerando 90 dias desde o início da atual crise (21/01/2020 a retração nos fluxos para países emergentes foi mais que o dobro quando comparada à crise financeira global de 2008.

Espera-se que aproximadamente 90% dos países emergentes apresentem contração do

PIB per capita em 2020, esse resultado, reforçado pela projeção de queda de 1,6% do PIB per capita, segundo relatório do Banco Mundial, dos países de renda média baixa, terá como consequência o possível crescimento da pobreza em nível mundial, o que não ocorre há 20 anos.

A queda do PIB per capita e o aumento da pobreza passam ainda por outro problema que aflige os países emergentes e de renda média

**Gráfico 6 – Transporte de Contêineres e Novos Pedidos e Exportação**

Fonte: Institute for Supply Management; Institute of Shipping Economics and Logistics. Extraído de World Bank (2020)



baixa, o desequilíbrio da renda. Caso não haja adoção veemente de políticas públicas para a reversão desse quadro que se anuncia, o conjunto desses fatores irá impactar negativamente a atividade econômica desses países de forma duradoura. Um indicativo disso é a redução do nível de investimento nas economias emergentes que já havia se reduzido após a crise financeira e que, também por falta de políticas macroeconômicas voltadas ao estímulo ao investimento, não recuperou o nível médio do pré-crise financeira (Gráfico 7).

Caso não haja intervenção pública, poderemos testemunhar um período prolongado de crescimento vegetativo, principalmente em economias emergentes e de renda média baixa. As mudanças nas cadeias mundiais de valor poderão ser negativas para esses países, uma vez que as economias avançadas priorizarão a criação de empregos internos (buscando combater o crescimento generalizado do desemprego que se testemunha atualmente) – reforçando uma tendência pré-crise (a exemplo da relação EUA-China). Ademais, esses países, invariavelmente,

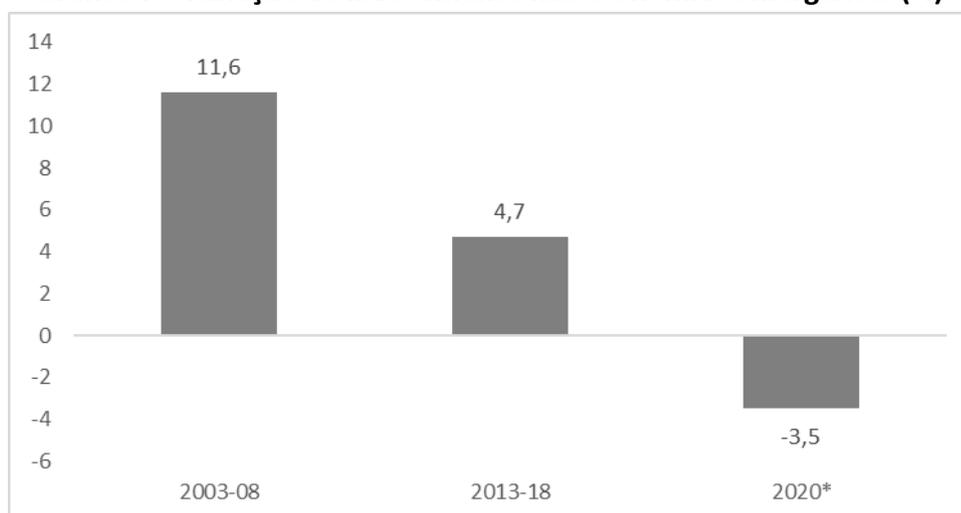
possuem problemas estruturais em seus serviços básicos prestados à população, justamente os que se fazem necessários durante a pandemia. Reforçado a isso, há a projeção do ingresso de milhões de pessoas na condição de pobreza.

### A pandemia e os obstáculos à recuperação

A crise econômica atual se distingue de crises econômicas “tradicionais” por não decorrer do comportamento das variáveis econômicas, mas de um elemento exógeno ao sistema, a pandemia da Covid19. Conforme mostrado na seção anterior, a crise atual é global, atingindo todas as economias relevantes, e sua intensidade já se mostra das maiores da história. Além da gravidade da crise em si, por ter como causa uma doença para a qual ainda não há vacina ou tratamento, a recuperação tende a ser mais complexa e desafiadora que em crises puramente “econômicas”.

A magnitude da crise econômica se dá por conta dos choques de oferta e demanda resultantes da pandemia e das políticas para

**Gráfico 7 - Variação do investimento nas economias emergentes (%)**



Fonte: World Bank \* Projeção



controlá-la. Pelo lado da oferta, há dois componentes principais que afetam a dinâmica econômica. O primeiro e mais óbvio é o afastamento social, que leva à paralisação ou redução da produção em diversos setores. O segundo é a desorganização nas cadeias produtivas globais e mesmo regionais, que levam ao encarecimento e atraso no fornecimento de insumos. Essa desorganização de cadeias é agravada pela dessincronização do início e redução do grau de isolamento, pois quando a epidemia começou, na China, diversas cadeias ao redor do mundo foram afetadas. Posteriormente, quando a China começou a se recuperar, outros países começaram o isolamento, reduzindo as importações derivadas daquele país. No médio e longo prazo, pode haver um enfraquecimento ou pelo menos um rearranjo das cadeias globais de valor, fruto direto da intenção sinalizada por alguns países de internalizar setores considerados sensíveis ou estratégicos, como os de produção de insumos de saúde. Vale ressaltar que mesmo antes da pandemia havia uma tendência nesse sentido, por conta de disputas geopolíticas entre EUA e China, cujas manifestações mais visíveis são o conflito comercial e o imbróglio em torno das redes 5G, em que os EUA pressionam outros países a não fornecer ou comprar componentes de empresas chinesas, principalmente a Huawei. Então, o rearranjo supramencionado se daria principalmente pela redução do papel da China em cadeias de diferentes setores. Para os países emergentes, isso pode implicar queda nos fluxos de IED para setores que não sejam ligados direta ou indiretamente à produção de *commodities*. Em relatório recente, a UNCTAD (2020), fala sobre a tendência ao *reshoring*, que envolve aspectos

como o “encurtamento” e redução da fragmentação das cadeias de valor e perda de força dos processos de *offshoring* e *outsourcing*. Apesar de ser um processo em curso há alguns anos (especialmente em setores intensivos em tecnologia), o relatório aponta que a pandemia pode levar empresas a buscar maior autossuficiência nacional ou regional para dar maior resiliência a suas cadeias de produção (*Ibid*). Por fim, embora os efeitos contracionistas afastem qualquer receio de inflação de demanda, esses problemas do lado da oferta podem provocar altas pontuais sobre bens de peso relevante das cestas de consumo de segmentos de menor renda.

Pelo lado da demanda, o principal desafio é que enquanto houver algum grau de isolamento, alguns setores, especialmente serviços como turismo e lazer terão demanda próxima a zero, independentemente do ritmo de recuperação da renda. Tampouco são setores em que a demanda reprimida poderia ser suprida posteriormente, como no caso de bens de consumo ou capital. A incerteza quanto ao retorno do ritmo normal da atividade econômica e a possibilidade de ocorrência de novas ondas de contágio também podem levar ao aumento da poupança precaucional individual, reduzindo a propensão marginal a consumir. Ou, para aqueles que dispunham e fizeram uso de poupança durante o isolamento, a retomada pode ser um período de recomposição de reservas, ou seja, de menor propensão a consumir. Além do efeito direto no consumo, haveria o indireto, sobre o investimento, que não reagiria diante da perspectiva de uma demanda continuamente fraca. Ainda tratando do consumo e investimento, o crédito tem sido



usado como ferramenta para manter a renda de famílias, empresas e entes subnacionais. Coloca-se, então, a perspectiva de um período de recessão concomitante a um aumento do endividamento. Se for esse o caso, a retomada teria que se dar a partir de níveis de renda menores e com maior grau de comprometimento. Também não se pode esperar dinamismo vindo das exportações, prejudicadas tanto pela contração generalizada entre os países como pelos problemas de oferta supracitados.

Assim, como em outras situações de recessão, o único elemento que pode servir como instrumento de retomada do crescimento é o gasto público, pois o governo federal é um dos poucos agentes (e certamente o mais relevante) com capacidade de aumentar seus gastos em momentos de recessão. Cabe aos governos aplicarem políticas que mitiguem os efeitos perversos sobre a renda (seja derivada do capital ou trabalho) e de estímulo à retomada dos investimentos. Em um primeiro momento, esses gastos devem estar voltados para o enfrentamento da pandemia, provendo todo o necessário em termos de equipamentos, instalações, mão de obra etc. para o setor de saúde. Ademais, é necessário que o Estado garanta, ao menos que parcialmente, o nível da renda de famílias, empresas e entes subnacionais para que o isolamento possa ser feito com o menor impacto econômico possível sendo, portanto, em primeiro lugar, uma medida de saúde pública. Essa política deve ser feita majoritariamente por transferências diretas em detrimento do crédito, pois isso mitigaria o problema do endividamento abordado anteriormente. Com a manutenção dos

rendimentos, o governo age pelo lado da demanda ao permitir às pessoas, principalmente de segmentos de menor renda, suprir suas necessidades básicas e impedindo uma queda ainda maior do consumo. Pelo lado da oferta, ao manter as empresas abertas e as pessoas empregadas, reduz-se a perda de capacidade produtiva, capital organizacional, relações empresariais, especializações e qualificações de trabalhadores etc. Esses potenciais impactos negativos podem ter efeitos de longa duração sobre a economia, comprometendo a recuperação e reduzindo a capacidade de crescimento de médio e longo prazo. Vale destacar que a crise impacta fortemente pequenos e médios negócios, e esses, por sua vez, apresentam baixa resiliência e dificilmente (de forma autônoma) serão agentes da recuperação econômica, por isso as medidas destinadas a essas empresas são cruciais. É importante reiterar que enquanto durar o isolamento, mesmo que o governo lograsse manter a renda dos agentes econômicos, os supracitados problemas de oferta e demanda decorrentes dessa situação impediriam a plena recuperação das atividades, ou seja, uma forte desaceleração do crescimento seria inevitável.

Encerrado o período de afastamento social, a atuação do Estado continuará imprescindível para a recuperação, já que com menor renda e maior endividamento, a capacidade de gastos das famílias e empresas ainda será baixa, por isso, o caminho para a recuperação deve passar pelos investimentos públicos. Estes, por sua vez, deveriam tratar de uma das questões mais relevantes que enfrentaremos nas próximas décadas, o aquecimento global. É possível direcionar a política fiscal para que



objetivos econômicos e ambientais sejam atingidos. O investimento em energias renováveis e na infraestrutura para sua disseminação, por exemplo, tem altos multiplicadores de curto e longo prazo. Ademais, programas de aumento de eficiência energética e provisão de capital natural<sup>3</sup> podem trazer rápidos retornos, já que demandam pouco treinamento e planejamento e podem ser feitos respeitando as regras de distanciamento social (Hepburn *et al.*, 2020, p.8-9). Para os autores, a forma pela qual a recuperação se dará terá impacto relevante sobre a capacidade de se atingir as metas climáticas globais acordadas. Para o FMI (IMF, 2020), as decisões tomadas agora terão impactos para o clima das próximas décadas e os pacotes de recuperação devem priorizar setores e atividades limpas (*green*) em detrimentos das poluidoras (*brown*). Mesmo no caso das últimas, como suporte a empresas aéreas, o auxílio deveria ser condicionado a metas de redução de emissões e/ou provendo suporte à transição para uma economia de baixo carbono (*Ibid*, p.2).

A necessária atuação do estado durante e após a pandemia levará inevitavelmente ao aumento do déficit fiscal, já que o aumento dos gastos vem acompanhado de queda na arrecadação, e da relação dívida pública/PIB, pelo aumento da primeira e queda do segundo. A alternativa, no entanto, seria o agravamento da questão sanitária e uma crise econômica ainda mais duradoura. Uma política de austeridade solaparia qualquer possibilidade de recuperação mais rápida e consistente. Se mesmo os gastos públicos podem não ser suficientes para uma recuperação em “V”, com

austeridade, as chances seriam maiores de uma recuperação em L que em U.

### Referências bibliográficas:

- HEPBURN, C.; O'CALLAGHAN, B.; STERN, N.; STIGLITZ, J.; ZENGHELIS, D. (2020). Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change? Forthcoming in the Oxford Review of Economic Policy 36(S1). Oxford Smith School of Enterprise and the Environment, Working Paper No. 20-02
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2020). Fiscal Affairs. Special Series on COVID-19, abril.
- INSTITUTE OF INTERNATIONAL FINANCE (IIF). (2020). Capital Flows Tracker – April 2020 The COVID-19 Cliff.
- UNCTAD (2020). World Investment Report 2020. International Production Beyond the Pandemic. New York: United Nations.
- WORLD BANK (2020). Global Economic Prospects. June 2020. Washington, DC: World Bank.

### Notas

<sup>1</sup><https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/03/25/weve-never-been-here-before/>

<sup>2</sup> Tal índice, do tipo PMI (*purchasing managers' index*) representa as expectativas dos compradores acerca do mercado. Seu valor varia entre 0 e 100, sendo que valores acima de 50 representam perspectiva de expansão e valores abaixo de 50 indicam contração.

<sup>3</sup> Envolve elementos como a biodiversidade de ecossistemas, ar e água limpos, terras agriculturáveis e clima estável.



## O BRASIL E SEUS DESPERDÍCIOS: O NÃO USO DA EQUALIZAÇÃO CAMBIAL PARA ENFRENTAR A CRISE

Fábio Terra

Professor da UFABC e PPGE-UFU, Pesquisador do CNPq e membro do FINDE

### ÍNDICE

O Brasil passa por sua mais grave recessão da história em função da pandemia da Covid-19 e pouco o governo tem feito para a enfrentar. Embora se saiba que o déficit primário será também recorde para nossa história moderna, ele não é propriamente causado por gastos “novos” feitos pelo Tesouro para balancear os efeitos da crise e preparar terreno para uma recuperação. A maior parte da necessidade de financiamento primária do governo federal é uma soma de postergações de recolhimento de tributos, concessão de desonerações e antecipação de gastos. Ou seja, é um lidar no tempo com as finanças públicas. Embora importantes, estas medidas são modestas face ao tamanho do desafio. É preciso mais: mas como financiar?

Circunscrevendo-nos ao governo federal, há quatro formas imediatas de ele se financiar: (i) tributação, (ii) dívida pública, (iii) desmobilização de ativos federais (ou uso dos ganhos gerados por eles), e (iv) financiamento monetário, ou seja, o Banco Central emitir moeda em favor do Tesouro. Precisamos municiar o Tesouro com todas estas possibilidades, para lhe dar a maior autonomia possível para administrar as finanças públicas. Contudo, mesmo diante de todas estas opções, o foco deste artigo é bastante específico: um elemento do item (iii), qual seja: o uso **dos ganhos das reservas internacionais como fonte de financiamento do Tesouro**, isto é, a mobilização dos recursos gerados pela

detenção do ativo reservas internacionais pelo Banco Central do Brasil para custear gastos do Tesouro no enfrentamento da crise.

O que são estes ganhos, isto é, o que é a equalização cambial? Estes ganhos decorrem da detenção pela União das reservas internacionais, cuja armazenagem e administração cabem ao Banco Central do Brasil (BCB) por ser ele a autoridade cambial do país. O estoque de reservas internacionais serve ao propósito do exercício da política cambial e ele oferece três meios de ganhos ao BCB, são eles: (1) a venda de reservas (sobretudo dólares) para pessoas e empresas interessadas em retirar seus recursos do Brasil e em brasileiros interessados em levar recursos ao exterior; diferente de uma venda deliberada de reservas para uma finalidade qualquer, a venda aqui referida decorre da operação regular e cotidiana do BCB para suavizar movimentos da taxa de câmbio, isto é, trata-se da venda de divisas na execução rotineira da política cambial e não uma espécie de “privatização” de ativos públicos, como vira e mexe ouvimos a equipe econômica mencionar e como ela fez ao longo de 2019 com as reservas. Como o BCB está vendendo dólares a um preço médio bastante superior ao que ele os comprou anteriormente, ele está lucrando.

Outra fonte de ganho (2) é a apreciação do valor de face dos títulos em que as reservas estão aplicadas. Diferente do Brasil, em que predominam títulos públicos pós-fixados na



indexação da dívida pública, lá fora o perfil predominante é prefixação. Títulos pós-fixados não sofrem efeito riqueza. Porém títulos prefixados são passíveis deste efeito, isso é, quando os juros se alteram, por exemplo subindo, reduz-se o preço unitário marcado a mercado do título a que este juro maior se atrela, e todos os que não carregam o ativo até a maturidade, o vendem a este preço menor: perdeu-se capital e o seu detentor tornou-se mais pobre. Quando os juros caem, o efeito é o inverso. Os juros nos Estados Unidos caíram para se enfrentar a crise. Assim, os títulos públicos prefixados tiveram ganho de capital a valor de mercado e as reservas internacionais brasileiras estão em sua vasta maioria aplicadas nestes títulos de dívida americanos. Resultado: quando o BCB vendeu parte destes títulos lá, trocando-os por dólares e os trazendo ao Brasil, ele realizou o ganho de capital, isto é, transformou o que era um preço maior dos seus títulos em mais dólares. Ao vender estes dólares aqui, como descrito em (1), ele realizou ganhos em reais.

Por fim a (3) atualização patrimonial dos valores das reservas, cotadas em dólares, para reais também oferece ganhos ao BCB. Então, quando o dólar se desvaloriza o valor das reservas em reais aumenta e o contrário é verdadeiro, perdendo-se patrimonialmente em reais quando este se aprecia em relação ao dólar. Porém estes ganhos são somente contábeis, pois não há venda efetiva de reservas. Este ganho, diferente dos (1) e (2) acima, é não realizado, e caso seja transferido ao BCB é um financiamento monetário pois

não houve contrapartida de os reais idos aos Banco Central terem sido por troca de dólares. Ele deve ser mantido no BCB para balancear ganhos e perdas patrimoniais pelas tão comuns oscilações cambiais.

Pois bem, (1), (2) e (3) formam a equalização cambial e elas somaram até maio de 2020 R\$ 500 bilhões. O que será feito com este recurso, que equivale a um semestre das receitas correntes líquidas federais? Ele será mantido

no BCB, formando lá reserva de resultado, como manda a Lei 13.820/20, que legisla a relação Tesouro-Banco Central neste mérito. Desde o segundo semestre de 2019, todo o ganho da equalização

cambial é apartado do resultado global do BCB e é lá mantido. Antes disso, ele era enviado ao Tesouro Nacional e era, sobretudo, acumulado como superávit financeiro (nome que se dá ao recurso público levado de um ano a outro). Isso explica parte da magnitude da Conta Única do Tesouro Nacional, que estava em R\$ 1,2 trilhão em maio de 2020.

Mas, agora os ganhos cambiais não são repassados ao Tesouro, ou seja, ao caixa da União, detentora das reservas. Há apenas um caso previsto de transferência, quando houver dificuldade de rolagem da dívida pública o Conselho Monetário Nacional pode prever a transferência do recurso para um uso específico: recomprar dívida mobiliária federal. Porém, se este recurso for usado neste instante para isso, ele meramente impactará em uma troca de dívida longa recomprada com recursos da equalização cambial que, uma vez

**O uso da Conta Única do Tesouro para custear o auxílio emergencial e para realizar twist de dívida desde março tem mostrado sua eficiência...**



que sejam dinheiro nas mãos do antigo detentor da dívida pública, serão reconvertidos em títulos da dívida pública, porém de curto prazo. Trocando em miúdos: este uso será uma mera operação de troca (*twist*) de dívida pública longa por curta. Estaríamos, assim, desperdiçando recursos próprios que poderiam ser usados para mobilizar o lado real da economia, tão acometido pela crise.

Estaríamos não: estamos. Estes recursos, sobretudo (1) e (2), que são ganhos realizados, efetivos, não meramente patrimoniais, deveriam não estar parados como reserva de resultado no BCB. Eles precisariam estar sendo destinados ao Tesouro, para financiar notadamente a renda emergencial e alguma política de sustentação de salários de micro e pequenas empresas. Os recursos da equalização, se usados para fins que são sacados pelas pessoas e mantidos em rápida velocidade-renda de circulação da moeda,

como os dois casos mencionados acima, não exigem vasta esterilização via compromissadas e possuem, assim, pouco impacto sobre o endividamento público.

Mas, mesmo que tivessem impacto sobre o estoque da dívida pública, tal qual o gasto público financiado via dívida *per se*, ele deveria ser transferido ao Tesouro, pois o município para enfrentar as circunstâncias adversas que crises impõem. Por exemplo, o uso da Conta Única do Tesouro para custear o auxílio emergencial e para realizar *twist* de dívida desde março tem mostrado sua eficiência. Ele afeta o primário pois é um gasto, mas por ser recurso próprio, é um fluxo de primário que não implica aumento *pari passu* de dívida. Há outras centenas de bilhões de reais disponíveis da equalização para fortalecer ainda mais a capacidade de o Tesouro administrar as finanças públicas neste momento em que elas são mais necessárias do que nunca. Por que desperdiçaremos tal chance?



## **POR QUE PRECISAMOS DE INSTITUIÇÕES DE FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA RETOMAR O DESENVOLVIMENTO PÓS PANDEMIA? POR UMA NOVA CONVENÇÃO DE POLÍTICA ECONÔMICA E UMA NOVA NARRATIVA PARA A RETOMADA DO CRESCIMENTO**

Carmem Feijó

Professora da UFF e Coordenadora do Finde/UFF

Carlos Henrique Horn

Professor e atual diretor da faculdade de Economia da UFRGS, membro do Finde UFF

Fernanda Feil (Doutoranda da UFF)

Doutoranda e membro do Finde/UFF

### **ÍNDICE**

No debate econômico internacional, a narrativa do Estado mínimo e políticas de austeridade fiscal como caminho único para a sustentação de trajetórias de crescimento foi enfraquecida com a crise da pandemia da Covid-19.<sup>1</sup> O reconhecimento da necessidade de um papel proeminente da política fiscal no regime de política macroeconômico para alavancar e sustentar o crescimento já não parece tão utópico quanto outrora.

Na crise em curso, se observa que as autoridades econômicas ao redor do mundo, inclusive no Brasil, adotaram medidas de intervenção, tanto de apoio financeiro a trabalhadores e firmas em situação de vulnerabilidade por conta do isolamento social, como no provimento de liquidez ao setor financeiro e não financeiro e ainda na oferta de produtos e serviços de saúde. Dessa forma, é esperado que no período pós-crise, o nível de endividamento público seja maior do que o anterior à crise. Por outro lado, o debate econômico internacional reconhece que há limites na política monetária com o 'novo normal' de taxas reais de juros baixas, colocando a necessidade de utilizar instrumentos fiscais de forma mais ativa para sustentar a demanda doméstica no pós pandemia.<sup>2</sup> Ou seja, há fortes evidências que a retomada do crescimento na maioria dos

países não poderá prescindir de uma política fiscal ativa, coordenada (e não subordinada) à política monetária expansionista.

No Brasil, as medidas de ajuda econômica e financeira adotadas no âmbito do decreto presidencial do estado de emergência em 18/03 têm encontrado dificuldades em alcançar parcela expressiva da população e de pequenas e médias empresas. A grave crise da pandemia evidencia que medidas drásticas de corte de gastos públicos implementadas a partir de 2015, bem como o discurso de desqualificação do setor público, estão afetando a capacidade do Estado para cumprir suas funções sociais.<sup>3</sup>

A tabela a seguir, com a decomposição do PIB pelos componentes da demanda agregada, mostra que o crescimento médio de 1,3% no triênio 2017-2019 não compensou a retração de 3,4% a.a. no biênio 2015-2016. Evidencia também como o consumo do governo, que nas contas nacionais mede a oferta de bens públicos (não-mercantis) à população, vem se retraindo por conta das medidas de austeridade fiscal implementadas desde 2015.<sup>4</sup> No biênio 2015-2016, a retração do consumo do governo foi de 0,6% em média ao ano, no triênio 2017-2019 de 0,2% a.a e no primeiro trimestre de 2020 não houve crescimento.



Ademais, na contramão do debate internacional, as autoridades econômicas domésticas continuam apontando as políticas fiscais contracionistas, uma vez superada a fase de emergência econômica por causa da pandemia da Covid-19, como a única saída para a economia voltar a crescer.

O **objetivo** desta nota é argumentar que a retomada do crescimento de forma sustentada depende do aumento da taxa de investimento e que a política de austeridade, centrada no corte de gastos, que tem sido a tônica desde 2015, retarda (e no limite impede) a recuperação econômica. A lenta recuperação que se observa desde 2017 mantém na ociosidade grande parte da mão-de obra e leva à obsolescência do capital, comprometendo a produtividade da economia. De fato, o Gráfico mostra a fraca evolução da produtividade na comparação trimestre contra igual trimestre do ano anterior para a Indústria de Transformação, o setor com maior presença de economias de escala, e a economia como um todo a partir de 2013. Para a economia, desde o segundo trimestre de 2017 as taxas de variação ao longo do ano têm sido próximas de zero. A partir de 2019, o produto médio por hora trabalhada a cada trimestre, tanto na indústria de transformação como na economia,

foi inferior ao registrado em 2018, sinalizando a perda de fôlego do crescimento econômico.

### **Uma nova convenção de política econômica: restaurando o protagonismo dos bancos de desenvolvimento e agências de fomento local**

A retomada do crescimento no pós Covid-19 deverá ser puxada pela elevação da taxa de investimento público, tendo em vista que o setor privado – famílias e empresas – sairá da pandemia muito enfraquecido pela contração simultânea da oferta e da demanda agregada. O retrocesso na atividade econômica eleva o peso do endividamento privado, o que induz a comportamentos defensivos e maior preferência pela liquidez.

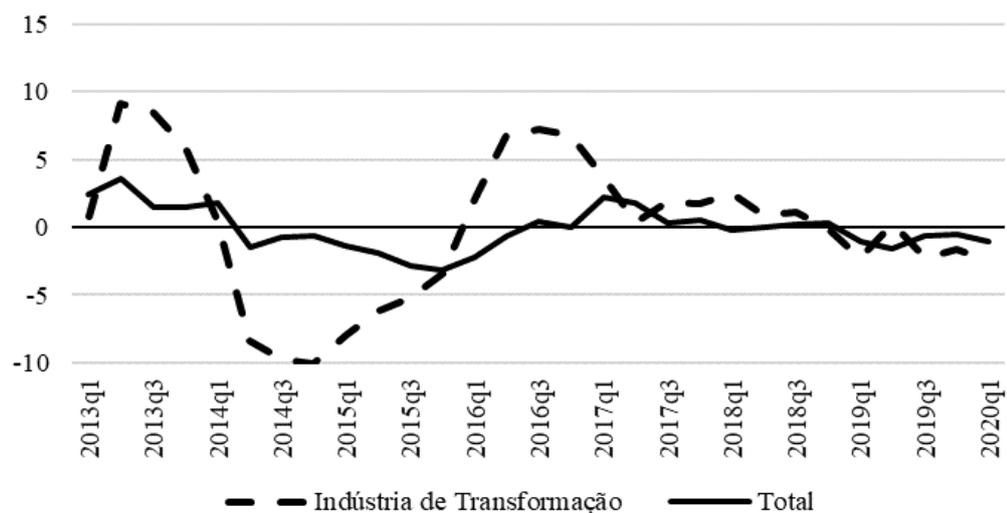
A implementação de políticas de austeridade em tal situação, com a justificativa de recuperar a confiança dos agentes privados, já não vinha funcionando antes da pandemia, e com certeza não será a saída para a retomada de crescimento pós pandemia. Para ancorar expectativas otimistas que despertem o *animal spirits*, as autoridades econômicas devem tanto desenvolver uma narrativa de cunho desenvolvimentista como também implementar medidas que apontem para o

#### **Taxas médias de crescimento (média geométrica) do PIB e componentes da demanda agregada, períodos escolhidos (em %)**

	PIB	Consumo das Famílias	Consumo do Governo	Formação Bruta de Capital Fixo	Exportações	Importações
2011-2014	2.3	3.5	1.7	2.2	1.4	3.6
2015-2016	-3.4	-3.5	-0.6	-13.0	3.8	-12.3
2017-2019	1.3	2.0	-0.2	1.2	2.1	5.3
2020- 1. Trim	-0.3	-0.7	0.0	4.3	-2.2	5.1



### Taxa de variação da produtividade por hora trabalhada para a indústria de transformação e economia total, trimestre contra igual trimestre do ano anterior – 2013-2020 (%)



Fonte: IBRE, Observatório da produtividade Regis Bonelli

crescimento da produtividade, o que implica ativar um plano de desenvolvimento com um programa de investimento com vistas a mudança da estrutura produtiva na direção de uma maior sofisticação tecnológica. Em outras palavras, com expectativas deprimidas, apenas uma política pública que estimule o investimento poderá iniciar um ciclo virtuoso de crescimento. A credibilidade da política econômica será construída a partir de uma trajetória de crescimento elevada, o que não vimos em cinco anos de políticas de austeridade.

Assim, é necessário não apenas abandonar políticas fiscais contracionistas, que deprimem o nível de demanda agregada, mas também fortalecer as instituições públicas que, atuando coordenadamente, sejam capazes de promover uma mudança na convenção de política econômica. Desta forma, um novo arranjo de política econômica, a partir de uma narrativa pró-desenvolvimento, deverá incluir a flexibilização das regras fiscais em vigor e também o compromisso de coordenar as políticas econômicas com o planejamento de

longo prazo e a oferta de crédito para garantir *funding* necessário a mudança estrutural da economia. Neste contexto, os bancos de desenvolvimento devem recuperar protagonismo no planejamento de um projeto de desenvolvimento.<sup>5</sup>

Propõe-se, desta forma, que um novo arranjo de política econômica concilie uma política macroeconômica anticíclica e uma política industrial, a qual, para ser efetiva, teria como principal braço executor o financiamento do investimento por meio dos bancos de desenvolvimento. Essa conciliação deve ocorrer também entre os entes federados. Ou seja, o Brasil deve utilizar sua estrutura ímpar que agrega um conjunto de instituições financeiras de desenvolvimento como instrumento de política pública tanto no âmbito nacional quanto local.<sup>6</sup>

As especificidades da economia brasileira, que conta com uma rede de instituições financeiras de fomento nacional e regional, definem possibilidades e limites à operacionalização de uma política de desenvolvimento. Instituições



com enraizamento local e conhecimento sobre as problemáticas e potencialidades econômicas de cada região podem cumprir um papel de relevo nessa operacionalização. E poderão fazê-lo desde que integradas a um sistema nacional de fomento nucleado, por exemplo, pelo BNDES, atuando em conformidade com estratégias de desenvolvimento nacional e regional a fim de que não apenas atendam às demandas pulverizadas de crédito, mas apoiem uma trajetória intencionalmente concebida de crescimento no longo prazo.

No passado, o país teria experimentado uma articulação mais efetiva entre o BNDES e as instituições financeiras públicas locais associada à onda de criação dos bancos estaduais de desenvolvimento que ocorreu a partir dos anos 1960. Este esquema foi bloqueado em face da crise da dívida externa e de seus desdobramentos ao longo dos anos 1980, quando os bancos de desenvolvimento (não apenas eles) assumiram um ativismo no financiamento da dívida corrente dos seus estados. A política de redução do setor público na atividade financeira que se levou a cabo nos anos 1990 acarretou a virtual extinção dos bancos estaduais. Dos 48 bancos existentes no início da década, apenas oito sobreviveram, sendo três bancos de desenvolvimento e cinco bancos comerciais. Além disso, os bancos federais foram reformulados e passaram a atuar de forma semelhante e sob o mesmo contexto normativo dos bancos privados, cabendo especificamente ao BNDES um papel preferencial de agente das privatizações que estavam em curso. Neste ambiente, a criação

de um novo tipo de instituição financeira não bancária, as agências de fomento, não passava de uma “isca” para os estados aderirem ao Proes – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária. Nasceram menores do que os bancos de desenvolvimento originais e sob fortes restrições normativas (Horn e Feil, 2019; Feil e Feijó, 2019).

Uma nova configuração do sistema financeiro nacional foi desenhada a partir de 2003. Com o propósito de estimular a demanda agregada e promover um ciclo virtuoso na economia, o governo federal incentivou a expansão das operações de crédito das instituições públicas e privadas, porém sem evidente articulação com

**As especificidades da economia brasileira, que conta com uma rede de instituições financeiras de fomento nacional e regional, definem possibilidades e limites à operacionalização de uma política de desenvolvimento.**

um projeto nacional de desenvolvimento. Não obstante o aumento da oferta de crédito no crescimento após 2003, o Brasil manteve uma baixa relação entre as operações de crédito e o PIB, em comparação aos níveis internacionais. Assim, quando

a crise financeira internacional eclodiu no biênio 2007-08, não só havia espaço para ações públicas no sentido de manter a liquidez no mercado financeiro, como a presença de bancos públicos comerciais, além dos bancos de desenvolvimento, facilitou a execução de políticas de expansão da liquidez. Desta forma, os efeitos da crise financeira de 2008 sobre a economia justificaram o maior ativismo estatal no setor financeiro. No contexto de uma atuação mais ampla das instituições financeiras públicas na esfera federal com o fim de mitigar os efeitos adversos da crise financeira, as instituições regionais registraram também um período de expansão após 2008.



### **Para uma narrativa pró-crescimento econômico alternativa à narrativa da austeridade**

A saída da pandemia deveria vir acompanhada do abandono da narrativa sobre o Estado mínimo e da defesa de políticas de austeridade como única alternativa para a economia brasileira voltar a crescer. Em linha com o debate contemporâneo internacional, a lógica que dá suporte à narrativa da austeridade deve ser invertida no sentido de que déficits fiscais devem ser vistos como indispensáveis para se evitar a deflação e a estagnação.

Numa economia estagnada, a política macroeconômica deve estimular o crescimento via investimento público em infraestrutura. Seu impacto imediato é o de estimular a demanda agregada, via o multiplicador de gasto. Seu efeito de médio e longo prazo é o de incentivar o crescimento da produtividade, viabilizando um ciclo virtuoso de crescimento onde o peso do endividamento público tende a cair. A retomada do investimento público, para dar início a um ciclo expansivo do investimento privado, deve vir associada a uma política industrial que reverta o processo de desindustrialização da economia brasileira. Uma lição clara da crise da Covid-19 é que políticas industriais são importantes, em particular para o setor de saúde pública.

No Brasil, políticas industriais foram retomadas a partir de 2003, porém com pouco impacto de transformar a estrutura produtiva na direção de maior sofisticação tecnológica. Isto porque não foram articuladas com a política macroeconômica, que conviveu por um longo período nos anos 2000 e até meados dos anos 2010 com câmbio real apreciado e elevadas taxas de juros, e não apresentaram articulação

com as iniciativas de instituições regionais, perdendo potência.

A escolha de novos arranjos produtivos a serem priorizados numa estratégia de desenvolvimento liderado pelo investimento público não é uma questão trivial, sendo das mais relevantes para a formulação do planejamento econômico de um país. Mudanças estruturais que preveem aumento da produtividade são importantes *drivers* para o crescimento econômico. Uma primeira dimensão dessa questão refere-se às características almejadas desses arranjos, evitando-se, sobretudo, as tentativas de circunscrever o planejamento apenas à soma horizontal de todas as atividades previamente existentes, atendendo demandas já existentes, pois isto poderia resultar não mais do que o reforço a uma estrutura produtiva que exige superação. Uma segunda dimensão, mais desafiadora, associa-se mais propriamente ao papel do Estado em induzir, via oferta de infraestrutura física e desenvolvimento tecnológico, a aposta em novos arranjos produtivos e a criação de novos mercados, o que implica comprometer recursos sob condições de elevada incerteza.

Assim, é principalmente para os novos arranjos produtivos que o Estado precisa criar instrumentos financeiros para dar fôlego às novas atividades que promovam mudança estrutural e recuperem de forma sustentada o crescimento da produtividade. Studart e Alves Jr (2019) desenvolvem o argumento de que a funcionalidade do sistema financeiro para financiar o desenvolvimento (que envolve mudança estrutural) deve mitigar o grau de incerteza envolvido no processo de investimento em novas atividades que criem novos mercados. Neste sentido, entendemos



que as instituições públicas de financiamento, numa convenção de política econômica desenvolvimentista, devem desempenhar papel estratégico na retomada de crescimento pós pandemia, incentivando, por um lado, as atividades já estabelecidas e que precisam se modernizar, e por outro, criando um ambiente de segurança para o investimento em atividades de expansão e de criação de mercados dinâmicos, que impliquem maior sofisticação do processo produtivo. Como o sistema financeiro é o agente responsável pelo processo de investimento, cabe a ele assegurar a transição entre a escala produtiva de menor produtividade para uma mais elevada.

Em resumo, a título de sugestão para o debate, esta nota propõe que a retomada do crescimento e do desenvolvimento econômico pós pandemia se dê pela articulação de políticas de curto prazo com um planejamento econômico de longo prazo, cuja execução estaria coordenada por um sistema de financiamento público amparado nos bancos de desenvolvimento e agências de fomento e instituições públicas afins. Com isto, a narrativa de política econômica assumiria a defesa de um Estado intervencionista comprometido com a geração de empregos de qualidade em consonância com o aumento de produtividade, em alternativa à narrativa em defesa do Estado mínimo e de soberania do mercado.

### Referências

Feil, F.; Feijó, C. (2019). Bancos de desenvolvimento como 'braço de política econômica': uma interpretação Minskiana aplicada ao caso do BNDES. Rio de Janeiro. Texto para Discussão, Finde 01/2019.

Fernández-Arias, E.; Hausmann, R.; Panizza, U.

(2019). Smart development banks. Washington: IDB Working Paper Series n. 1047.

Horn, C.; Feil, F. (2019). Instituições financeiras de desenvolvimento regional e os desafios do Sistema Nacional de Fomento, Economia e Sociedade, Campinas, v. 28, n. 1, 227-254, jan.-abr.

Studart, R.; Alves Jr., A. (2019). Eficiência e funcionalidade do Setor Financeiro no Desenvolvimento. Em C. Feijo e E. Araujo (eds.), *Macroeconomia Moderna - Lições de Keynes para economias em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier. p. 163-174.

### Notas:

<sup>1</sup> A título de ilustração, Simon Wren-Lewis, de Oxford, em artigo em 12/03/2020 no The Guardian observa que mesmo o governo conservador inglês teria percebido que políticas de austeridade já não são mais um consenso hoje. Em suas palavras: There is a lesson here for the media. Since well before the 2008 crisis, the broadcast media have been obsessed with government deficits and have inflated their economic importance. At the best of times all that matters is that deficits are on a sustainable path; at times of crisis, they don't matter at all. Now that we have a Conservative chancellor who appears to understand this, perhaps the media will finally take note. Disponível em <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/12/end-austerity-budget-george-osborne-public-spending-cuts-rishi-sunak>.

<sup>2</sup> Jerome Powell, atual presidente do Fed, em recente palestra (13/05/2020) no Peterson Institute for International Economics, claramente indicou a necessidade de apoio



fiscal adicional na condução da política econômica. Em suas palavras: We ought to do what we can to avoid these outcomes, and that may require additional policy measures. At the Fed, we will continue to use our tools to their fullest until the crisis has passed and the economic recovery is well under way. Recall that the Fed has lending powers, not spending powers. A loan from a Fed facility can provide a bridge across temporary interruptions to liquidity, and those loans will help many borrowers get through the current crisis. But the recovery may take some time to gather momentum, and the passage of time can turn liquidity problems into solvency problems. Additional fiscal support could be costly, but worth it if it helps avoid long-term economic damage and leaves us with a stronger recovery. Disponível em <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/powell20200513a.htm>

<sup>3</sup> Para uma análise crítica das medidas de emergência, ver Boletim FINDE 01/2020, capítulo de Thiago Antonioli, A letargia da equipe econômica em relação à pandemia: na contramão da experiência internacional, disponível em: <http://financeirizacoedesenvolvimento.uff.br/wp-content/uploads/sites/43/2020/05/Relat%C3%B3rio-Finde-01-maio-2020.pdf>

<sup>4</sup>Para uma análise da evolução dos gastos com saúde pelo governo federal, ver Boletim FINDE 01/2020, capítulo de Linnit Pessoa, O serviço de saúde em tempos de pandemia: os impactos da política de austeridade sobre o setor disponível em: <http://financeirizacoedesenvolvimento.uff.br/wp-content/uploads/sites/43/2020/05/Relat%C3%B3rio-Finde-01-maio-2020.pdf>

<sup>5</sup>Atualmente, existem 29 instituições públicas compostas de dois bancos comerciais federais (Banco do Brasil e Caixa), dois bancos federais de caráter regional (Banco do Nordeste e Banco da Amazônia), quatro bancos de desenvolvimento, sendo três regionais (BRDE, Bades e BDMG) e um nacional (BNDES), cinco bancos comerciais estaduais (Banrisul, BRB, Banestes, Banpará e Banese) e 16 agências de fomento – instituições financeiras não bancárias controladas pelas unidades da federação.

<sup>6</sup>Nessa proposta, o BNDES, os bancos de desenvolvimento regionais e as agências de fomento fariam uma ponte com a área de planejamento dos estados e a União para juntas identificarem verdadeiros potenciais de desenvolvimento regional (Fernández-Arias et al., 2019; Feil e Feijó, 2019).



## O FUTURO DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

Marco Aurélio Crocco

Professor UFMG e presidente do parque tecnológico de Belo Horizonte. Membro do Finde/UFF

### ÍNDICE

A crise econômica que se iniciou no biênio 2007/2008 representa um marco divisório para o debate sobre a funcionalidade dos bancos de desenvolvimento (BDs). As três décadas anteriores à crise correspondem ao auge do projeto neoliberal, cujo arcabouço é refletido na negativa de qualquer papel que o Estado em geral, e os BDs em particular, poderiam ter no processo de desenvolvimento. Nesse sentido, havia uma tendência de fechamento e privatização dessas instituições, no mundo inteiro. Com o advento da crise, esse entendimento mudou. Não apenas ocorreu refreamento do processo de privatização, como muitos países começaram a criar novos BDs. Num sentido minskyano, a crise trouxe empocamento de liquidez e coube justamente aos bancos de desenvolvimento garantir a oferta de crédito na economia.

Assim, de uma forma geral, no debate internacional, a exceção do Brasil, não há dúvida sobre a importância da atuação dos BDs, tendo sido estabelecido sua relevância enquanto instrumentos de política macroeconômica que têm a capacidade de minimizar os ciclos econômicos. No entanto, se a existência dos BDs não é questionada pela imensa maioria do espectro político, ideológico e acadêmico, a sua forma de atuar ainda está em discussão. Nesse sentido, revisaremos este debate a partir de quatro questões que permitem entender o contexto geral das diferentes perspectivas teóricas, a saber:

**quando atuar? onde atuar? como se financiar? e como atuar?** Essas quatro perguntas definem o papel e o debate sobre os bancos de desenvolvimento em nível mundial.

### Quando atuar?

O debate teórico sobre quando os bancos de desenvolvimento devem atuar pode ser dividido em duas hipóteses básicas – a *hipótese das falhas de mercado* e a *interpretação das transformações estruturais*. Para a primeira, o banco de desenvolvimento atua nas distorções do mercado financeiro que geram restrições de crédito, ou quando existem externalidades positivas que fazem que os projetos sejam socialmente eficientes apesar de não o serem para o setor privado. Essas falhas de mercado justificariam a existência de BDs. Por sua vez, a interpretação de transformações estruturais aborda hipóteses alternativas, complementares à hipótese de falhas de mercado que não se agregam em torno de um único e exclusivo referencial teórico. Podemos citar a preferência pela liquidez (Wray, 2009), missões orientadas (Mazzucato & Penna, 2015; Mazzucato & MacFarlane, 2019), fragilidade financeira (Minsky, 1992), entre outros. Tal interpretação justifica a atuação de bancos de desenvolvimento para além de falhas de mercado, que aqui chamaremos de *transformação estrutural*. Ou seja, os BDs devem ter uma função não apenas reativa, mas sim pro ativa, dotado de visão de futuro,



agindo como vetor de mudança estrutural na economia.

A hipótese das falhas de mercado pressupõe o próprio mercado, atuando perfeitamente e apoiado em um sistema de taxa de juros flexíveis, determinaria uma locação ótima de recursos e a interferência pública provocaria distorções no sistema financeiro. Nesse caso, o banco de desenvolvimento não se justificaria por que ele tem um papel a ser constituído, mas sim porque existe uma falha que o mercado não consegue resolver. Nesse sentido, muitas das suas funções não podem ser justificadas – como o financiamento a inovação, que por definição é algo novo, ou financiamento a mudança estrutural da economia, uma vez que não há espaço, nessa hipótese, para a intencionalidade na política pública dos bancos de desenvolvimento. O banco de desenvolvimento opera na falha de mercado, mas como sua atuação se limita a essa função não cabe a ele dar a continuidade do processo de financiamento. Como dito por Mazzucato e Penna (2016), a atuação dos bancos de desenvolvimento não deve ser restrita a corrigir falhas de mercado, mas, sim, criar e moldar mercados e políticas estratégicas para o desenvolvimento.

A hipótese das falhas de mercado pressupõe que o mercado é soberano, ente que está além das instituições. Na verdade, o mercado é ele próprio uma instituição, e como tal faz parte do processo capitalista, não o supera. Nesse

**... a atuação de bancos de desenvolvimento vai além de falhas de mercado, que aqui chamaremos de transformação estrutural. Ou seja, os BDs devem ter uma função não apenas reativa, mas sim proativa, dotado de visão de futuro, agindo como vetor de mudança estrutural na economia.**

sentido, o banco de desenvolvimento não apenas corrige, mas cria mercado por meio do incentivo a novas tecnologias. Ou seja, o importante para a atuação do BD não é apenas o montante financiado, mas sim a qualidade do

financiamento ofertado. Assim, não é falha de mercado, mas sim o desenvolvimento do próprio sistema capitalista que faz com que o BD tenha uma função estrutural no processo de desenvolvimento. O banco de desenvolvimento deve possuir visão estratégica de transformação estrutural e ser dotado de missão. Ao considerar que a função do

banco de desenvolvimento é o de atuar em falhas de mercado, seu papel no processo de desenvolvimento, no processo de transformação produtiva, torna-se secundário. Nossa hipótese é que a instituição tem papel central nesse processo.

### Onde atuar?

Os bancos de desenvolvimento operam de acordo com o estágio de desenvolvimento da região ou país onde eles operam. Ou seja, a resposta para a pergunta “onde atuar?” difere de acordo com a área, dependendo do grau de evolução do mercado financeiro, crédito, estágio industrial do país ou região, tradição macroeconômica, prática das instituições públicas e arcabouço institucional, estágio político e histórico, entre outros.

Desde sua origem, os BDs foram mudando seu foco de atuação. O gráfico abaixo mostra a



evolução dos desafios dos bancos de desenvolvimento à medida que o nível de desenvolvimento dos países vai crescendo (o escopo do gráfico é a Europa).

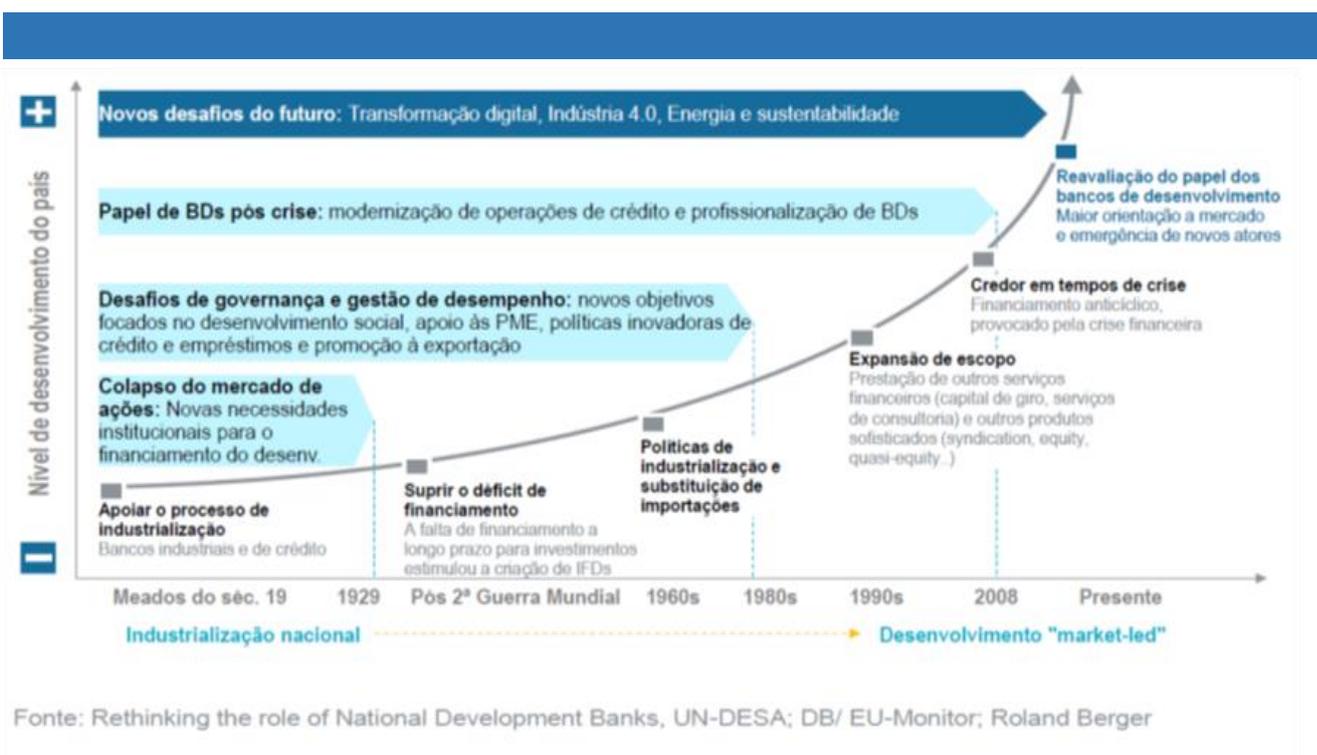
Os bancos de desenvolvimento surgem com a função de apoiar o processo de industrialização dos países e garantir o *funding* necessário para a reconstrução do continente no pós segunda guerra mundial. A partir da década de 1980 essas instituições de desenvolvimento passaram a operar em um contexto de aumento do ideário neoliberal e sua função voltou-se para serviços de consultoria, capital de giro e produtos menos associados com a mudança estrutural. Com a eclosão da crise financeira que se iniciou no biênio 2007/2008, um novo entendimento sobre a atuação dos BDs voltou à tona. Sua atuação contra cíclica foi essencial para garantir a liquidez da economia. Mais de uma década depois, a nova atuação dos bancos de desenvolvimento continua sendo discutida. A visão dominante é que seu papel é de aprofundar o

desenvolvimento do próprio mercado financeiro para que este assuma gradativamente as funções de financiador do processo de desenvolvimento e industrialização.

Ou seja, o papel dos BDs é determinado pelo grau de desenvolvimento do setor industrial e do setor financeiro. Não existe um modelo de banco de desenvolvimento que sirva para todos os países ou regiões.

Até 2019, o consenso era que os grandes bancos de desenvolvimento, como BNDES, KfW da Alemanha e o Banco da China, deviam operar em quatro grandes funções – a depender de seu estágio:

1. Atuação contracíclica;
2. Desenvolvimento de capital;
3. Capital de risco – inovação; e
4. Liderança sistêmica – forma como o banco lida com grandes desafios sistêmicos, como a mudança climática, por exemplo.



No entanto, com a crise econômica provocada pelas medidas restritivas em função da pandemia da Covid 19, o entendimento sobre a função dos bancos de desenvolvimento começa novamente a mudar. A atual crise é uma combinação de três grandes crises – sanitária, financeira e climática, todas ainda com desdobramentos incertos. Nesse contexto, os desafios a serem enfrentados pelos Estados nacionais são muitos e os bancos de desenvolvimento devem desempenhar um papel essencial nesse processo. No entanto, são instituições que apenas ofertam crédito, ou seja, não são os agentes que realizam o investimento diretamente. Dessa forma, os BDs devem estar inseridos em uma política mais ampla de promoção do desenvolvimento promovida pelo Estado. O banco de desenvolvimento é um braço de política pública, e como tal, faz parte dos instrumentos utilizados pelo Estado para promover seus objetivos. Especificamente a função contracíclica é conjuntural, não necessariamente precisa ser feita por BDs, podendo ser atendida por bancos comerciais, preferencialmente públicos. Assim, no caso dos BDs, sua função contracíclica deve estar ligada a mudança estrutural da economia. Seu papel contracíclico não pode mais reproduzir o modelo de desenvolvimento não sustentável que tem sido promovido até então.

Reforçamos, bancos de desenvolvimento não são responsáveis pelo fornecimento de capital de longo prazo barato – essa é apenas uma de suas funções. BDs são essenciais para garantir o financiamento ao processo de transformação produtivo e para tanto necessitam entender sua função social e possuir visão de longo prazo. Os bancos de desenvolvimento precisam

atuar com intencionalidade, buscando cumprir sua missão, inserido em uma política de desenvolvimento que vise a promoção da mudança estrutural da economia. Assim, a função contracíclica apenas pode ser feita se inserida nesse novo paradigma.

A intencionalidade do banco de desenvolvimento, sua missão, é um conceito de política pública na qual ele se integra e adquirem uma orientação de estratégia de atuação, de política industrial, de política de inovação e de política de financiamento. E nesse contexto de braço de política pública, os BDs irão atuar de forma mais eficiente a medida que estiverem alinhados com um projeto de política nacional para promoção do desenvolvimento.

### Como se financiar?

O ponto central nesta seção é refletir quais as implicações dos BDs possuírem recursos de origem pública ou irem ao mercado de capitais para captar *funding*. Ou seja, até que ponto a forma como a instituição de fomento se financia é neutra em relação a sua missão e decisão de atuação?

Ao recorrer a emissão de títulos no mercado de capitais, os BDs precisarão cumprir uma série de regras de governança, de gestão, de operações e financeiras que se adaptam as necessidades e lógicas do mercado privado. Dessa forma, as regras que serão seguidas pela instituição serão aquelas do mercado de capitais e, portanto, curto prazista, maximizadora do lucro do *Sharehold*. Esse é o processo de financeirização do mercado, lógica que será aplicada a oferta de *funding* para projetos que deveriam ser orientados por uma



missão de Estado. Ou seja, ao optar por se financiar com títulos do mercado de capital, há uma contradição com as atividades dos BDs. Adicionalmente, ao emitir títulos no mercado de capitais, qualquer instituição precisa adquirir classificação de risco de agências de *rating*, que indica ao mercado seu grau de risco. Dessa forma, os BDs precisam ajustar sua atuação e estrutura financeira à metodologia dessas agências.

A dependência do BD ao financiamento privado, especialmente pelo mercado de capitais dificulta o cumprimento de missão e atuação enquanto agente do Estado, indutor de mudança estrutural, inovação, longo prazo, investimento verde, etc. Ocorre, em última instância, financeirização do processo de financiamento ao desenvolvimento.

### Como atuar?

O mercado privado é pró cíclico e tem alta preferência pela liquidez. Nesse sentido, a teoria econômica dominante entende que banco de desenvolvimento deve ser o facilitador para o desenvolvimento do mercado de capitais. No cerne da discussão sobre o futuro dos bancos de desenvolvimento está o fornecimento de crédito direto para as empresas. Organismos multilaterais, como o BID, o Banco Mundial e a OCDE defendem que os BDs deixem de atuar como fornecedores de crédito direto para as empresas, passando a focar em desenvolver projetos de forma a atrair a participação setor financeiro privado

(Ketterer, 2018 e Mustafaoglu, 2018)

Isso significa que os BDs devem operar em parceria com instituições privadas de forma a tornar o investimento menos arriscado, deixando, num segundo momento, o mercado financeiro privado fornecer o crédito. Essa mentalidade prevê que há *crowding out* na atuação dos bancos de desenvolvimento – ou

seja, sua atuação acaba por inibir a ação do setor privado. Essa visão não faz sentido com o entendimento que os bancos de desenvolvimento enquanto agentes de transformação estrutural uma vez que essa interpretação entende tais instituições enquanto criadores de mercado. Nesse

sentido, os BDs atuam como agentes atratores de outros investimentos, ou seja, promovendo o *crowding in*.

A função creditícia direta realizada por BDs, nesse novo contexto social, onde é necessário a reformulação da estrutura produtiva tanto em países desenvolvidos quanto em países subdesenvolvidos, faz do crédito a melhor forma de atuação para os BDs para que possam intencionalmente promover o desenvolvimento sustentável.

Especificamente no Brasil, onde há uma rede de instituições de desenvolvimento – um grande banco de desenvolvimento nacional, três bancos de desenvolvimento regionais e 16 agências de fomento – instituições financeiras não bancárias – a utilização dessa estrutura pre existente é essencial para garantir a otimização



de sua função enquanto agentes de promoção da mudança estrutural da economia.

### Conclusão

Bancos de desenvolvimento são instrumentos de política pública essenciais para garantir o financiamento ao processo de desenvolvimento e promoção da mudança estrutural da economia. No entanto, as discussões sobre *quando, onde, como atuar e como se financiar* depende não apenas de instituições fortes que operem de forma condizente com sua missão. Tais mudanças são resultado de poder político. Nesse sentido, ainda que estejamos atrelados a armadilha de discutir o alcance das políticas macroeconômicas – fiscal, monetária, cambial, etc, entendemos que a macroeconomia em si é menos importante. Ainda que ocorram condições macroeconômicas propícias, não há uma convenção para o crescimento que indique que o processo de desenvolvimento sustentável seja o principal objetivo dos Estados nacionais.

Nesse contexto, mudanças em políticas macroeconômicas apenas reproduzem o mesmo sistema econômico que aprofunda os problemas já existentes, não endereçando a necessidade de mudança estrutural ou de sustentabilidade. Nem mesmo as correntes mais heterodoxas dos economistas apresentam uma teoria macroeconômica que sirva para transformar significativamente a sociedade da forma como se vê necessário – tanto em relação às desigualdades estruturais, regionais, setoriais e sociais quanto em relação ao meio ambiente e sustentabilidade do modo de produção. Faz-se mister, portanto, voltar a discutir economia política, relações de poder e

reforma social.

A crise econômica gerada pela pandemia da Covid 19, aliada a crise ambiental e sanitária evidenciou que o atual estágio do capitalismo está aprofundando os problemas estruturais que no longo prazo não será sustentável. Provou que se as questões que causaram tais problemas não forem endereçadas, estaremos apenas adiando novas crises.

Enquanto não houver uma coordenação entre as políticas macroeconômicas resultantes de mudanças nas relações políticas de poder, com o Estado e suas instituições voltadas para o desenvolvimento econômico – uma convenção para o desenvolvimento sustentável – seguiremos de crise em crise, exacerbando as fissuras sociais, econômicas e ambientais inerentes ao processo do capitalismo financerizado da atualidade. O Estado precisa voltar a agir enquanto planejador de longo prazo, promovendo o desenvolvimento sustentável, estimulando empreendimentos inovadores e possibilitando a mudança estrutural, garantindo a sustentabilidade.

### Bibliografia

- Mazzucato, M. & MacFarlane, L., 2019. *Patient Finance for Innovation-Driven Growth*, s.l.: IIPP Policy Brief (updated April 2019).
- Mazzucato, M. & Penna, C., 2015. *Beyond Market Failures: The Market Creating and Shaping Roles of State Investment Banks*, Annandale-on-Hudson: Levy Economic Instituto. Working Paper nº 831.
- Minsky, H., 1992. *The Financial Instability Hypothesis*, Annandale-on-Hudson: Levy



Institute WP nº 74.

Wray, L., 2009. The rise and fall of money

manager capitalism: a Minskian approach.  
*Cambridge Journal of Economics*, Volume 33,  
pp. 807-828.



## BRASIL PÓS-PANDEMIA: POSSÍVEIS IMPACTOS DO RETORNO DO TETO DOS GASTOS PÚBLICOS

Júlia Leal

Doutoranda em Economia - UFF. Membro do Grupo de Pesquisa em Financeirização e Desenvolvimento (Finde/UFF)

### ÍNDICE

O contexto adverso sobre a economia provocado pelo avanço do novo coronavírus evidenciou a importância do papel do Estado para o enfrentamento de crises. Os pilares do neoliberalismo estão sendo postos em xeque diante de cenários econômicos catastróficos e incerteza estrutural. A não funcionalidade dos mercados em momento de grave crise econômica parece incontestável e sem a participação ativa do Estado nenhum país conseguiria manter um certo nível de normalidade econômica e bem-estar de sua população nesse momento tão calamitoso.

**Os pilares do neoliberalismo estão sendo postos em xeque diante de cenários econômicos catastróficos e incerteza estrutural. A não funcionalidade dos mercados em momento de grave crise econômica parece incontestável e sem a participação ativa do Estado....**

Mesmo com o presidente Jair Bolsonaro insistindo em negligenciar a gravidade da doença (fato que não mudou mesmo com o aumento colossal do número de casos e óbitos), não foi possível evitar o crescimento do desemprego, fechamento de comércios variados e uma retração de 1,5% no primeiro trimestre de 2020 (na comparação com o último trimestre de 2019). O arcabouço conservador da política econômica restringe a capacidade de atuação do Estado e, no Brasil, o governo de Bolsonaro vem aprofundando a redução dos investimentos públicos iniciada por Temer.

Ao longo dos últimos anos, a economia

brasileira experimentou: primeiro, durante a gestão de Lula, uma fase de crescimento econômico alavancado pelo aumento dos investimentos públicos, depois medidas mais austeras no âmbito do ajuste fiscal sob a gestão de Dilma Rousseff e, finalmente, o teto dos gastos de Temer. As medidas de austeridade que visavam gerar superávit fiscal primário<sup>1</sup> engendraram uma piora dos indicadores econômicos do Brasil num contexto de baixo crescimento doméstico e internacional. Existe uma relação antagônica entre austeridade fiscal e crescimento

econômico: cortar gastos públicos para gerar superávit primário não garante aumentos no PIB, é apenas uma orientação ideológica que busca articular a supremacia do mercado e de investidores internacionais. A “solução” encontrada por Temer para superar o baixo dinamismo da economia foi restringir ainda mais os gastos públicos, e assim surgiu a Emenda Constitucional 95, conhecida como política do teto dos gastos.

A pandemia gerada pelo avanço global do coronavírus evidenciou que seria necessário flexibilizar, mesmo que de forma temporária, as amarras fiscais presentes na economia brasileira. Nesse sentido, o governo adotou



medidas emergenciais para reduzir o impacto recessivo da pandemia e preservar vidas. Esta nota revisita o contexto que antecedeu a promulgação da EC 95, bem como seus impactos. Também serão apresentadas algumas ações do governo e quais são os possíveis impactos para o Brasil em relação ao retorno das regras fiscais num contexto de crise econômica severa.

### **Da ampliação dos investimentos públicos ao ajuste fiscal**

Durante o primeiro mandato de Lula (2003-2006), o PIB brasileiro teve crescimento médio de 3,5% a.a. No segundo mandato (2007-2010), mesmo com a eclosão da crise financeira de 2008, a economia brasileira teve um crescimento médio de 4,6% a.a. Durante os governos de Lula, houve um expressivo aumento dos investimentos públicos em infraestrutura urbana e social, ampliação do consumo das famílias e também dos investimentos privados. As políticas sociais de valorização real do salário mínimo, geração de empregos formais e aportes do BNDES contribuíram para o crescimento econômico.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no início do segundo mandato lulista, utilizou investimentos públicos para impulsionar alguns setores como infraestrutura, transportes, mobilidade urbana, energia e saneamento. A principal contribuição do programa foi a utilização dos gastos públicos como elemento propulsor do crescimento econômico e a combinação entre investimentos privados, através das PPPs (Parcerias Público-Privadas), com investimentos públicos também foi um

elemento importante para impulsionar o programa. Problemas à parte, o PAC foi bem-sucedido na geração de empregos e renda. O aumento do investimento contribuiu para o crescimento econômico e houve significativa melhora nos setores de logística, energia, recursos hídricos, urbanização e mobilidade.

Em síntese, a política fiscal da gestão de Lula foi expansiva e combinou aumento dos investimentos públicos e transferências de renda. Além destas medidas, a expansão do crédito às famílias e aumento real do salário mínimo contribuíram para o crescimento econômico virtuoso do período. Como forma de acalmar os mercados e a ala conservadora, Lula manteve o compromisso com o superávit fiscal primário, que compõe o chamado tripé macroeconômico juntamente com o regime de metas de inflação e câmbio flutuante. Assim sendo, a política macroeconômica no Brasil durante os governos de Lula foi moldada com elementos fortemente desenvolvimentistas, mas também a com a participação de medidas ortodoxas.

As políticas anticíclicas adotadas por Lula em 2009 foram essenciais para que a economia brasileira não fosse severamente afetada pela crise financeira de 2008. No entanto, a continuidade do padrão de crescimento dos anos anteriores foi impedida pelo cenário externo desfavorável, déficits crescentes de transações correntes, queda do investimento privado e do consumo das famílias a partir de 2010. O Brasil saltou de uma taxa de crescimento de 7,5% a.a. em 2010 para 4,0% a.a. em 2011 devido à queda na produção industrial, o que provocou também uma desaceleração na criação de empregos formais



e no nível de atividade. As exportações brasileiras também foram afetadas pela redução da demanda externa, pois muitos países ainda sentiam os efeitos deletérios da crise financeira iniciada em 2008.

Dilma Rousseff assumiu em 2011 com um cenário externo completamente diferente. A bonança dos anos anteriores, caracterizada por elevada demanda externa e aumento dos preços das *commodities*, deu lugar às incertezas causadas pelo prolongamento da crise financeira e baixas taxas de crescimento global. A redução inicial da taxa de juros durou até o início de 2013, quando a Selic começou a sofrer elevações constantes e o governo represou preços administrados para controlar a inflação. O governo também reduziu os gastos públicos em investimento para conter o avanço da inflação e manter o compromisso com o superávit primário, porém, promoveu desonerações fiscais que não geraram mais crescimento, provocando queda na arrecadação.

No segundo mandato da presidente Dilma, o debate sobre as causas do baixo crescimento brasileiro ficou dividido: o lado conservador culpava a política fiscal e argumentava que os gastos públicos foram excessivos; já o lado heterodoxo considerava a política fiscal moderada e criticava as altas taxas de juros praticadas pela política monetária. Na direção do conservadorismo, Joaquim Levy assumiu no final de 2014 como ministro da Fazenda e implementou um duro “ajuste fiscal”, com foco no corte significativo de gastos públicos como forma de recuperar o crescimento econômico. A conjuntura brasileira também contava com uma política monetária restritiva tendo em

vista o reajuste dos preços administrados, aumento da Selic e da inflação, queda dos preços das *commodities* e crise política no âmbito da investigação de corrupção da Lava Jato. O ajuste fiscal, enquanto medida ortodoxa, aprofundou a crise econômica e, paradoxalmente para a corrente conservadora, a deterioração das contas públicas. Assim, a política anticíclica adotada por Dilma não obteve sucesso devido à incoerência das medidas fiscais e à postura mais conservadora adotada.

A política fiscal do governo Dilma se caracterizou por uma “ambiguidade” de objetivos, isto é, tentou combinar medidas expansionistas e restritivas (Gentil e Hermann, 2017). Faltou coordenação entre gastos públicos e política tributária, pois as desonerações combinadas com uma carga tributária elevada acabaram limitando o efeito expansivo dos gastos do governo. A utilização de políticas monetária e fiscal mais austeras impediram que os gastos públicos tivessem efeito multiplicador positivo sobre o PIB. Assim, fatores como o aumento da carga tributária, os juros elevados e redução dos investimentos públicos explicam em grande medida o baixo dinamismo da economia brasileira no governo de Dilma. O investimento privado não foi estimulado devido a um conjunto de fatores como altas taxas de juros, expectativas em relação ao cenário externo, queda do consumo das famílias e instabilidades no câmbio doméstico. A recessão de 2015-2016 foi decisiva para o rumo político e econômico do Brasil. Ao assumir o governo, Temer aprofundou a agenda econômica conservadora e foi além, ao promulgar a EC 95.



## EC 95 e o Novo Regime Fiscal

Durante o governo de Temer, a PEC 241/2016 foi transformada em EC 95 no dia 15 de dezembro de 2016 e instituiu o chamado Novo Regime Fiscal (NRF), com duração de 20 anos e possibilidade de revisão a partir do 10º ano. Nesse novo regime, o aumento dos gastos primários do governo fica limitado ao valor do índice de inflação do ano anterior. Isto quer dizer que a despesa total do governo não terá aumento real. O descumprimento da meta pode implicar em sanções como a proibição de reajuste do salário de servidores públicos, novas contratações, realização de concurso público, entre outras.

O objetivo do NRF é impor um limite à despesa primária total do governo, ou seja, a despesa total antes do pagamento dos juros. A despesa primária total é o somatório das despesas primárias correntes, despesas primárias de capital, reserva de contingência e reserva do RPPS (Regime Próprio de Previdência Social). Estão incluídas as despesas com pessoal e encargos sociais (salários, aposentadorias, pensões, subsídios, entre outros), investimentos públicos, inversões financeiras (aquisição de imóveis ou bens de capital, aumento do capital de empresas, entre outros), episódios fiscais imprevistos, abertura de créditos adicionais, benefícios de aposentadoria e pensão por morte.

Sob o NRF, para que uma determinada área receba investimentos além dos limites permitidos, outra precisará ter seu orçamento reduzido, desconsiderando os níveis de crescimento futuro. Parece óbvio que o impacto social negativo é prenunciado, com o

sucateamento principalmente dos setores de saúde e educação. No entanto, o Brasil encontra-se desde então acorrentado ao dogmatismo ortodoxo de que “o orçamento do governo é igual ao orçamento das famílias”. Os formuladores de política insistem na austeridade para gerar superávit primário e manter a relação dívida/PIB estável e, assim, mostrar aos investidores internacionais a “saúde financeira” da economia brasileira.

Portanto, o combo neoliberal composto por ajuste fiscal, corte dos gastos públicos e a busca por superávit primário foi utilizado pelo governo Temer para institucionalizar a EC 95 sob a justificativa de que os governos anteriores gastaram em excesso, gerando déficit público e desequilíbrio fiscal. Sob a administração de Bolsonaro, os mesmos pressupostos continuam valendo e os seguidores do arcabouço teórico neoliberal insistem na falácia de que somente o equilíbrio das contas públicas é capaz de gerar crescimento econômico. A responsabilidade fiscal e a redução do Estado como provedor de investimentos sociais são utilizadas para alcançar tal objetivo.

### **Algumas medidas adotadas pelo governo no âmbito da pandemia**

A materialização da Covid-19 no território brasileiro exigiu que algumas alterações legislativas fossem realizadas para auxiliar no combate aos efeitos recessivos do avanço da pandemia. Poucos dias após o primeiro caso registrado no Brasil, o governo federal reconheceu o estado de calamidade pública até 31/12/2020. É a primeira vez que esta condição é decretada em nível federal e isso



impacta diretamente nas metas fiscais da União. O artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>2</sup> prevê que, diante de uma situação de calamidade pública, as metas fiscais sejam suspensas de forma temporária.

A PEC 10/2020 foi transformada em EC 106 no dia 07/05/2020 e ficará vigente durante o estado de calamidade pública. Esta nova emenda constitucional estabelece um “orçamento de guerra”, ou seja, normas extraordinárias fiscais no âmbito do estado de calamidade pública. Outra medida adotada foi a promulgação da Lei Complementar nº 173, em 27/05/2020, que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus e tem como objetivo alterar alguns pontos da LRF para facilitar o enfrentamento à Covid-19.

A LC 173 prevê ainda a suspensão das metas fiscais no âmbito do artigo 64 da LRF e é uma medida de caráter excepcional que ficará em vigor durante o período de calamidade pública. Além disso, a LC 173 suspendeu temporariamente o art. 9º da LRF, liberando os entes federativos da limitação de empenho e movimentação financeira previstas na LDO. Ou seja, durante a vigência do estado de calamidade pública, a União poderá descumprir as metas estabelecidas no teto de gastos.

O déficit primário previsto na Lei 13.898 (LDO de 2020) promulgada em novembro de 2019, portanto, antes da eclosão da pandemia, era de quase R\$ 119 bilhões para os orçamentos fiscal e da seguridade social, valor que foi alterado para R\$ 124,10 bilhões pela Lei 13.983 de abril de 2020. A adaptação foi necessária devido às incertezas causadas pelo avanço da Covid-19 e o cenário incontestável de que o

Brasil irá enfrentar uma severa recessão econômica.

Em síntese, a “regra de ouro”<sup>3</sup> e os limites fiscais previstos na LDO e na EC 95 poderão ser descumpridos durante o exercício de 2020. A flexibilização das regras fiscais impostas pelo teto dos gastos e a “regra de ouro” são extremamente importantes para amenizar os efeitos perversos da pandemia que eclodiu no Brasil em meados de março. É evidente (e inevitável) que o PIB brasileiro vai sofrer uma intensa queda, depois de três anos de crescimento pífio (1,3% em 2017 e 2018, 1,1% em 2019). A grande questão é: quando o estado de calamidade pública terminar e as atividades começarem a retomar no cenário “novo normal”, como a economia brasileira vai se recuperar, tendo que respeitar as regras fiscais institucionalizadas?

### **E quando o “antigo normal” fiscal voltar?**

Respeitando o inciso II do § 6º da EC 95, as despesas extraordinárias e urgentes decorrentes de calamidade pública não entram nos limites previstos no teto dos gastos. Mas qual será o futuro da economia brasileira após o encerramento do estado de calamidade pública? O retorno do cumprimento das metas fiscais

previstas na EC 95 vai continuar restringindo o aumento do investimento público e causando impactos negativos no PIB. Se antes o cenário já não era promissor, dificilmente irá ser após a pandemia.

Para 2021, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, ainda em tramitação na



Câmara, prevê um déficit primário de R\$ 153,38 bilhões para o setor público consolidado. A PLDO 2021 não impõe uma meta fiscal como nos anos anteriores, pois os valores para o resultado primário de 2021 poderão ser revistos em consonância com as estimativas de receitas e despesas primárias. Apesar de flexibilizar a meta de resultado primário, a PLDO 2021 mantém o limite de gastos imposto pela EC 95, ou seja, não prevê um aumento significativo das despesas primárias no próximo ano, mesmo diante de uma configuração macroeconômica desfavorável. Com a manutenção da regra de teto de gastos, para haver possíveis dispêndios com contratações, benefícios sociais e de seguridade, o mesmo montante deverá ser reduzido das demais despesas.

A revogação do teto dos gastos só é válida para o exercício de 2020, em decorrência do estado de calamidade pública. A recuperação da economia brasileira estará comprometida em 2021, quando voltarem a valer os limites impostos pela EC 95, visto que o teto dos gastos já representava um entrave ao crescimento econômico do Brasil antes mesmo da pandemia. Apesar das expectativas promissoras de uma vacina eficaz nos próximos meses, o futuro ainda parece sombrio. A única certeza que podemos ter é que os impactos da pandemia serão devastadores para todos os setores da sociedade, com consequências negativas tanto na economia quanto no psicológico de cada um. A volta do teto dos

gastos já em 2021 representa um grande entrave às possibilidades de recuperação econômica do Brasil, pois será difícil alavancar a economia sob as amarras deste projeto neoliberal inócuo.

Isto posto, as incertezas e instabilidades provocadas pela pandemia do coronavírus vão estar presentes no cotidiano do Brasil por um longo tempo. Não há como prever o montante de gastos públicos necessário para recuperar a

economia, assim como os impactos causados na arrecadação.

A expectativa é que a economia brasileira, continuando com a política de austeridade fiscal, passe por uma profunda recessão nos próximos anos, com altos níveis de desemprego e

fechamento de diversos estabelecimentos. Para enfrentar todos esses obstáculos, a política econômica deveria ser contracíclica.

### Considerações finais

As evidências empíricas baseadas no passado recente da economia brasileira mostram que, a redução dos investimentos públicos como no governo Dilma e a austeridade como no governo Dilma-Temer, possuem efeitos deletérios nas esferas macroeconômica e social. Portanto, adotar um arranjo econômico conservador após a pandemia vai gerar recessão econômica e aprofundar as disparidades sociais.

A EC 95 é uma clara tentativa de redução do

**É a primeira vez que esta condição é decretada [estado de calamidade pública] em nível federal e isso impacta diretamente nas metas fiscais da União. A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que, diante de uma situação de calamidade pública, as metas fiscais sejam suspensas de forma temporária.**



tamanho do Estado brasileiro. A crise da pandemia mostrou que os gastos públicos devem assegurar que os cidadãos tenham acesso a serviços essenciais. Além de ofertar estes serviços, cabe ao Estado promover o acesso ao crédito para evitar a insolvência dos agentes muito endividados e sem acesso a renda. Num contexto de crise, só o Estado investe, dado que o nível de incerteza privado é elevado. Todas essas ações são necessárias para a retomada do crescimento, pois quando o setor privado reconquista a confiança para gastar, o Estado pode reduzir sua intervenção.

A política de austeridade fiscal desconsidera a importante contribuição de Keynes sobre o papel do Estado, através da atuação de políticas macroeconômicas, no ciclo econômico. Ao admitir que as economias capitalistas estão sujeitas a desequilíbrios, Keynes defendeu que o Estado possui caráter estabilizador e, por isso, sua atuação é fundamental para garantir o crescimento econômico, combater o desemprego e fornecer serviços básicos a população. Uma economia enraizada nos pressupostos neoliberais está na contramão do Estado de bem-estar social e do pleno emprego.

Por fim, no relatório *World Economic Outlook* de junho, o FMI apresentou uma projeção de queda para o PIB brasileiro de 9,1% para 2020, sendo que em abril a queda prevista pelo órgão era de 5,3%. O Banco Central do Brasil também revisou suas estimativas e divulgou no Relatório de Inflação do dia 25/06/2020 uma previsão de queda do PIB brasileiro de 6,4%, visão mais otimista do que a do FMI. De qualquer forma, os impactos negativos da pandemia serão maiores do que os previstos

inicialmente.

## Referências

Banco Central do Brasil. Relatório Trimestral de Inflação, de 25 de junho de 2020. Disponível em: <<[https://www.bcb.gov.br/content/controleinflacao/APRESRELINF/Apresentacao\\_RI\\_062020.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/controleinflacao/APRESRELINF/Apresentacao_RI_062020.pdf)>>.

Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>>.

Decreto Legislativo nº 6, de 18 de março de 2020. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm)>>.

Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: <<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>>>.

Emenda Constitucional nº 106, de 07 de maio de 2020. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm)>>.

Fundo Monetário Internacional. World Economic Outlook, de 24 de junho 2020. Disponível em: <<<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>>>.

GENTIL, Denise; HERMANN, Jennifer. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 3 (61), p. 793-816, dez. 2017



Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>>.

Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Disponível em: <<<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>>>.

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>>.

Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm)>>.

Lei nº 13.983, de 03 de abril de 2020. Disponível em: <<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2020/lei-13983-3-abril-2020-789943-veto-160270-pl.html>>>.

MARIANO, Cynara M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Lei complementar nº 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. *Imprensa*: Brasília, Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.

Projeto de Lei nº 9, de 15 de abril de 2020. Disponível em: <<<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo/2021/tramitacao/proposta-do-poder-executivo>>>.

## Notas:

<sup>1</sup> O resultado primário representa a diferença entre as receitas e despesas deduzidas dos juros nominais sobre a dívida pública. É uma medida do esforço fiscal e mostra se o governo (federal, estadual e municipal) irá precisar de recursos de terceiros para cobrir um possível déficit. Já o resultado nominal (também conhecido como Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP) inclui todas as receitas e despesas em termos nominais, inclusive os juros. Através do resultado nominal, é possível examinar o montante da dívida interna líquida.

<sup>2</sup> A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi um importante disparador do paradigma neoliberal de responsabilidade fiscal no Brasil. Instituída no governo FHC, a LRF é constituída por uma série de instruções para alcançar um resultado primário equilibrado e controlar a dívida pública através de ações transparentes do Estado. A inovação da LRF em relação à lei do equilíbrio orçamentário (Lei 4.320 de 1964) foi a recomendação para alcançar o equilíbrio das contas primárias do governo.

<sup>3</sup> O artigo 167, inciso III, da Constituição Federal do Brasil determina a chamada “regra de ouro”, isto é, a proibição do uso de operações de crédito para financiar despesas correntes, como despesas com pessoal e manutenção de serviços públicos. A LRF determina que o cumprimento desta regra deve ser apurado anualmente através do cálculo das operações de crédito e despesas de capital. Desta forma, ao final de cada exercício, a “regra de ouro” será cumprida caso o total de operações de crédito seja igual ou menor do que o total de



despesas de capital. Como a emissão de títulos públicos não é utilizada de forma imediata para financiar despesas, os recursos acumulados dessa operação serão considerados apenas no exercício financeiro em que a gestão da dívida

pública foi efetivamente realizada. Assim, os recursos oriundos da dívida pública federal só serão computados nas operações de crédito no âmbito da “regra de ouro” quando forem, de fato, utilizados para financiar despesas.



## A DISCUSSÃO SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA PÓS-PANDEMIA: O CAMINHO DA SIMPLIFICAÇÃO COM PROGRESSIVIDADE DOS IMPOSTOS

Mateus Coelho Ferreira

Doutorando IE-UFRJ e membro do Finde/UFF

### ÍNDICE

Atualmente, existe um consenso no debate público sobre a necessidade de uma reforma tributária no Brasil. O diagnóstico geral apresentado avalia que o sistema tributário brasileiro é caracterizado por: (a) uma concentração de cobranças sobre folha de pagamento (muitas vezes, cumulativas); (b) uma carga maior de tributação indireta relativamente à direta e que tem como resultado um modelo mais regressivo em termos de distribuição de renda; (c) uma priorização de tributos sobre lucros, em detrimento dos incidentes sobre rendimentos de capital e patrimônio.

Segundo Wray (2012), de acordo com a perspectiva Cartalista da origem da Moeda, esta surge com o objetivo do Estado soberano em estabelecer uma unidade de conta dentro do seu território, isto é, a fim de estabelecer um mecanismo para contabilizar a arrecadação de riqueza extraída sob a forma de impostos (e multas e taxas) dos seus residentes de acordo com a lei instituída. Neste sentido, a imposição tributária é capaz de gerar uma demanda pela moeda emitida pelo próprio Soberano denominada nesta unidade de conta (como Euro, Dólar e Real), criando uma obrigação de pagamento em uma data futura, principalmente, ao impor sanções em caso deste compromisso seja descumprido. Posteriormente, os residentes passam a utilizar

essa unidade de conta e o meio de pagamento relacionado para estabelecer contratos privados, denominar dívidas e definir os preços negociados no mercado interno.

Desta forma, nos primórdios dos Estados nacionais, por exemplo, a instituição de um sistema tributário estava intimamente conectada com a relação das forças dos reis com seus súditos e os seus desejos de financiar guerras e expansões externas, ou seja, mobilizando recursos da sociedade ao despender sua própria moeda por meio da compra de armamentos de seus ferreiros e artesões, financiando a criação de engenharias militares (como canhões e catapultas) e empregando soldados ou pagando por mercenários. Logo, um Estado monetariamente soberano não precisa de arrecadação prévia para despender sua própria moeda, mas a tributação é necessária para criar demanda pela moeda nacional e retirar poder de compra do setor privado, evitando pressões inflacionárias (Wray, 2012). Isso significa que as estruturas tributárias podem ser bastantes diversas porque são fortemente relacionadas com as etapas do desenvolvimento econômico do país, do contrato social estabelecido na Constituição e com as visões da política de cada momento (Oliveira, 2017).



No caso histórico do Brasil, durante o seu período imperial e a República Velha, a principal fonte tributária constituía na cobrança do imposto sobre exportação de mercadorias, haja visto que a produção de produtos primários detinha a maior relevância para determinar o dinamismo econômico da época, em especial, aquela relacionada com a produção cafeeira. A partir do pós-crise de 1929, o sistema tributário começa a ser pensado com o objetivo de se financiar a criação de um estado de bem-estar social e apoiar o processo de industrialização nacional, isto é, um Estado que fosse capaz de promover políticas para a estabilização do nível de emprego e aumento do nível da renda per capita, bem como em melhorar a qualidade de vida para população por meio da oferta de serviços públicos. Com o início do governo Getúlio Vargas (1930) e do processo crescente de industrialização e do aumento da população urbana, teve-se a necessidade de introduzir novos tipos de impostos, como o Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL) e o Imposto de Renda. Isso aconteceu porque existia uma maior necessidade de buscar um mecanismo para expandir um papel mais ativo do Estado no processo de desenvolvimento econômico e social sem provocar maiores pressões inflacionárias.

Em um período posterior, com a implementação de um governo autoritário proveniente do Golpe de 1964, a tendência tributária continua relacionada com o processo de desenvolvimento nacional e pela demanda crescente por oferta de serviços públicos e planejamento urbano, dada a rápida migração da população das zonas rurais para urbanas no período. Portanto, foi realizada uma ampla reforma idealizada por economistas de cunho

liberal, que consistiu na criação de Impostos Sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) de competência dos estados, mas concentrando a maior parte da receita gerada no âmbito federal. Porém, na década de 1990 e com a adoção das políticas neoliberais, o foco da tributação foi direcionado para metas de caráter meramente arrecadatórias, a fim de assegurar um ajuste fiscal pelo aumento de receitas para o cumprimento das metas de superávit primário impostas pelos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Isso posto, houve a criação de diversas contribuições e impostos não compartilhados com estados, alguns de caráter cumulativos, como a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), sendo extinta pelo Congresso em 2007. Por outro lado, mesmo com essa necessidade de elevação da carga tributária, essa visão econômica permitiu a diminuição da tributação sobre as classes mais favorecidas via redução da alíquota do Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica (IRPJ), pela criação da alternativa do pagamento de uma alíquota mais baixa sobre a forma de Juros sobre Capital Próprio e da total isenção do imposto de renda para juros e dividendos enviados ao exterior. Em princípio, a justificava era estimular a formação de poupança para alavancar o investimento de longo prazo e, conseqüentemente, o crescimento econômico.

O balanço histórico desse processo de alterações na estrutura tributária no Brasil, significou uma tendência clara ao aprofundamento do caráter regressivo do sistema tributário brasileiro: houve um aumento gradativo da carga tributária, mas com uma priorização clara da tributação



indireta de bens e serviços. De fato, segundo Decacche e Candia (2019), o país em 2017, se situava abaixo da média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com carga tributária/PIB acima de 9 países, mas menor que outros 22. Neste caso, em uma outra amostra de 34 países, o Brasil ocupava a última posição quando se refere à tributação sobre o quesito “renda, lucros e ganhos de Capital” com participação de 6,5 % do PIB, contra uma média de 11,4%. Ainda, a tributação sobre folha de salários correspondia a 8,5% do PIB, acima da média de 4,8%. Por outro lado, na tributação indireta sobre bens e serviços, ocupava o 3º lugar entre os pares selecionados, com 15,4% do PIB em relação à média de 11,2% da OCDE. Dado este quadro, propõe-se que uma reforma tributária que consiste em se adequar aos princípios de equidade e eficiência (mantendo o nível atual da carga tributária/PIB), ou seja, que ao mesmo tempo atinja o objetivo de tornar o sistema mais simplificado e progressivo. Por ser um debate de longa data, parte do que será exposto a seguir não é original, mas uma confluência do que já foi amplamente discutido em diversos trabalhos sobre reforma tributária como Gobetti (2018), Gobetti e Orair (2017), Oliveira (2017), entre outros.

A parte da reforma em favor de uma maior simplificação tributária é importante para reduzir distorções na alocação produtiva, consequentemente, aumentando a produtividade das empresas no longo prazo. A recomendação seria criar um imposto baseado

**...a reforma em favor de uma maior simplificação tributária é importante para reduzir distorções na alocação produtiva, consequentemente, aumentando a produtividade das empresas no longo prazo.**

no valor agregado que recairia apenas sobre os produtos destinados ao consumo final, excluindo-se, portanto, os bens considerados intermediários. No caso brasileiro atual, essa simplificação teria como benefícios: 1) reduzir os custos de consolidação tributária das empresas, ou seja, haveria maior clareza sobre o sistema de créditos e débitos; 2) englobaria a cobrança sobre os novos serviços modernos e bens intangíveis como *streaming* do tipo Spotify e Netflix, de mensagem compartilhada como Whatsapp e de transportes privados como Uber e Cabify; 3) evitaria a chamada “guerra fiscal, que vem ocorrendo entres os estados, isto é, as estratégias adotadas de conceder isenções fiscais e alíquotas diferenciadas como um mecanismo para atrair investimentos para suas jurisdições; 4) retirar algumas cobranças pontuais sobre a folha de pagamentos como a destinada para o sistema S e Salário-Educação e restabelecer seu financiamento sobre um percentual fixo.

Neste sentido, dever-se-ia optar pela criação de um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) federal, de base ampla, com foco na cobrança do destino e que englobe os impostos e contribuições de competência da União como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), PIS/CONFIS e Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL). O novo IVA federal deverá ter uma alíquota única, mas excluindo produtos seletivos considerados como “males” para a saúde pública, como produção de tabaco, bebidas alcoólicas, etc; para os produtos considerados “de luxo” que sejam importados



ou aqueles itens que incentivem o uso da violência como as armas de fogo. Em um outro plano, institui-se um IVA estadual, com base no Imposto sobre Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) (esse de competência municipal). No último caso, pode ser criado um fundo de participação municipal nos mesmos moldes encontrados na Constituição, isto é, por uma parte percentual do volume arrecado com IVA estadual, deste modo compensando eventuais perdas arrecadatórias. Em princípio, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) pode ser incluída no IVA federal, porém caso seja necessário, ela poderá ser utilizada também de forma separada como uma espécie de imposto anticíclico para diminuir impactos de flutuações provocados pelo preço do petróleo e do câmbio, considerando a atual política de preços da Petrobras. Ainda, deve-se reduzir a amplitude do número de desonerações concedidas para os diversos setores da economia nos últimos tempos, recursos esses que foram utilizados para tentar promover um estímulo ao investimento privado, mas que acabou tendo apenas o efeito de diminuir a arrecadação e, por consequência, impactou no atingimento das metas fiscais no período (Gobetti e Orair, 2017).

O outro foco principal é a necessidade de aumentar a progressividade do sistema via mudanças nos impostos sobre renda e patrimônio, conforme apresentados pelos dados anteriormente da OCDE. A cobrança direta sobre renda e patrimônio é considerada uma importante fonte para redistribuir renda em um país com alta desigualdade (índice de Gini elevado) comparado com a média

mundial, como o Brasil. Isso significaria ampliar as bases do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) com alíquotas mais progressivas para os mais ricos, isto é, criando faixas novas de cobrança (ou aumentando a alíquota efetiva através da redução das diversas isenções encontradas na legislação atual). Além disso, deve-se instituir o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), algo que já está estabelecido na Constituição de 1988, mas que não foi ainda regulamentado pelo Congresso, mesmo que efetivamente o percentual da alíquota seja baixo. A reforma sobre patrimônio também precisa considerar uma uniformização da cobrança sobre diversos rendimentos, por exemplo, em relação ao imposto sobre heranças (de âmbito estadual) e que atualmente possui alíquotas diferenciadas para cada estado.

No caso da reforma sobre a tributação sobre o capital, ou seja, na consolidação do lucro das empresas, a mudança consistiria em reduzir marginalmente a contribuição sobre IRPJ em favor da reinstituição de um imposto na Pessoa Física sobre distribuição de lucro na forma de dividendos, que incluiria rever a isenção para remessas enviadas para o exterior entre as matrizes e a sede de empresas transnacionais. Essa mudança é importante porque incentiva o aumento do lucro retido como a fonte principal de financiamento de investimento para as empresas, dado que este possui um custo financeiro relativamente mais baixo em relação as fontes externas como contratação de crédito bancário e emissão de debêntures. Com a reforma tributária feita nos anos 1990 sobre o capital, esse tipo de cobrança passou a ser considerada isenta, além disso, houve a criação da alternativa do



chamado Juros sobre Capital Próprio com alíquota fixada em 15%, ou seja, abaixo do teto do imposto de renda. Entretanto, essa isenção ajudou também a promover o chamado processo de pejetização da economia, no qual, os trabalhadores (principalmente profissionais liberais) passaram a constituir um domínio jurídico para entrar na alíquota diferenciada do Simples (que possui menos encargos sobre a folha de pagamento), e ao mesmo tempo, em que usa dessa brecha tributária para distribuir seus lucros na forma de dividendos. Conclui-se que existe uma clara necessidade de retomar a cobrança sobre lucros e dividendos, dado que essa isenção total só existe em dois países do mundo – Brasil e Estônia.

Por fim, cabe dizer que é preciso enfrentar as novas tendências tributárias do século XXI, como relacionada com a promoção da sustentabilidade ambiental, ou seja, instituindo-se impostos para o uso consciente dos recursos naturais como a água e fontes de combustíveis não renováveis. Na literatura, esse tipo de tributação é justificado pela existência de externalidade negativas como é o caso da poluição gerada durante a atividade econômica. Portanto, é necessário diminuir a carga tributária sobre a geração de energia renováveis como a solar, eólica e elétrica “limpa”, além de conceder incentivos para ampliar o nível de investimento e criação de tecnologia deste setor. Por outro lado, precisa-se criar um imposto semelhante ao Imposto de Veículos Automotores (IPVA) para outros meios de transporte como helicópteros, embarcações e jatinho, hoje considerados isentos por determinação do Supremo Tribunal Federal (Conjur, 2016). Outro ponto estaria em aumentar a progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto

Territorial Rural (ITR), este último, com uma cobrança diferenciada sobre áreas que não possuem atividade produtiva e não se adequem à legislação ambiental.

Diante do que foi exposto anteriormente, pode-se dizer que existe um espaço para uma ampla reforma tributária no ordenamento brasileiro vigente, em particular, no que se refere a simplificação e a progressividade dos impostos. Entretanto, uma reforma tributária pós-pandemia é decisão de âmbito político e que precisa ser levado em conta os seus efeitos para melhorar a produtividade e redistribuir renda, mas não é suficiente para solucionar os problemas derivados da pandemia do Covid-19 no curto prazo como o aumento do desemprego e a falência generalizada de empresas. Neste caso, o foco seria a adoção de um amplo conjunto de medidas no lado fiscal e creditício, respectivamente. Cabe destacar que o gasto do Estado é fortemente progressivo quando é focado nas áreas de saúde e educação pública e assistência social (como Bolsa Família) (Silveira e Passos, 2017). Também é preciso deixar claro que a reforma tributária não é uma fonte essencial para “pagar” ou “arranjar o dinheiro” para nenhuma dessas medidas neste momento, dado que um governo soberano não possui restrição financeira para poder gastar na sua própria moeda (Wray, 2012).

### Referências Bibliográficas

CONJUR (2016) <https://www.conjur.com.br/2016-jan-13/lei-cobra-ipva-embarcacoes-inconstitucional-juiz>

DECACCHE, D.; CANDIA, L. (2019) “A carga tributária brasileira é alta? Uma análise em foco e em perspectiva comparada” Anais do



XXIV Encontro Nacional de Economia Política, Vitória.

GOBETTI, S. (2018) “Tributação do capital no Brasil e no mundo” IPEA: Textos para Discussão n. 2380.

OLIVEIRA, F. (2017) “O sistema tributário brasileiro: evolução, distorções e caminhos para reforma (1981-2017)” Textos para Discussão 02, ANFIP-Fenafisco

ORAIR, R.; GOBETTI, S. (2017) “Reforma tributária: princípios norteadores e propostas

para o debate” Brasília: IPEA, Textos para Discussão.

SILVEIRA, F. G.; PASSOS, L. (2017) Impactos distributivos da tributação e do gasto social-2003 e 2008. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORAIR, R.; SILVEIRA, F. G (orgs.). *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte: Ed. Letramento.

Wray, I. R. (2012) *Modern Money Theory: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary System* UK: Palgrave Macmillan, 2ª edition.



## MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL E PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS: CRÔNICA DE UMA TRAGÉDIA ANUNCIADA

Vinicius Brandão

Doutorando de Economia da UFF, bolsista Faperj 10 e membro do Finde/UFF

### ÍNDICE

A piora acentuada no mercado de trabalho brasileiro após a deflagração da crise econômica e sanitária gerada pelo novo Coronavírus era praticamente um fato consumado mesmo antes de acontecer. Apesar dos efeitos gerados diretamente pela necessidade da quarentena para evitar uma explosão no número de contágios e mortes, é necessário jogar luz sobre a situação do mercado de trabalho brasileiro antes mesmo do início dessa nova crise no Brasil.

As duas últimas divulgações do Caged pelo Ministério da Economia e da PNAD pelo IBGE já apresentam dados de março, abril e maio, o que engloba em grande parte o período da quarentena nas principais cidades brasileiras. Os dados correspondem às expectativas de piora do desemprego. No trimestre terminado em maio, a PNAD aponta para taxa de desemprego de 12,9%. Além disso, o Caged aponta que houve uma perda de 1,5 milhão de postos de trabalho no trimestre entre março e maio de 2020.

Em um primeiro olhar, os índices de desemprego divulgados, que incluem os meses nos quais o país já enfrentava a nova crise, não apresentam números muito diferentes dos verificados nos últimos anos. Entretanto, é importante ressaltar alguns fatores, como a queda no número de pessoas que compõe a força de trabalho. Um dos efeitos da pandemia foi que uma parte importante das pessoas sem emprego deixaram de procurar emprego

durante a quarentena seja pela queda nas oportunidades de emprego ou pela necessidade do distanciamento social para reduzir a possibilidade de contágio.

Nesse contexto, é importante também levar em conta o número de pessoas na força de trabalho potencial, esse dado apresenta os trabalhadores que desistiram ou não puderam mais procurar emprego apesar do desejo de trabalhar. Em relação a esse número, a PNAD Contínua registra que o número de pessoas nessa condição variou de 7,9 milhões no trimestre terminado em fevereiro de 2020 para 11,8 milhões no trimestre terminado em maio de 2020. Dessa forma, como diminuiu o número de pessoas contabilizadas na força de trabalho, o impacto da perda de postos de trabalho no índice de desocupação é menor. A quantidade de pessoas com 14 anos ou mais fora da força de trabalho no trimestre terminado em fevereiro de 2020 era de 65,9 milhões, enquanto no trimestre terminado em maio de 2020 esse número passou para 74,9 milhões.

Dessa forma, uma maneira mais precisa de apresentar os efeitos imediatos da crise do novo Coronavírus é a taxa de ocupação, ou seja, a taxa de pessoas ocupadas em relação à população em idade ativa. Na comparação do trimestre terminado em maio de 2020 com o mesmo período do ano de 2019, esse índice passou de 54,5% para 49,5%. Nesse sentido, é possível verificar que a quantidade de pessoas



desocupadas no Brasil cresceu substancialmente durante a crise atual.

### Efeitos das políticas econômicas nos anos pré-pandemia

Todavia, apesar dos efeitos negativos gerados pela crise do Coronavírus, é necessário olhar para os dados sobre mercado de trabalho e políticas implementadas no período anterior ao início da crise. A taxa de desemprego calculada pela PNAD está acima dos 10% desde o trimestre terminado em fevereiro de 2016, sendo que desde o trimestre terminado em abril de 2016, situa-se acima dos 11%, tendo atingido o pico de 13,7% no início de 2017.

Para se ter uma ideia de como a situação do mercado de trabalho brasileiro já estava deteriorada antes mesmo da pandemia surgir, a taxa de desemprego atual, mesmo com os efeitos da quarentena, queda do consumo e da produção ainda não atingiu taxas acima dos 13% como foi verificado no ano de 2017. Além disso, os períodos nos quais houve sinais modestos de melhora foram impulsionados pelo aumento da informalidade no mercado de trabalho, movimento que ficou conhecido como “Uberização”.

Assim, registra-se que a situação do mercado de trabalho brasileiro não mostrou sinais de recuperação sustentável desde 2016. No entanto, verificou-se nesse período a ausência da participação do Estado como impulsionador do ritmo da economia. Em relação ao investimento público, o gráfico abaixo mostra que a participação do investimento público no PIB brasileiro tem caído desde 2011, sendo que essa queda é intensificada a partir de 2015. Ainda sobre esse índice é possível verificar que

mesmo nos anos de 2015 e 2016 nos quais houve queda do PIB, a taxa de investimento em proporção ao PIB também se reduziu.



Nota: Essa série aglutina os investimentos realizados pelo Governo Geral e pelas empresas públicas federais  
Fonte: Observatório de política fiscal – FGV/IBRE

A queda no investimento público exatamente no mesmo período em que a taxa de desemprego no Brasil passou por uma elevação não pode ser compreendida como uma medida prudencial para controlar as finanças públicas, como faz querer transparecer a equipe econômica do Governo Jair Bolsonaro liderada pelo Ministro da Economia Paulo Guedes. Além disso, essa era a mesma retórica utilizada no período em que Michel Temer esteve à frente da Presidência da República, no qual as peças publicitárias do governo, inclusive, tentavam vender para a população a ideia errônea de que as contas públicas do governo federal devem ser encaradas como um orçamento familiar.

### Aumento da informalidade no mercado de trabalho

Além da queda no investimento público, não se verificaram medidas consistentes do Estado desde 2016 que possibilitassem uma melhora no mercado de trabalho. Mesmo com a piora no mercado de trabalho, sobretudo com relação aos empregos formais, o que se



verificou foram medidas que visassem flexibilizar ainda mais os contratos de trabalho e conseqüentemente os direitos trabalhistas.

A principal delas foi a Reforma Trabalhista aprovada em 2017 durante o período que Michel Temer esteve à frente da Presidência da República. Entre as medidas aprovadas nessa reforma, estão a legalização da possibilidade de contratação de trabalho intermitente, ou seja, casos nos quais o trabalhador recebe por horas trabalhadas. Além disso, ela possibilita a sobreposição de acordos entre empregado e empregador sobre os coletivos realizados entre sindicatos e as empresas.

No período entre a crise de 2015-2016 e o atual, o que se verificou foi a queda no número de trabalhadores com carteira assinada e aumento da informalidade, o número de trabalhadores sem carteira assinada. Além disso, verificou-se também o aumento no número de empregados por conta própria, dado que engloba sobretudo um fenômeno conhecido como “Pejotização”, no qual ao invés do empregador registrar o trabalhador enquanto empregado sob as regras da CLT, ele exige que o trabalhador tenha um CNPJ e o contrata como um prestador de serviços.

Nesse período aumentou também outra modalidade de trabalho, qual seja, o trabalho intermitente. Nesse modelo, o trabalhador acaba tendo apenas trabalho em tempo parcial, o que significa que ele trabalha menos

horas do que está disposto a trabalhar. Esse movimento colaborou para o aumento da subutilização da força de trabalho. São esses postos de trabalho informais, intermitentes ou por conta própria, criados nos últimos anos, que explicam a leve queda no índice de desocupação no ano de 2019. Porém, esses trabalhadores também foram afetados pela crise deflagrada pela pandemia do novo Coronavírus.

Segundo a PNAD Contínua, os trabalhadores no setor privado sem carteira assinada, no trimestre terminado em fevereiro de 2020 totalizavam 11,6 milhões, cifra que passou para 9,2 milhões no trimestre terminado em maio. Nesse mesmo período os trabalhadores por conta própria sem CNPJ passaram de 19,1

**A taxa de desemprego calculada pela PNAD está acima dos 10% desde o trimestre terminado em fevereiro de 2016. [...] Além disso, os períodos nos quais houve sinais modestos de melhora foram impulsionados pelo aumento da informalidade no mercado de trabalho, movimento que ficou conhecido como “Uberização”.**

milhões para 16,9 milhões, enquanto o número de trabalhadores por conta própria com CNPJ se manteve estável e variou de 5,3 para 5,4 milhões. Em relação ao trabalho intermitente, o número de trabalhadores com insuficiência de horas trabalhadas também diminuiu e passou de 6,4 para 5,7 milhões. Contudo, a taxa de subutilização da força de trabalho aumentou de 23,5% para 27,5% entre o trimestre terminado em fevereiro de 2020 e o trimestre terminado em maio de 2020, o que representa que, apesar da queda do número absoluto de trabalhadores nessas condições, a proporção desse tipo de emprego aumentou em relação ao total da força de trabalho empregada.



Todavia, é importante salientar que diferente dos trabalhadores registrados com carteira assinada, os trabalhadores informais ou ainda os trabalhadores que trabalham por conta própria ao perderem seus postos de trabalho ficam desamparados perante o Estado, dado que esse tipo de emprego não gera benefícios como multa por rescisão contratual, FGTS ou seguro-desemprego. Também medidas de manutenção de emprego como a possibilidade de suspensão dos contratos de trabalho com complemento do salário realizado pelo Estado não abrange esse tipo de empregado. Além disso, como para o empresário não há custos fiscais relevantes para desligar trabalhadores informais ou que se enquadram como prestadores de serviços, é mais rentável a demissão desses empregados do que buscar alternativas para manter esses postos de trabalho. Dessa forma, esses trabalhadores acabam por sofrer ainda mais os efeitos da crise econômica atual.

### **Necessidade de atuação do Estado para recuperação econômica**

A ausência de atuação do Estado para estimular a economia, sobretudo através do investimento público, não é uma situação ocasional é uma opção política. Essa opção fica evidente quando mesmo no período atual de crise, com baixos índices de inflação, e por dois meses seguidos negativos, o uso de mecanismos de política fiscal e monetária para prover a manutenção de emprego e renda dos trabalhadores não é adotado. Algumas medidas possíveis e adotadas em outros países e que na conjuntura atual se apresentam necessárias para mitigar os efeitos negativos da recessão da economia brasileira são, por exemplo, a redução da taxa Selic a níveis

próximos de zero, emissão monetária para financiamento do gasto público e empréstimos a juros zero para manutenção de emprego.

Apesar das perspectivas de queda acentuada da economia nos próximos meses e da possibilidade de um número considerável de brasileiros ficarem sem renda, o governo brasileiro reluta em adotar medidas mais consistentes que visem garantir uma renda mínima para que as famílias possam ter condições básicas para sobreviver durante a quarentena. Por exemplo, as medidas de manutenção de empregos que possibilitam aos empregadores a suspensão total ou parcial dos contratos de trabalho com o Estado provendo uma complementação de renda sob as regras do seguro-desemprego se mostram insuficientes, visto que, exceto os trabalhadores que ganham um salário mínimo, todos os outros que sejam colocados nesse programa irão ter sua renda reduzida durante o período de suspensão do contrato de trabalho vigente.

Ademais, a adoção do auxílio emergencial aprovado pelo Congresso Nacional se mostra cada vez mais uma política rasa para o momento atual tanto pelos valores oferecidos quanto pela abrangência da população que esse benefício alcança. Além de valores e abrangência insuficientes, o que se verificou desde a disponibilização do auxílio emergencial foi a dificuldade para a população acessar os benefícios, mesmo se enquadrando nos requisitos necessários.

O que se espera é que o Estado deve trabalhar e operar de forma constante em prol da melhora das condições de vida da população, sobretudo com relação à geração de empregos. Portanto, em momentos de crise, como o atual, o Estado deveria atuar de forma ainda



mais incisiva para prover condições mínimas de renda para que os trabalhadores possam passar pelo período da quarentena.

A ausência do Estado no mercado de trabalho nos últimos anos contribuiu para que o Brasil entrasse na crise gerada pela pandemia do novo Coronavírus em uma situação já agravada pelo histórico de recessão recente. Nesse sentido, os efeitos da pandemia no mercado de trabalho brasileiro são uma tragédia

anunciada. Tal qual no romance “Crônica de uma morte anunciada” do escritor colombiano Gabriel Garcia Marquez, o desfecho da história em relação ao mercado de trabalho brasileiro já havia se anunciado logo nas primeiras páginas. O desenvolvimento dos efeitos da crise da pandemia se deu nos três meses iniciais confirmando que a ausência do Estado antes da crise só agravou a sua incapacidade de atuar frente à necessidade da população brasileira nesse ano.



## REVISITANDO KALECKI: PERSPECTIVAS PARA O MERCADO DE TRABALHO ÀS VOLTAS COM A PANDEMIA DA COVID-19

Daniel Consul de Antoni

Mestrando de economia na UFF e membro do Finde/UFF

### ÍNDICE

Brasil, 2020. A crise sanitária causada pelo coronavírus, identificado originalmente na província chinesa de Wuhan, tem impactado severamente a atividade econômica mundial. O Brasil, inserido na lógica capitalista globalizada, a partir do mês de março passou a apresentar resultados fortemente negativos nos âmbitos produtivos – em especial nos setores industrial e de serviços – e no mercado de trabalho. Nesse sentido, este artigo tem como objetivo debater algumas perspectivas para o mercado de trabalho brasileiro, com foco nos impactos imediatos e futuros da crise sanitária na economia brasileira. Para tanto, a seção II apresentará um panorama dos principais indicadores econômicos brasileiros nos primeiros meses deste ano, e a seção III os dados referentes ao mercado de trabalho do país. A seção IV apresentará os principais pontos do artigo Aspectos Políticos do Pleno Emprego publicado em 1943 pelo economista polonês Michal Kalecki. Este artigo servirá de referência para a conclusão apresentada na seção V, que corresponderá a uma análise das perspectivas acerca da evolução da produção e do emprego no Brasil durante e após a pandemia, considerando os dados apresentados ao longo do texto.

#### **Panorama da economia brasileira**

Os primeiros sintomas econômicos oriundos da crise sanitária mundial começaram a ser sentidos no Brasil dias após a confirmação do primeiro caso de um cidadão brasileiro

contaminado por Covid-19 em solo nacional, em 26 de fevereiro. A primeira morte, entretanto, ocorreu em 12 de março. Apenas nesse momento, as medidas de isolamento social começaram a ser feitas de forma mais incisiva, em especial pelos governos dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

A partir de abril, diversos indicadores econômicos começaram a demonstrar de forma mais explícita como a crise sanitária estava impactando o Brasil. O mais importante deles, o produto interno bruto (PIB), foi divulgado pelo IBGE no final do mês de maio, com dados referentes ao primeiro trimestre do ano. Na relação do primeiro trimestre de 2020 com o primeiro trimestre de 2019, a queda do PIB foi da ordem de 0,3%. Na comparação com o trimestre imediatamente anterior, a queda foi ainda maior, de 1,5%. Os resultados surpreenderam muitos analistas, justamente pelas medidas de distanciamento social terem sido colocadas em prática apenas, como visto, no final do trimestre.

Considerando essa última comparação, o lado da oferta apresentou crescimento apenas na agropecuária, de 0,6%. Os serviços e a indústria apresentaram queda, respectivamente, de 1,6% e 1,4%. No setor industrial, destacaram-se as quedas de 2,4% na construção, 3,2% na indústria extrativa e 1,4 na indústria de transformação. Já pelo lado da demanda, e também na comparação trimestre contra trimestre imediatamente anterior, o



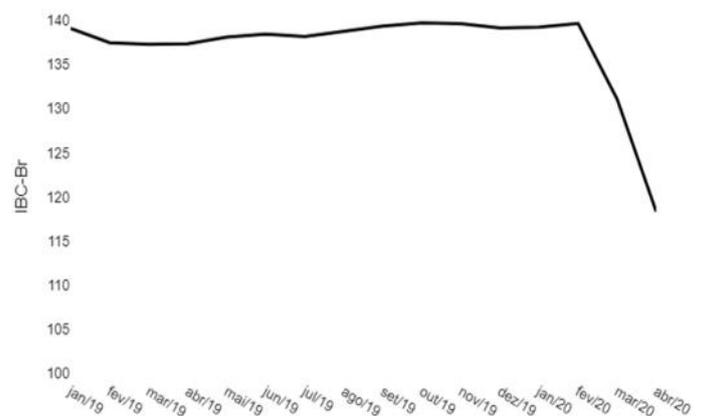
componente com maior peso – o consumo das famílias – retraiu-se 2,0%, enquanto as exportações apresentaram queda de 0,9%. Consumo do governo e formação bruta de capital fixo (FBCF) cresceram, respectivamente, 0,2% e 3,1%. Este último componente, entretanto, apresenta correlação intensa e positiva com os demais componentes do gasto, e a elevação de 3,1%, em meio a uma queda no PIB, pode ser explicada, em certa medida, pela importação de plataformas de petróleo por parte da Petrobras, o que acabou inflando tanto os valores da FBCF quanto das importações<sup>1</sup>. No cálculo do PIB, entretanto, uma variação anula a outra.

Calculado mensalmente, o Indicador do IPEA de FBCF<sup>2</sup>, com dados ajustados sazonalmente e contra o mês imediatamente anterior, verificou queda de 20,5% em março e 39,4% em abril no conceito Máquinas e Equipamentos da FBCF. Já no conceito Construção, as quedas naqueles meses foram da ordem de 7,2% e 19,6%. Em 2018, Máquinas e Equipamentos e Construção representavam mais de 85% da FBCF brasileira.

O resultado negativo do produto brasileiro verificado no primeiro trimestre de 2020 aconteceu em um período de lenta recuperação da economia brasileira, após a recessão do biênio 2015-2016, quando a variação acumulada do PIB foi de -6,7%. Nos três anos seguintes, 2017, 2018 e 2019, os crescimentos respectivos de 1,3%, 1,3% e 1,1% não foram capazes de garantir uma retomada econômica consistente. Em termos reais, o PIB do quarto trimestre de 2019, por exemplo, ainda estava abaixo do verificado no quarto trimestre de 2012, ou seja, no período pré-recessão.

O início da recessão no primeiro trimestre de 2020 se dá, portanto, em um contexto de fraco desempenho econômico do país. Em 2019, como visto, o Brasil cresceu levemente menos do que havia crescido nos dois anos anteriores. O IBC-Br, Índice de Atividade Econômica do Banco Central, medido mensalmente e com ajuste sazonal, é considerado uma prévia do PIB e demonstra de forma explícita a estagnação no crescimento, o qual foi fortemente afetado a partir de março de 2020. A queda no mês de abril, em comparação com o mês anterior, foi da ordem de 9,7%:

Gráfico 1: Índice de Atividade Econômica do Banco Central (IBC-Br). Dados dessazonalizados (2002 = 100).



Fonte: Banco Central do Brasil.

Para além do lado real da economia, o setor financeiro também sofreu forte abalo com a crise sanitária, seguindo uma tendência global. O mês de março verificou diversos *circuit breakers*- na B3 (procedimento operacional da bolsa de valores de suspensão das atividades quando o índice Ibovespa desvaloriza 10% em relação ao dia útil anterior)<sup>3</sup>. Após atingir mais de 115 mil pontos em fevereiro, o índice Ibovespa chegou a alcançar 63 mil pontos um mês depois, após a primeira morte confirmada por Covid-19 no Brasil. O índice, no final do



mês de junho, permanecia cerca de 20% abaixo do recorde nominal obtido no início do ano.

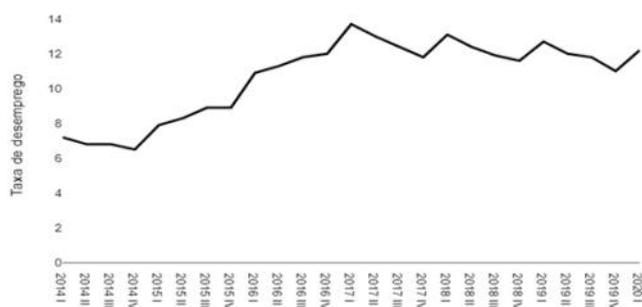
Feitas essas considerações gerais acerca dos principais índices e indicadores da economia brasileira, ressaltando os impactos por eles sofridos com a crise sanitária mundial, parte-se para uma análise específica do mercado de trabalho brasileiro no mesmo período, tema debatido na próxima seção.

### Panorama do mercado de trabalho

Seguindo a trajetória de queda nos principais indicadores econômicos brasileiros divulgados nos primeiros meses de 2020, o mercado de trabalho também começou a apresentar resultados negativos. O principal indicador brasileiro no quesito emprego é a PNADC – Pesquisa Nacional Por Amostras de Domicílios Contínua. Divulgada mensalmente em trimestre móvel pelo IBGE, é responsável por mapear diversas características do mercado de trabalho no Brasil.

Parcela significativa da literatura econômica produzida de meados do século passado até hoje reconhece as fortes influências que a demanda agregada possui na trajetória e determinação dos níveis de emprego do fator trabalho. Com o advento da pandemia, que trouxe consigo a imperiosa necessidade de medidas de isolamento social, causando quedas no consumo e na produção, tornou-se previsível que houvesse no Brasil (e no mundo) um aumento considerável na taxa de desemprego, a qual ainda antes do choque sanitário, na lenta recuperação produtiva pós-recessão de 2015-2016, permanecia em patamares elevados no país. O gráfico 2 explicita essa situação:

Gráfico 2: Taxa de desemprego (em %).



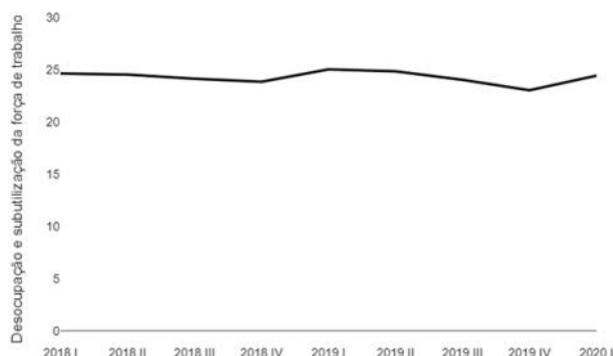
Fonte: IBGE.

No primeiro trimestre de 2020, do ponto de vista da segmentação por gênero no mercado de trabalho, as mulheres apresentaram rendimento médio do trabalho principal inferior ao dos homens (R\$ 1.995,00 contra R\$ 2.574,00) e também seguiram sendo mais afetadas pela taxa de desocupação: 14,5% da força de trabalho feminina estava desocupada no primeiro trimestre, enquanto a mesma taxa para homens foi menor, 10,4%.

No quesito idade, os mais afetados estão sendo os jovens de 14 a 24 anos, com taxas de desocupação respectivas de 44% (14 a 17 anos) e 27,1% (18 a 24 anos). No extremo oposto, pessoas com 60 anos ou mais apresentam taxa de desocupação de apenas 4,4%. A taxa de desocupação e subutilização da força de trabalho permaneceu em níveis elevados no primeiro trimestre de 2020, com um aumento de 1,4 ponto percentual na comparação com o trimestre imediatamente anterior. No primeiro trimestre de 2020, 24,4% da força de trabalho do país encontrava-se em uma das duas situações – desocupada ou subutilizada. O nível verificado neste trimestre foi levemente inferior ao recorde da série iniciada em 2012 que ocorreu no primeiro trimestre de 2019: 25,0%. (Gráfico 3)



Gráfico 3: Taxas de desocupação e subutilização da força de trabalho (em %).



Fonte: IBGE.

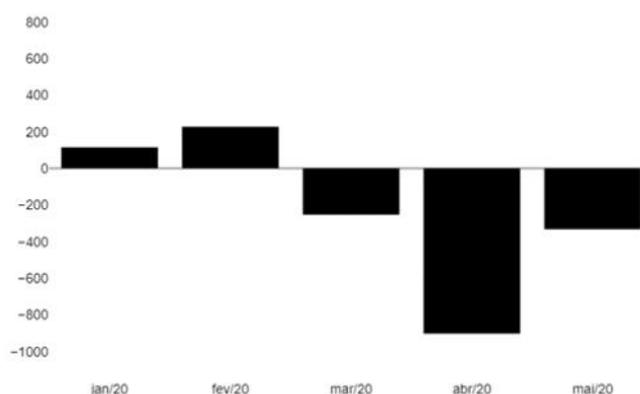
No trimestre móvel de março-abril-maio, já com dados considerando de forma mais efetiva o impacto da pandemia, a taxa de desocupação geral aumentou para 12,9%, em comparação com o dado de 12,2% verificado nos três primeiros meses de 2020. Nestes três meses, a população desalentada bateu recorde: 5,4 milhões de pessoas, um aumento de 10,3% na comparação com igual período de 2019.

Ainda em fase de experimentação e com metodologia distinta da habitualmente empregada, o IBGE divulgou em meados de junho a PNAD Covid-19. De acordo com a pesquisa, na semana de 31.05 a 06.06, 13,5 milhões de pessoas estavam afastadas do trabalho devido ao distanciamento social. Na mesma semana, 8,9 milhões de pessoas estavam trabalhando de forma remota e 17,9 milhões deixaram de procurar trabalho por conta dos efeitos da pandemia ou por falta de trabalho na localidade. No mês de maio, 30,2 milhões de pessoas ocupadas receberam rendimento do trabalho menor do que o normalmente recebido. No que tange ao auxílio emergencial pago pelo governo como medida de contenção aos efeitos econômicos e

sociais da pandemia, em maio de 2020 38,7% dos domicílios receberam o benefício. O valor médio pago por domicílio foi de R\$ 847,00.

Outra forma de verificar os dados referentes ao mercado de trabalho é através do CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. De periodicidade mensal, o CAGED demonstra a evolução na criação e destruição de postos de trabalho formais no Brasil.

Gráfico 4: Geração líquida de empregos formais no Brasil (em milhares).



Fonte: CAGED.

Como é possível notar, apesar de março já ter apresentado geração líquida negativa de empregos formais no Brasil, no mês de abril o impacto foi ainda mais forte. Neste mês, frente a um total de 618.704 admissões, ocorreram 1.521.545 demissões, resultando em uma perda de 902.841 postos de trabalho formais. Já em maio, a geração líquida de empregos formais também foi negativa: -331.901. Somando as variações negativas de março, abril e maio com a geração positiva de empregos nos meses de janeiro e fevereiro, o Brasil apresentou nos cinco primeiros meses do



ano o fechamento de 763.232 vagas formais. Somente em março, abril e maio, considerando o efeito da pandemia, foram fechados 1.144.875 postos de trabalho.

Partindo desse panorama, de recessão econômica e grave crise no mercado de trabalho, a próxima seção deste artigo será desenvolvida, introduzindo a teoria de Michal Kalecki com o objetivo de analisar possíveis caminhos para o futuro da economia brasileira.

### **Revisitando Kalecki: Os aspectos políticos do pleno emprego**

Publicado em 1943 no âmbito do princípio da demanda efetiva, o artigo Aspectos Políticos do Pleno Emprego apresenta uma série de implicações acerca do papel do Estado enquanto agente econômico, com vistas à superação da má alocação do fator trabalho na economia – à semelhança do exposto por John Maynard Keynes em sua Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, de 1936. Dado o panorama verificado nas duas seções acima no que tange ao desempenho econômico brasileiro, em especial do mercado trabalho, às voltas com os impactos da crise sanitária mundial, retomar a teoria de Kalecki surge como um imperativo para a compreensão da realidade social brasileira.

Nesse artigo, a discussão básica proposta pelo autor refere-se ao papel do gasto público enquanto indutor do nível de emprego e produção. Para além das questões puramente econômicas ou contábeis, Kalecki procura enfatizar os aspectos *políticos* envolvidos nos processos de determinação da atuação Estatal na economia. Segundo o autor,

Maior produção e emprego claramente beneficia

não apenas os trabalhadores, mas também os empresários, porque seus lucros crescem. E a política de pleno emprego baseada na despesa governamental financiada por empréstimos não usurpa os lucros, porque não envolve tributação adicional. Os empresários, na depressão, sonham com uma expansão econômica; por que, então, eles não aceitam com prazer a expansão “sintética” que o governo está apto a oferecer-lhes? É esta questão difícil e fascinante que pretendemos tratar neste artigo. (KALECKI, 1943, [1983], p.54).

Para responder a questão, Kalecki elenca três categorias que levam os “líderes industriais” a, em geral, serem contrários à participação do Estado/governo na economia, com vistas ao fomento da demanda agregada. São elas:

- a) Reprovação pura e simples à interferência do governo no problema do emprego;
- b) Reprovação à direção da despesa governamental (para investimento público e subsídio ao consumo);
- c) Reprovação às mudanças sociais e políticas resultantes da *manutenção* do pleno emprego. (KALECKI, 1943[1983], p.54-55) (grifo do autor).

Detalhando as categorias, Kalecki afirma que, no que tange à primeira objeção, os setores capitalistas da sociedade opõem-se à atuação estatal na economia pelo simples fato de que, em um capitalismo *laissez-faire*, a responsabilidade pelo crescimento econômico e desenvolvimento das forças produtivas reside plenamente nas mãos dos empresários capitalistas. Toda e qualquer forma de atuação Estatal que possa porventura afetar o estado de *confiança* da classe capitalista terá potencial de impactar no crescimento e desenvolvimento econômico de dado país. É o empresário capitalista, portanto, o responsável pela geração de empregos e a atuação estatal deveria resumir-se a criar condições para



garantir a confiança dos setores capitalistas e os empregos por eles criados. Entretanto, uma vez que o governo utilize do “truque” de aumentar o emprego através do gasto público, a importância essencial do setor capitalista é, de certa maneira, esvaziada. É nesse ponto, logo, que os déficits públicos governamentais serão vistos como perigosos pelos setores empresariais. “A função social da doutrina da ‘finança sadia’ é fazer com que o nível de emprego dependa do ‘estado de confiança’”. (KALECKI, 1943[1983], p.55).

A segunda categoria, referente à direção da despesa governamental, refere-se em última análise à concorrência entre capital público e privado. Segundo Kalecki,

Os princípios econômicos da intervenção governamental requerem que o investimento público seja limitado a objetos que não concorram com o equipamento de capital dos negócios privados: por exemplo, hospitais, escolas, rodovias etc. Do contrário, a rentabilidade do investimento privado seria enfraquecida e o efeito positivo do investimento público sobre o emprego seria anulado pelo efeito negativo do declínio do investimento privado. Essa concepção satisfaz muito bem aos homens de negócios. (KALECKI, 1943[1983], p.55).

A categoria, portanto, explicita uma lógica teórica de exclusão mútua e não complementaridade entre os investimentos públicos e privados. Ao Estado caberia a função de atuar em áreas em que o capital privado não vê interesse em investir, ou seja, áreas em que a rentabilidade esperada não compense os custos investidos, áreas em que há longo prazo de maturação dos investimentos, etc. Além disso, considera que se o investimento público não tiver um caráter complementar, este enfraquece o investimento privado, levando a um saldo líquido desprezível para a produção do país. Entretanto, não é o que trabalhos

econométricos recentes têm demonstrado .

Por fim, há a reprovação quanto aos feitos referentes à *manutenção* do pleno emprego por longo período. Com escassez de mão-de-obra desempregada, cresce a pressão por aumentos reais de salários, oriunda da atuação sindical e da maior dificuldade que empresários teriam de repor eventuais perdas de funcionários. De acordo com Kalecki,

[...] a *manutenção* do pleno emprego causaria mudanças sociais e políticas que dariam um novo ímpeto à oposição dos líderes empresariais. De fato, sob um regime de permanente pleno emprego, a demissão de empregados deixaria de exercer sua função de medida disciplinar. A posição social do patrão estaria minada e cresceriam a sua autoconfiança e a consciência da classe trabalhadora. As greves por aumentos salariais e melhorias nas condições de trabalho criariam tensão política. (KALECKI, 1943[1983], p. 56) (grifo do autor).

Considerando o princípio da demanda efetiva, é natural supor que o pleno emprego oriundo de um aquecimento contínuo da demanda nos mercados de bens e serviços (seja ele por conta de elevação nos gastos públicos, privados ou ambos), leve a maiores lucros às classes empresariais.

Mas os líderes empresariais apreciam mais a “disciplina nas fábricas” e a “estabilidade política” do que os lucros. Seu instinto de classe lhes diz que, de seu ponto de vista, um pleno emprego durável é insano, e que o desemprego é uma parte integrante do sistema capitalista normal. (KALECKI, 1943[1983], p. 56).

Em um contexto de recessão, prossegue Kalecki, é natural que as classes empresariais aceitem a participação Estatal na economia para evitar o desemprego em larga escala. Mas se essa estratégia for utilizada por um prazo mais longo, com o objetivo de manter alto o *nível* de emprego, é bastante provável que o governo encontre oposição por parte dos



setores empresariais, dados os motivos acima discutidos. (KALECKI, 1943[1983] p. 59).

São esses, portanto, os principais apontamentos feitos por Kalecki em seu artigo de 1943 no que tange à questão do emprego nas economias capitalistas. Dado o contexto brasileiro, em meio a uma crise complexa que combina elementos políticos, econômicos e sanitários, a análise do autor polonês permanece com primordial importância para a compreensão de tais fenômenos.

### Considerações finais

A crise sanitária mundial da Covid-19 tem impactado, em diferentes intensidades, todos os países do mundo. No Brasil, os primeiros dados indicam forte retração da atividade econômica no país. Para 2020, o Boletim Focus do Banco Central do Brasil de 29 de junho prevê queda no PIB de 6,54%, em comparação com 2019. O mercado de trabalho, de tendência procíclica, também começou a apresentar piora substancial nos níveis de desocupação e subutilização da força de trabalho, conforme visto na seção III deste artigo. Na realidade, a partir da recessão de 2015, o mercado de trabalho manteve-se com alto nível de desemprego até o início da pandemia, apenas com leve melhora. Nível este que está sendo alçado a novo patamar por conta dos impactos econômicos e sociais da crise sanitária.

Em um contexto de fortíssima incerteza, com queda abrupta do consumo das famílias,

componente da demanda agregada que corresponde por 64,4% do PIB (dados do primeiro trimestre de 2020), e paralisa produtiva, torna-se de difícil assimilação uma possível retomada consistente apenas via investimentos privados. Desta forma, faz-se necessária a atuação do Estado enquanto indutor da economia neste contexto de recessão, minimizando os impactos sociais e econômicos e conduzindo o país à retomada. Assim sendo, a continuação por um período mais amplo da Renda Básica Emergencial é de suma importância para a mitigação desses impactos causados pela recessão e pelo desemprego elevado.

Segundo projeções da Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal, o déficit primário da União deverá alcançar 12,7% do PIB em 2020, com a dívida bruta elevando-se substancialmente.

Entretanto, em termos relativos, com a influência negativa da pandemia sobre a maioria dos países, é possível que a posição do

Brasil não se deteriore em grande magnitude. É nesse sentido que a análise de Kalecki contida no artigo em questão se faz necessária, mesmo contando mais de 70 anos de sua publicação original. Nesse momento de crise, é consensual a atuação Estatal com vistas à garantia de liquidez aos mercados, disponibilidade de crédito, políticas sociais via programas de renda, etc. O problema se dará quando da retomada econômica, dadas as pressões políticas explicitadas pela teoria de Kalecki.

**há a reprovação quanto aos feitos referentes à manutenção do pleno emprego por longo período. Com escassez de mão-de-obra desempregada, cresce a pressão por aumentos reais de salários, oriunda da atuação sindical e da maior dificuldade que empresários teriam de repor eventuais perdas de funcionários.**



Além disso, diversos integrantes do governo têm se manifestado favoráveis à reintegração da agenda de reformas econômicas que diminuem o papel do Estado na economia tão logo for possível. Além disso, a série de dispositivos constitucionais e legais que limitam a atuação contracíclica Estatal, como a regra de ouro, o teto de gastos e a meta do déficit primário, entre outros, tendem a dificultar a retomada no médio prazo. Mesmo contando com dispositivos para momentos excepcionais, a manutenção de diversas regras fiscais autoimpostas politicamente dificultou a recuperação econômica do país no período recente. Segundo dados da FGV, o hiato do produto brasileiro no quarto trimestre de 2019 estava em torno de -4,2%, mesmo passados três anos do fim da recessão do biênio 2015-2016. Esse hiato inevitavelmente será aprofundado ao longo de 2020.

Sendo assim, a participação Estatal com direcionamento à questão social e investimentos com altos multiplicadores na economia durante e pós-pandemia tem como objetivo evitar que o Brasil repita a trajetória de lenta recuperação econômica com alto desemprego e subutilização da força de trabalho verificada no período 2017-2019. Não seria bom para o país que os aspectos políticos, nos termos kaleckianos, e a ideia infundada de antagonismo entre Estado e mercado ampliassem a gravidade de mais uma “década perdida” para o Brasil.

### Referências selecionadas

#### **B3 aciona *circuit breaker*.**

Disponível em: [http://www.b3.com.br/pt\\_br/](http://www.b3.com.br/pt_br/)

[noticias/circuit-breaker.htm](https://www.b3.com.br/pt_br/noticias/circuit-breaker.htm). Acesso em: 15 jun. 2020.

**CAGED.** Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/novo-caged?view=default>. Acesso em: 29 jun. 2020.

DOS SANTOS, C. H.; MODENESI, A.; SQUEFF, G., VASCONCELOS, L., MORA, M., FERNANDES, T. BRAGA, J., SUMMA, R. (2016). Revisitando a dinâmica trimestral do investimento no Brasil: 1996-2012. **Revista de Economia Política**, 36 (1), 190-213, 2016.

**Guedes diz que resposta à crise são as reformas.** Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-03/guedes-diz-que-resposta-crie-sao-reformas>. Acesso em: 22 jun. 2020.

IBGE – **PNAC Covid-19 (Trabalho)**. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/trabalho.php>. Acesso em: 26 jun. 2020.

**IFI – Instituição Fiscal Independente. Relatório de Acompanhamento Fiscal.** Disponível em: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573177/RAF4\\_1\\_JUN2020.pdf?sequenc4](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573177/RAF4_1_JUN2020.pdf?sequenc4). Acesso em: 22 jun. 2020.

**Importações fictas de plataformas de petróleo inflam importação de bens, diz FGV.** Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/06/15/internas\\_economia,1156631/importacoes-fictas-de-plataformas-de-petroleo-inflam-importacao-de-ben.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/06/15/internas_economia,1156631/importacoes-fictas-de-plataformas-de-petroleo-inflam-importacao-de-ben.shtml). Acesso em: 15 jun. 2020.

#### **Indicador IPEA de FBCF – Abril de 2020.**

Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/indicador-ipea-mensal-de-fbcf/#:~:text=O%20Indicador%20Ipea%20de%20Forma%C3%A7%C3%A3o%20Bruta%20de%20Capital%20Fixo%20>



(FBCF,o%20primeiro%20trimestre%20de%  
202020. Acesso em: 15 jun. 2020.

MICHAL KALECKI. Os aspectos políticos do pleno emprego (1943). IN: MIGLIOLI, Jorge (Org.). **Crescimento e ciclo das economias capitalistas**. São Paulo, Ed: HUCITEC, 1983.

**Teto de gastos continua valendo e governo terá que cortar despesas, diz Mansueto.**

Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2020/05/28/teto-de-gastos-continua-valendo-e-governo-tera-que-cortar-despesas-diz-mansueto.ghtml>. Acesso em: 22 jun. 2020.

**World Economic Outlook Update, June 2020.**

**A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery.**

Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>. Acesso em: 24 jun. 2020.

## NOTAS

<sup>1</sup> Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/06/15/internas\\_economia,1156631/importacoes-fictas-de-plataformas-de-petroleo-inflam-importacao-de-ben.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/06/15/internas_economia,1156631/importacoes-fictas-de-plataformas-de-petroleo-inflam-importacao-de-ben.shtml). Acesso em: 15 jun. 2020.

<sup>2</sup> Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/indicador-ipea-mensal-de-fbcf/#:~:text=O%20Indicador%20Ipea%20de%20Forma%C3%A7%C3%A3o%20Bruta%20de%20Capital%20Fixo%20\(FBCF,o%20primeiro%20trimestre%20de%202020](https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/indicador-ipea-mensal-de-fbcf/#:~:text=O%20Indicador%20Ipea%20de%20Forma%C3%A7%C3%A3o%20Bruta%20de%20Capital%20Fixo%20(FBCF,o%20primeiro%20trimestre%20de%202020). Acesso em: 15 jun. 2020.

<sup>3</sup> Disponível em: [http://www.b3.com.br/pt\\_br/noticias/circuit-breaker.htm](http://www.b3.com.br/pt_br/noticias/circuit-breaker.htm). Acesso em: 15 jun. 2020.



## CONSEQUÊNCIAS IMEDIATAS DA PANDEMIA NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

Carlos Henrique Horn

Economista, professor da Faculdade de Ciências Econômicas UFRGS e membro do Finde/UFF

Virgínia Rolla Donoso

Economista, Mestre em Economia (UFRGS), colaboradora do site DMT em Debate

### ÍNDICE

A divulgação de estatísticas e relatórios de análise sobre o desempenho do mercado de trabalho no primeiro semestre de 2020 mostra que as consequências da pandemia da Covid-19 foram piores do que as inicialmente projetadas. O Monitor da Organização Internacional do Trabalho para a Covid-19, publicado em 30 de junho, refere-se a uma “escala sem precedentes de ruptura global”.<sup>1</sup> Estima-se que, no segundo trimestre, houve um declínio de 14,0% nas horas trabalhadas no mundo (ante uma previsão de 10,7% ao final de maio), o que representaria 400 milhões de postos de trabalho em tempo integral. Em perspectiva, a OIT considera improvável que uma eventual recuperação da economia no segundo semestre seja suficiente para a reversão integral deste quadro ainda no ano em curso. Mesmo no cenário otimista, em que o número de horas cresça acima da tendência de longo prazo, esse número ainda ficaria, no último trimestre, 1,2% abaixo de seu nível no mesmo período do ano anterior.

No Brasil, as estimativas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad C) do IBGE, referentes ao trimestre de março a maio de 2020, também atestam que os efeitos da crise sanitária sobre o mercado de trabalho se manifestaram rapidamente e com extrema intensidade. Dado que a declaração do estado de calamidade no país aconteceu em meados de março, as estatísticas da Pnad C desse trimestre já se mostram indicadas para aferir a

extensão do impacto imediato da crise.

A crise econômica decorrente da pandemia abrange um duplo choque. Há um choque de oferta relacionado à redução dos níveis de produção em virtude das medidas de afastamento físico, combinado a um choque de demanda associado à perda de renda causada pelas discontinuidades na produção e ao fechamento de postos de trabalho. A confluência de ambos os choques elevou a incerteza e comprimiu o consumo e o investimento. As previsões sobre o desempenho do nível de atividade apontam para o pior ano da economia brasileira em oito décadas.<sup>2</sup>

Em tal cenário de contração da atividade e de incertezas, as consequências sobre o mercado de trabalho serão profundas e, provavelmente, bem mais graves do que as observadas nas recessões anteriores. Ao se contrastarem os dados do desempenho do mercado de trabalho sob a combinação de choques da pandemia com os da mais recente diminuição da atividade ocorrida no biênio 2015-16, são notáveis as diferenças de intensidade e de formas de acomodação diante do encolhimento no nível de emprego. Mais ainda, no caso brasileiro, as consequências da pandemia se sobrepõem, de certa maneira, às da recessão anterior, uma vez que a lenta recuperação econômica do triênio 2017-19 não foi capaz de melhorar substancialmente as



condições ocupacionais da força de trabalho. Nosso propósito neste artigo é o de examinar as mudanças no mercado de trabalho brasileiro pós pandemia, comparando-as com o modo da reação à recessão econômica de 2015-16. Adicionalmente, tratamos de mostrar a trajetória de indicadores desse mercado desde 2014, o ano que antecedeu à recessão, até o trimestre encerrado em maio de 2020.

### Principais fluxos do mercado de trabalho na pandemia (2020) e na recessão (2015-16)

Crises econômicas são usualmente acompanhadas da perda de postos de trabalho. Durante a recessão econômica de 2015-16, ao observarmos o que ocorreu entre o pico da ocupação antes de a mesma entrar em trajetória declinante (dezembro de 2014) e o vale da ocupação antes de se retomar o crescimento (março de 2017), houve uma redução de 3.817 mil pessoas ocupadas no país (variação de -4,1%). Já em 2020, sob o impacto da crise sanitária, a perda de postos de trabalho foi mais do que o dobro, atingindo 7.774 mil pessoas, entre os trimestres

sucessivos de dez.-fev. e mar.-mai. O nível de ocupação despencou 8,3% num curtíssimo intervalo de tempo. O contraste entre ambos os períodos pode ser visualizado no Gráfico 1.

O colapso da ocupação foi o principal efeito da pandemia e sobre ele cabem algumas perguntas: para onde se dirigiram as pessoas que perderam sua ocupação? Quais as formas de ocupação mais atingidas pela crise? Que setores de atividade se mostraram especialmente sensíveis aos choques de oferta e demanda?

A primeira pergunta – para onde se dirigiram as pessoas que perderam sua ocupação? – recebe diferentes respostas conforme se trate da recessão de 2015-16 ou da crise da Covid-19. No biênio recessivo, a perda de ocupação resultou em forte crescimento no nível e na taxa de desemprego. Não apenas os indivíduos que perderam o emprego permaneceram no mercado de trabalho em busca de nova ocupação, como novos entrantes nesse mercado ajudaram a aumentar o número de desocupados em 7.696 mil pessoas entre dezembro de 2014 e março de 2017. Com isso,

**Gráfico 1 – Número de ocupados, Brasil, 2014/2020 (mil pessoas)**



Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Elaboração dos autores.

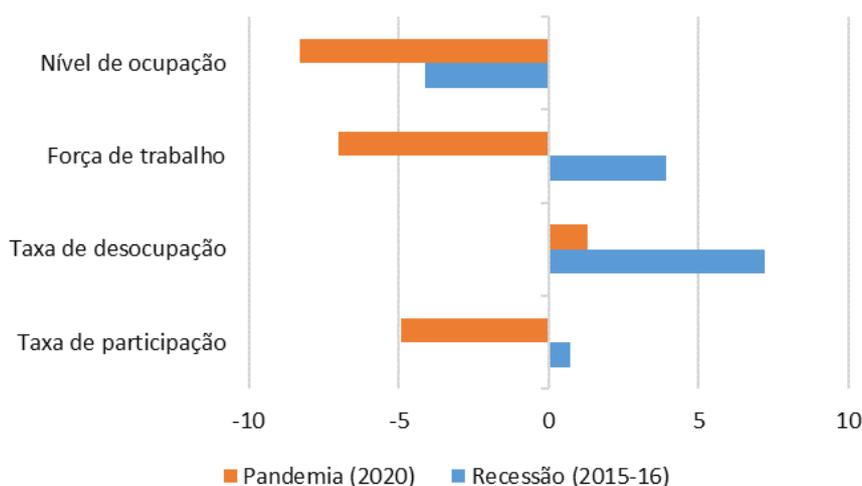


a taxa de desocupação passou de 6,5% para 13,7% da força de trabalho. Conquanto tomemos como pontos de referência os trimestres de pico e vale da ocupação em meio ao ajuste recessivo, vale assinalar que as mudanças no mercado de trabalho não foram bruscas, uma vez que o nível médio de ocupação em 2015 ainda se manteve acima do nível médio de 2014, vindo a declinar mais fortemente apenas em 2016. O aumento na desocupação, assim, deveu-se mais aos novos entrantes na força de trabalho, no primeiro ano, e à combinação de ambos os efeitos – redução na ocupação e ingresso de pessoas na força de trabalho – no segundo ano da recessão.

As mudanças ocorridas em face da crise sanitária foram bastante diversas. Houve uma ruptura imediata e de enorme alcance no nível de ocupação. As quase oito milhões de pessoas que perderam ocupação e renda do trabalho, por seu turno, retiraram-se do mercado de trabalho. Não houve, com efeito, crescimento

significativo no número de desocupados – o aumento foi estimado em 367 mil pessoas na Pnad C –, nem na taxa de desocupação, que evoluiu de 11,6% para 12,9% entre os trimestres sucessivos. Para que uma pessoa seja classificada na condição de desocupada, não basta que esteja sem trabalho, necessitando ainda mostrar que realiza procura efetiva de trabalho. Se todas as pessoas que perderam ocupação tivessem permanecido na força de trabalho em busca de novo trabalho, a taxa de desocupação teria atingido 19,0% da força de trabalho no trimestre encerrado em maio de 2020. O fato de mais de 90% das pessoas que perderam o emprego não terem permanecido no mercado, deixando de participar da força de trabalho, é outra característica saliente dos resultados imediatos da crise sanitária. Os principais fluxos do mercado de trabalho brasileiro, em ambos os períodos da recessão 2015-16 e da pandemia da Covid-19, estão descritos por meio dos indicadores do Gráfico 2.

**Gráfico 2 – Variação em indicadores do mercado de trabalho brasileiro, na recessão 2015-16 e na pandemia da Covid-19**



Notas: 1. Nível de ocupação e Força de trabalho: variação relativa em (%). 2. Taxa de desocupação e Taxa de participação: variação absoluta em p.p. 3. Na recessão 2015-16, variação entre o trimestre out.-dez./2014 e jan.-mar./2017; na pandemia, variação entre os trimestres dez.-fev./2020 e mar.-maio/2020.

Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Elaboração dos autores.



A pandemia da Covid-19 impactou o mercado de trabalho de um modo diferente e mais intenso do que a recessão econômica de 2015-16. A vultosa redução no nível de ocupação, no momento imediatamente após a declaração do estado de calamidade e a adoção de regras de distanciamento físico, resultou menos num aumento na desocupação, mas principalmente na massiva saída de pessoas da força de trabalho. Com isso, a taxa de participação recuou 4,9 pontos de porcentagem, passando de 61,7% para 56,8% da população em idade de trabalhar. Esta inédita queda na taxa de participação em tão curto intervalo pode ser observada, numa perspectiva temporal um pouco mais ampla, no Gráfico 3.

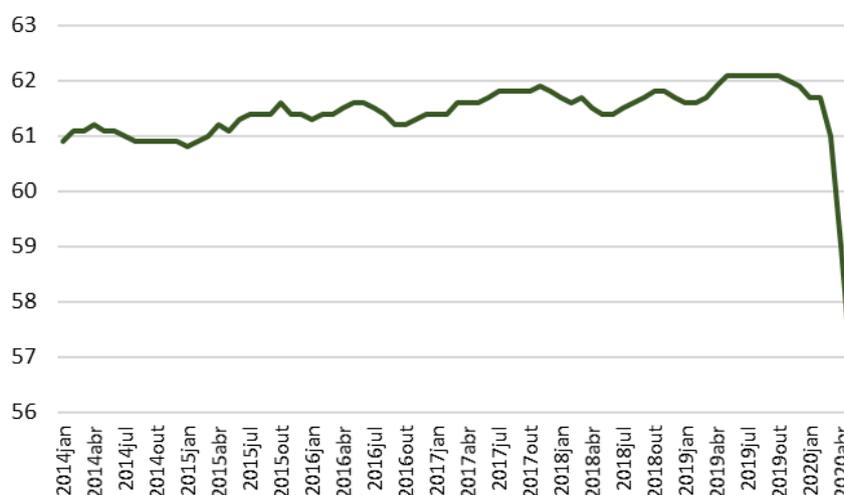
#### A queda no nível de ocupação sob a ótica das formas de ocupação

A crise sanitária atingiu com diferente intensidade os ocupados segundo a forma da ocupação. Como regra geral, conforme se verifica no Gráfico 4, foram mais afetados

grupos cuja inserção na atividade produtiva se caracteriza por condições de trabalho relativamente piores. Assim, o grupo com maior redução no número de ocupados foi o dos empregados no setor privado sem registro de contrato na carteira de trabalho, cujo contingente diminuiu em 2.426 mil pessoas (-20,8%). Na sequência, aparecem os grupos dos trabalhadores domésticos (com e sem carteira) e dos trabalhadores por conta própria sem CNPJ. Esses quatro grupos, que correspondiam a 39,5% do número total de ocupados antes da pandemia, contribuíram para explicar três quartos da queda imediata no nível de ocupação.

Um critério para aferir a correlação entre a variação no número de ocupados conforme a forma da ocupação e suas condições de trabalho, com base nos dados da Pnad C regularmente divulgados, é o do rendimento médio habitualmente recebido no trabalho principal. O Gráfico 5 mostra que, quanto menor for esse rendimento por forma de

Gráfico 3 – Taxa de participação da força de trabalho, Brasil, 2014/2020 (%)



Nota: a taxa de participação mede a razão entre a força de trabalho e a população em idade de trabalhar (pessoas de 14 anos ou mais de idade).

Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Elaboração dos autores.



ocupação, mais intenso terá sido o impacto negativo da pandemia sobre o nível da ocupação. Cada ponto no Gráfico representa um segmento da estrutura ocupacional segundo a forma da ocupação.

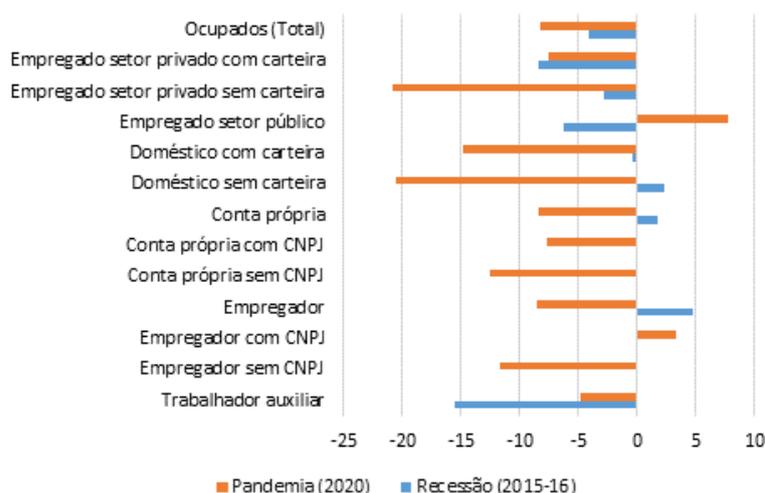
O modo como se distribuiu o impacto imediato da pandemia da Covid-19 sobre diferentes grupos da estrutura ocupacional foram substancialmente diferentes do que se observou ao longo da recessão econômica de 2015-16. Naquela conjuntura, os dois grupos de relevância mais afetados pela contração da atividade foram os empregados no setor privado com carteira de trabalho assinada e os empregados no setor público, com reduções de 8,4% e 6,3%, respectivamente, no número de ocupados entre o pico e o vale do nível geral de ocupação. No presente contexto, os empregados no setor privado com carteira foram negativamente atingidos (queda de 7,5% na ocupação), mas não constituem um dos grupos mais fortemente afetados, enquanto o nível de emprego no setor público sequer registrou diminuição.

### A queda no nível de ocupação nos grupamentos de atividade

Também quando se desagrega o desempenho dos níveis de ocupação por setor de atividade econômica, observam-se diferenças nos impactos da pandemia, conforme se expõe no Gráfico 6. Dentre os grupamentos com que a Pnad C classifica a inserção laboral na atividade, os mais afetados foram “Alojamento e alimentação”, “Serviços domésticos”, “Construção” e “Outros serviços”. Em conjunto, esses setores, que representavam 25,0% do total de ocupados antes da pandemia, explicam 53,2% da contração do emprego no primeiro trimestre da crise sanitária. Merecem atenção, ainda, as elevadas variações nos setores de “Comércio” (-11,1%) e da “Indústria geral” (-10,1%). Em termos absolutos, a atividade comercial e de reparação de veículos perdeu quase dois milhões de postos de trabalho em meio à pandemia.

Enquanto na crise sanitária corrente, o encolhimento no nível de emprego atingiu praticamente todos os setores de atividade, o

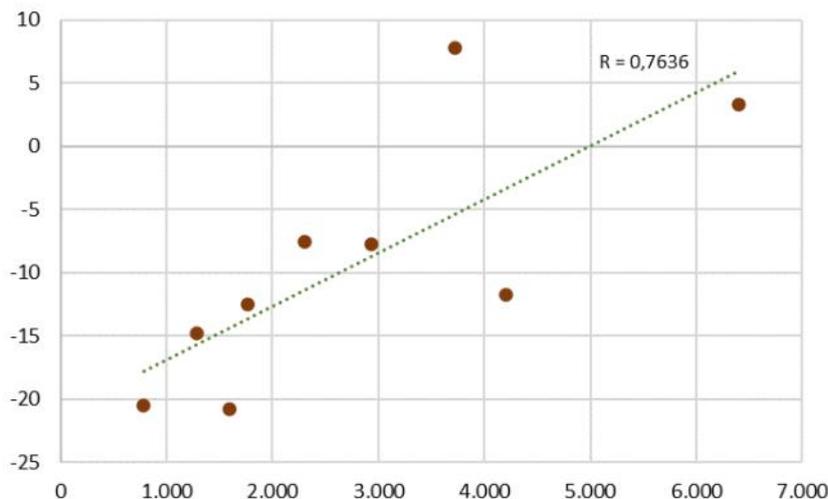
**Gráfico 4 – Variação no número de ocupados por forma de ocupação, na recessão 2015-16 e na pandemia da Covid-19 (%)**



Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Elaboração dos autores.



**Gráfico 5 – Relação entre variação no número de ocupados e rendimento médio habitualmente recebido, por forma de ocupação, na pandemia da Covid-19**



Notas: 1. Variação no número de ocupados entre os trimestres de dez.-fev./2020 e mar.-maio/2020, em (%) (eixo das abscissas). 2. Rendimento médio habitualmente recebido no trabalho principal em R\$ (eixo das ordenadas).

Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Elaboração dos autores

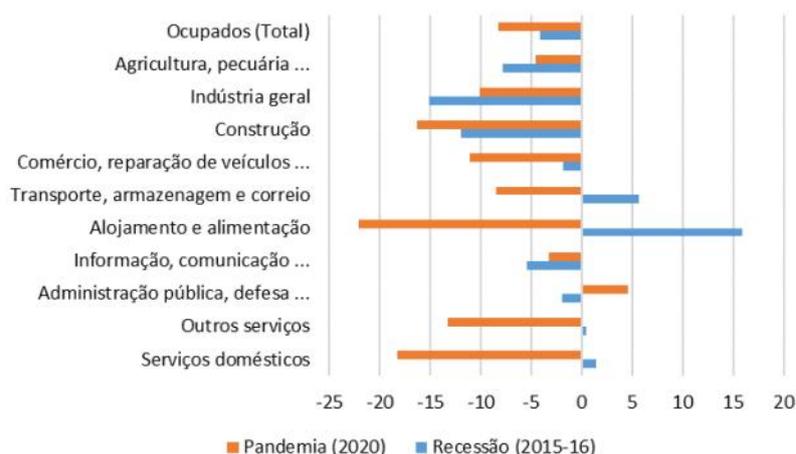
mesmo não aconteceu durante a recessão de 2015-16. Naquela crise, considerados os trimestres de pico e vale da ocupação, não houve queda no número de ocupados nos setores de “Alojamento e alimentação”, “Transporte, armazenagem e correio”, “Serviços domésticos” e “Outros serviços”, ou se registrou pequena contração nos setores “Comércio e reparação de veículos” e “Administração pública e outros”. Ao longo da

recessão econômica de 2015-16, o impacto sobre o mercado de trabalho concentrou-se fortemente sobre os setores da indústria geral e da construção, que responderam, conjuntamente, por 77,3% da diminuição no nível de emprego.

### Desocupação e subutilização da força de trabalho

O impacto da crise sanitária sobre a taxa de

**Gráfico 6 – Variação no número de ocupados por grupamento de atividade, na recessão 2015-16 e na pandemia da Covid-19 (%)**



Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Elaboração dos autores



desocupação, conforme advertimos em análise anterior, não foi tão significativo quanto havia sido durante a recessão de 2015-16.<sup>3</sup> Naquele período, considerando-se o intervalo entre o pico (dezembro de 2014) e o vale (março de 2017) do nível de ocupação, o número de desocupados no mercado de trabalho aumentou 120,1%, fazendo com que a taxa de desocupação saltasse de 6,5% para 13,7% da força de trabalho. Desde então, e até recentemente, tanto o número de desempregados, quanto a taxa de desemprego, traçaram um caminho de lenta redução em vista da fraca recuperação da atividade econômica, como pode ser observado no Gráfico 7. Já no contexto da pandemia da Covid-19, o número de desocupados cresceu apenas 3,0% e a taxa de desocupação passou de 11,6% para 12,9% da força de trabalho entre os trimestres encerrados, respectivamente, em fevereiro e maio.

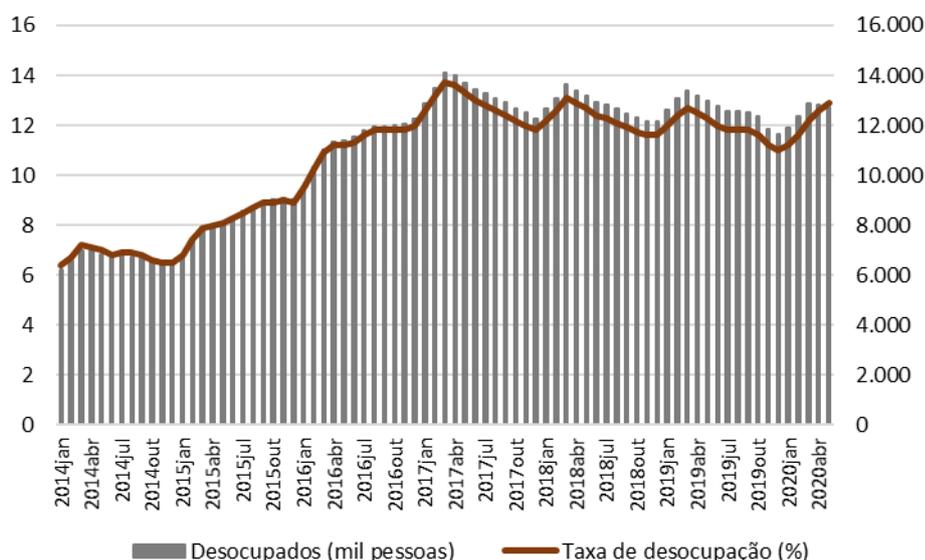
O IBGE vem divulgando regularmente indicadores que ampliam o conceito de subutilização

da força de trabalho.<sup>4</sup> Além da medida usual de desocupação, consideram-se as seguintes condições de subutilização da força de trabalho:

1. Subocupação por insuficiência de horas trabalhadas, quando as pessoas que trabalham habitualmente menos do que 40 horas declaram que gostariam e estariam disponíveis para trabalhar mais horas;
2. Força de trabalho potencial, que reúne dois subgrupos, o das pessoas que realizaram busca efetiva por trabalho, mas não mais se encontravam disponíveis para trabalhar, e o das pessoas que não realizaram busca efetiva por trabalho, mas declaram que gostariam e estariam disponíveis para trabalhar.

No quadro da crise sanitária, esses dois contingentes tiveram comportamento díspar, pois enquanto a força de trabalho potencial aumentou em 3.918 mil pessoas (49,2%), o número de subocupados por insuficiência de horas diminuiu em 697 mil pessoas (-10,7%). A

**Gráfico 7 – Número de desocupados e Taxa de desocupação da força de trabalho, Brasil, 2014/2020**



Nota: a taxa de desocupação mede a razão entre o número de desocupados (pessoas que não têm trabalho e que realizam procura efetiva de trabalho) e a força de trabalho.

Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Elaboração dos autores.



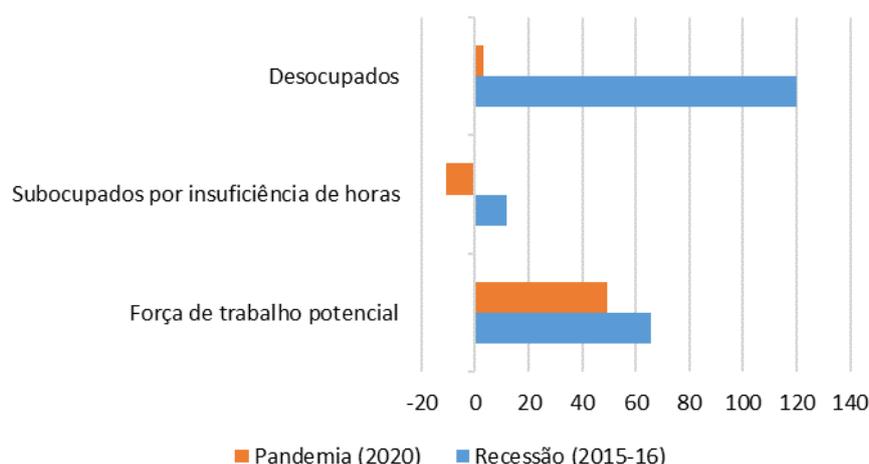
expansão da força de trabalho potencial equivale a pouco mais de metade do contingente de pessoas que perderam sua ocupação e saíram do mercado de trabalho na pandemia. O conjunto dos indicadores de subutilização revela a intensidade do ajustamento básico nesta conjuntura: a extrema contração do nível de ocupação teve como contrapartida uma saída massiva de pessoas do mercado de trabalho – quer seja por avaliar que não conseguiriam novo posto de trabalho ou realizar uma atividade enquanto perdurasse as medidas de afastamento físico, quer seja porque decidiram permanecer provisoriamente afastadas a fim de se precaver da doença, sobretudo se dispusessem de reserva financeira para se manter durante certo tempo. Dos que saíram da força de trabalho, pouco mais da metade revelava alguma intenção de trabalhar (donde, constituíam a chamada força de trabalho potencial).

Também no caso dos subocupados, constata-se alguma diferença entre as mudanças ocorridas

em meio à pandemia e aquelas observadas durante a recessão de 2015-16, sobretudo no que se refere aos subocupados por insuficiência de horas. O Gráfico 8 mostra as variações relativas no número de pessoas pertencentes aos três grupos da subutilização da força de trabalho.

Uma medida de síntese do comportamento desses três grupamentos é a taxa composta de subutilização da força de trabalho, que afere o total de pessoas em condições de subutilização como uma proporção da força de trabalho ampliada, ou seja, como uma proporção da soma da força de trabalho usualmente medida (ocupados e desocupados) com a força de trabalho potencial. O Gráfico 9 evidencia que essa taxa aumentou substancialmente durante o biênio recessivo, manteve-se relativamente estável e em patamar elevado até o início de 2020 e registrou novo salto em virtude da pandemia. Na média de 2014, a taxa composta de subutilização foi de 18,4% da força de trabalho ampliada; no trimestre de março a maio de 2020, atingiu 27,5%, o que

**Gráfico 8 – Variação em indicadores da subutilização da força de trabalho, na recessão 2015-16 e na pandemia da Covid-19, Brasil (%)**



Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Elaboração dos autores.



correspondia a mais de 30 milhões de pessoas que revelavam, efetivamente ou apenas mediante declaração de intenção, seu propósito de trabalhar ou de ampliar as horas de trabalho.

### Considerações finais

As consequências imediatas da pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro foram extraordinárias e de longo alcance, com perda de 7.774 mil postos de trabalho. Em comparação com a crise mais recente, a recessão econômica de 2015-16, essas consequências foram mais agudas e largamente distribuídas em termos de formas de ocupação e grupamentos de atividade, como tratamos de ilustrar neste texto. Além do forte efeito negativo sobre a ocupação, outro resultado incomum na conjuntura presente é que a queda no nível de emprego teve como contrapartida, não um aumento expressivo na taxa de desemprego, mas sim uma queda magistral na taxa de participação da força de

trabalho. Diante de uma severa restrição para a atividade produtiva, os trabalhadores se retiraram do mercado de trabalho, ainda que essa saída deva ser considerada como provisória e uma reversão igualmente intensa deva ocorrer tão logo se restaurem as condições sanitárias para o exercício mais amplo da atividade. Quando isto ocorrer, não é improvável, inclusive, que o retorno de pessoas para a força de trabalho resulte, a depender do ritmo de reabsorção na atividade produtiva, em algum grau de aumento na taxa de desemprego.

Uma questão evidentemente crucial, sobre a qual pairam incertezas, é a do momento em que se verificarão condições para a atividade econômica mais ampla. A demora para que se restaurem essas condições implicará consequências dramáticas para milhões de pessoas. Como se constata com base nos dados da Pnad C, os contingentes de trabalhadores relativamente mais atingidos foram aqueles com pior inserção ocupacional –

**Gráfico 9 –Taxa composta de subutilização da força de trabalho, Brasil, 2014/2020 (%)**



Notas: 1. A taxa composta de subutilização da força de trabalho mede a razão entre a soma dos desocupados, subocupados por insuficiência de horas e pessoas na força de trabalho potencial, e a força de trabalho ampliada (total de ocupados, desocupados e pessoas na força de trabalho potencial). 2. Não há dados para os trimestres encerrados em outubro e novembro de 2015.

Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Elaboração dos autores



a maioria dos quais sem registro de contrato na carteira e com menores rendimentos. Uma considerável parcela desses trabalhadores, muito provavelmente, não dispõe de reservas monetárias ou apoio familiar para sobreviverem sem ocupação remunerada por longos períodos. Não são, tampouco, elegíveis para mecanismos da rede de proteção social como o seguro desemprego, dependendo, neste momento, exclusivamente do auxílio emergencial aprovado no Congresso Nacional. Esse auxílio, todavia, será pago por curto período, menor do que se requer em face da gravidade do quadro sanitário e está sujeito, no momento em que este texto é redigido, a manifestações contrárias quanto à sua extensão ou valor.<sup>5</sup>

O quadro geral, portanto, é bem mais grave do que o de uma contração cíclica da economia ou mesmo de uma crise por instabilidade súbita. Não havendo possibilidade de realizar atividade produtiva e sem saber o quanto perdurará no tempo a crise sanitária, nem as condições da recuperação econômica após a remoção das restrições, a economia brasileira há de vivenciar uma rápida e intensa elevação nos níveis da pobreza. Esta consequência deveria bastar para a adoção de políticas públicas efetivas em defesa da população.

#### Notas:

<sup>1</sup>Ver: International Labour Organization, ILO Monitor: COVID-19 and the world of work, Fifth edition, 30 June 2020. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_749399.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_749399.pdf).

<sup>2</sup>No momento em que redigíamos este texto, o Boletim Focus do Banco Central do Brasil

registrava que a mediana das previsões do mercado financeiro era de uma redução de 6,5% no PIB em 2020 (posição de 03 de julho). Em estudo sobre os impactos macroeconômicos e setoriais da Covid-19 no Brasil, divulgado em maio, o Grupo de Indústria e Competitividade do IE/UFRJ estimou uma queda no PIB de 6,4% no cenário de referência, podendo chegar a 11,0% num cenário pessimista. Disponível em: [https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/GIC/GIC\\_IE\\_NT\\_ImpactosMacroSetoriaisdaC19noBrasilvfinal22-05-2020.pdf](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/GIC/GIC_IE_NT_ImpactosMacroSetoriaisdaC19noBrasilvfinal22-05-2020.pdf).

<sup>3</sup> Em texto divulgado no *blog* dos professores da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS em 08 de abril, consta: “Na esteira da contração da atividade, os trabalhadores assalariados colocam-se sob risco ampliado de perda do emprego e da renda. Aqui, vale destacar que um dos principais indicadores de desempenho do mercado de trabalho, que é a taxa de desemprego, não conseguirá ser uma medida de síntese adequada do grau dos problemas. Isto porque um indivíduo, para ser classificado como desempregado, precisa estar em procura ativa por uma ocupação. No quadro excepcional da pandemia, pode-se imaginar que um contingente expressivo de pessoas que perderam sua ocupação – assalariados despedidos, trabalhadores por conta própria sem condições de exercer sua atividade etc. – se colocará numa situação de espera, sem buscar nova ocupação ou tentar retornar à sua ocupação rotineira, pois se verão desalentadas diante das perspectivas de um mercado paralisado. Nas estatísticas usuais, serão classificadas como pessoas fora do mercado de trabalho. Portanto, mais do que nunca, qualquer análise sobre a dinâmica da ocupação e da renda do trabalho no período



de aplicação das medidas de isolamento amplo terá que olhar para um conjunto mais amplo de indicadores e não confiar apenas na taxa de desemprego". Ver: Carlos Henrique Horn, Empregos e salários durante a pandemia. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/fce/empregos-e-salarios-durante-a-pandemia/>.

<sup>4</sup>Ver: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua, Medidas de Subutilização da Força de Trabalho, Nota Técnica 02/2016.

<sup>5</sup> O Ministério Público no Tribunal de Contas da União, conforme noticiado, insurgiu-se contra a

extensão do auxílio emergencial: "O Ministério Público junto ao TCU (Tribunal de Contas da União) pediu uma apuração sobre a prorrogação 'indiscriminada' do auxílio emergencial pelo governo federal. Na representação, o subprocurador-geral Lucas Furtado pede a suspensão o auxílio até que sejam justificadas a legalidade da medida, bem como verificar se 'não colapsará desnecessariamente o equilíbrio fiscal do país'." Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/constanca-rezende/2020/07/02/mp-no-tcu-pede-investigacao-sobre-prorrogacao-de-auxilio-emergencial.htm>.



## POR QUÊ O BRASIL ENCONTRA-SE EM DEPRESSÃO ECONÔMICA? SUGESTÕES DE POLÍTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS DURANTE A PANDEMIA E PÓS-PANDEMIA PARA A RETOMADA DO CRESCIMENTO ECONÔMICO E EMPREGO

Luciano Luiz Manarin D'Agostini

Professor de economia do Instituto Federal do Paraná (IFPR) e membro do Finde/UFF

### ÍNDICE

Depressão econômica em uma economia ou diversas economias consiste em um período de tempo relativamente longo caracterizado por manter os níveis de produto e emprego bem abaixo dos níveis pré-crise, ambos acumulados e observados de forma explosiva e rápida, ou acumulados de forma gradual e contínua ao longo de alguns anos, por uma combinação explosiva de um ou mais fatores, podendo estes ser de natureza política, econômica, geopolítica, catástrofes naturais (incluindo de natureza física, química, biológica e espacial), guerras e irracionalidades de comportamento de mercados financeiros. E ainda, após os colapsos do produto e do emprego<sup>1</sup> no período, ao observar os dados antes da crise iniciar, a recuperação observada, até atingir novamente os níveis de produto e emprego antes da crise, é muito lento e gradual.

Um período econômico depressivo, ao comparar com dados do período pré-crise, tem algumas características e que são encontradas na economia brasileira após 2015 e que agravam-se em 2020, a saber: (i) numerosas falências de empresas e movimentos de achatamento de lucros (*profit squeeze*)<sup>2</sup>; (ii) baixos níveis de produção e com muita capacidade ociosa em diversos setores<sup>3</sup>; (iii) demora na recuperação do PIB<sup>4</sup> e do PIB per capita<sup>5</sup>; (iv) forte quebra estrutural no consumo das famílias e empresas, com alto

endividamento sobre a renda<sup>6</sup>, no caso das famílias e/ou forte aumento do endividamento das empresas, observando indicadores de passivo versus ativo no balanço patrimonial<sup>7</sup>, assim como queda brutal nas taxas de investimentos privados (e por vezes públicos)<sup>8</sup>, (v) drástica redução das transações comerciais e financeiras internacionais, com encolhimento do volume monetário no balanço de pagamentos<sup>9</sup>, (vi) preferência pela liquidez em moeda que tenha conversibilidade internacional<sup>10</sup>, (vii) alta volatilidade da taxa de câmbio, com algum movimento especulativo na moeda local<sup>11</sup>; (viii) alguma deflação não esperada com forte redução de riqueza financeira, por exemplo, hiper deflação de ativos financeiros e reais em curto espaço de tempo (sem total recuperação aos níveis anteriores da crise)<sup>12</sup> e (ix) alguma espécie de confiança econômica e política abalada<sup>13</sup>. Inclusive, por vezes, políticas econômicas implementadas com objetivos de melhorar o desempenho econômico, por falhas grotescas de interpretação com respeito ao papel do Estado na economia<sup>14</sup>, agravam o período depressivo e/ou faz com que o país não saia de um processo recessivo e mergulhe direto para uma depressão, porque falham em recuperar os níveis de produto e o emprego.

Dada a expansão do corona vírus, o COVID-19, iniciada ainda em 31 dezembro de 2019, na



cidade de Wuhan/ China e que se alastrou em poucos meses ao planeta, a Organização Mundial da Saúde (OMS), em 12 de março de 2020, anunciou<sup>15</sup> a pandemia mundial. Em paralelo à pandemia, diversos países adotaram medidas sanitárias<sup>16</sup> para conter o avanço da proliferação do COVID-19 às populações, entre elas, algumas formas de confinamento humano para evitar a aglomeração e provocar o distanciamento social, pela natureza da transmissão infectocontagiosa.

Mesmo com algum esforço dos governos centrais na adoção de medidas sanitárias e sociais restritivas, sendo medidas muito heterogêneas entre países e até mesmos dentro de regiões de um mesmo país, segundo o Centro de Ciência e Engenharia de Sistemas da Universidade de Johns Hopkins (2020), entre os dias 31/12/2020 até 12/julho/2020, a pandemia atinge 213 países e territórios independentes, com 12.924.401 casos confirmados, sendo distribuídos da seguinte forma: 7.529.534 casos recuperados (58,25%), 4.825.785 casos ativos (37,33%) e 569.082 casos com óbitos (taxa de letalidade de 4,4%). A curva mundial da pandemia do COVID-19, até o mês de julho, permanece com uma curva do tipo exponencial de escala linear de novos casos, com taxa de crescimento positiva e não decrescente. Quanto ao número de óbitos mundial, a curva é descrita também pelo modelo exponencial linear, sendo em julho de 2020, com taxa de crescimento positiva e fracamente decrescente, mas longe ainda de atingir o ponto de máximo.

No Brasil, são 1.846.249 casos confirmados (14,28% dos casos no mundo), sendo distribuídos da seguinte forma: 1.213.512 casos recuperados (65,72%), 561.153 casos

ativos (30,39%) e 71.584 casos com óbitos (taxa de letalidade de 3,88%). No ranking mundial da pandemia<sup>17</sup>, até 12/julho/2020, o Brasil possui pífios números: é o 1º em número de óbitos diários; é o 2º com maior número de casos; é o 2º com maior número de óbitos desde o primeiro dia de contagem; é o 15º em números de novos casos; é o 14º na razão no número de casos por um milhão de habitantes (8.658); está em 112º no número de testes para cada um milhão de habitantes; ocupa o 10º lugar no número de casos por milhão de habitantes (1 caso para cada 114 habitantes) e ocupa o 124º lugar na incidência do número testes por habitante (1 teste para cada 46 habitantes). E ainda, segundo relatórios diários do *Worldometer* (2020), o Brasil está com uma curva exponencial de novos casos com taxa de crescimento positiva e decrescente, mas ainda longe de atingir o ponto de máximo.

E diante das medidas sanitárias e o avanço diário de novos casos do COVID-19, a economia do planeta entrou em colapso, com uma súbita parada de oferta de horas de trabalho pelos trabalhadores formais e informais, uma vez que estes precisam obedecer a ordem pública, porque governos anunciaram medidas sanitárias restritivas a socialização/aglomerações e que precisam ser seguidas pelas populações de diversos países. A parada súbita de oferta de trabalho na indústria, comércio e serviços causou instantaneamente e ao mesmo tempo: (i) uma súbita parada de oferta de produtos e serviços; (ii) parada súbita de receitas de vendas na maioria dos setores<sup>18</sup>. A parada súbita, por sua vez, dia após dia, causa graves problemas de fluxos de caixa operacionais das empresas, uma vez que estas continuam com custos fixos contratados em períodos antes da pandemia como aluguel,



pagamento de salários, manutenção de estoques, segurança do estabelecimento e contratos de financiamento de investimentos em formação bruta de capital fixo. Isto causou colapsos na taxa de crescimento do PIB e taxa de desemprego global.

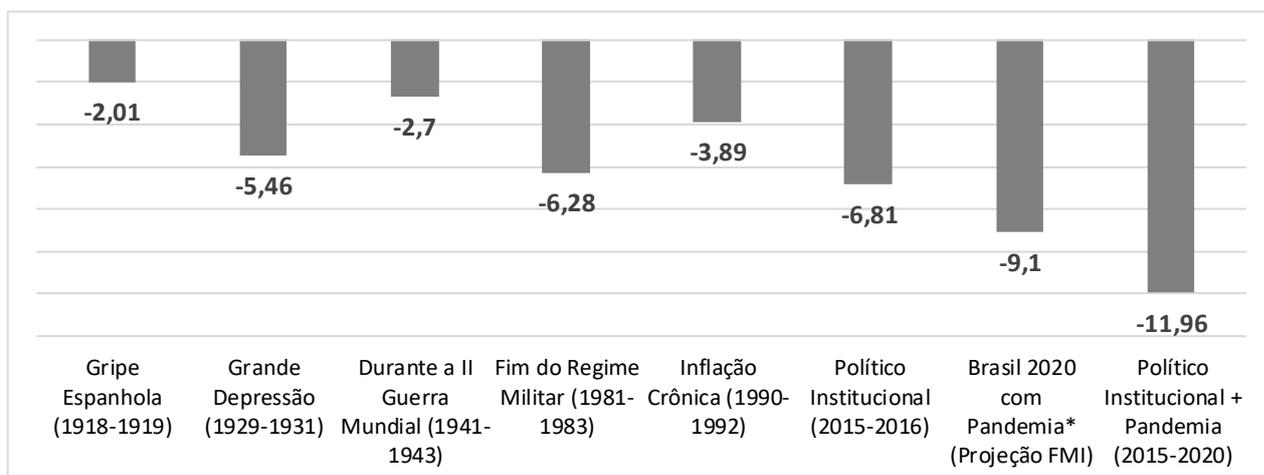
Segundo projeções do Fundo Monetário Internacional (2020), espera-se queda de -4.9% na taxa de crescimento do PIB global em 2020, sendo queda de -8% na taxa de crescimento do PIB de economias avançadas<sup>19</sup> e -3% nas economias emergentes<sup>20</sup>. Para o Brasil, o FMI (2020) projeta queda do PIB de -9,1% em 2020. Observando especificamente o Brasil, a Figura 1 mostra a taxa de crescimento real acumulada do Produto Interno bruto (PIB) a preços de mercado<sup>21</sup> em períodos de crises brasileiras, advindas de choques nacionais ou internacionais, estas detectadas entre os anos de 1901 a 2020. E a Figura 2, mostra a taxa de desemprego e/ou desocupação para três dos oito períodos de crise detectadas: de 2015 a 2020; de 1981 a 1983 e; de 1990 a 1992,

incluído nestes dois últimos, observações de taxas de desemprego 3 anos à frente.

Dado a projeção de crescimento do PIB brasileiro para 2020 em -9.1% (FMI, 2020), ao acumular a taxa de crescimento do produto entre 2015 até 2020, sendo em 2015 o estopim da crise política institucional com operação Lava Jato e o *impeachment* de Dilma Rousseff (perdendo seu mandato em agosto 2016), teremos uma queda acumulada do produto em 6 anos de 11,96%, com taxa de desemprego aberto saindo de 6,5% no início de 2015 (dados do primeiro trimestre) para 17,8%, este projetado pelo Ibre/FGV (2020, p.5)<sup>22</sup>, um expressivo aumento de 173,85%.

Claramente as Figuras 1 e 2 mostram que o Brasil deve tratar a crise institucional política de 2015-2016, agravada pela pandemia do COVID-19 em 2020, como a “Grande Depressão Econômica Brasileira”, uma vez que observa-se uma combinação perversa da maior queda da taxa de crescimento acumulada do PIB (2015-

**Figura 1 – Variações acumuladas da taxa de crescimento do PIB no Brasil em períodos de crise, entre 1900-2020.**



Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/SCN Anual), Morceiro (2020) e cálculos do autor. Nota: Para 2020, indicamos a projeção do FMI (2020).



2020), com manutenção e posterior crescimento da taxa de desemprego/desocupação, quando comparamos com as diversas crises que o país já enfrentou nos últimos 120 anos de história econômica. As Figuras 1 e 2, atestam importantes observações e/ou conclusões descritas em Sicsú (2019), Hessel (2020), Feijó (2020) e D’Agostini (2020).

Mesmo antes do início da pandemia Sicsú (2019, p.1), afirma que (grifo nosso):

“O Brasil possui nos dias de hoje as principais características das depressões de 1870 e 1930.” E ainda que: “O Brasil, desde o final de 2013 e durante o ano de 2014, apresentou os primeiros sinais de uma recessão que poderia deslizar para uma depressão. Em 2015, mergulhou na depressão.”

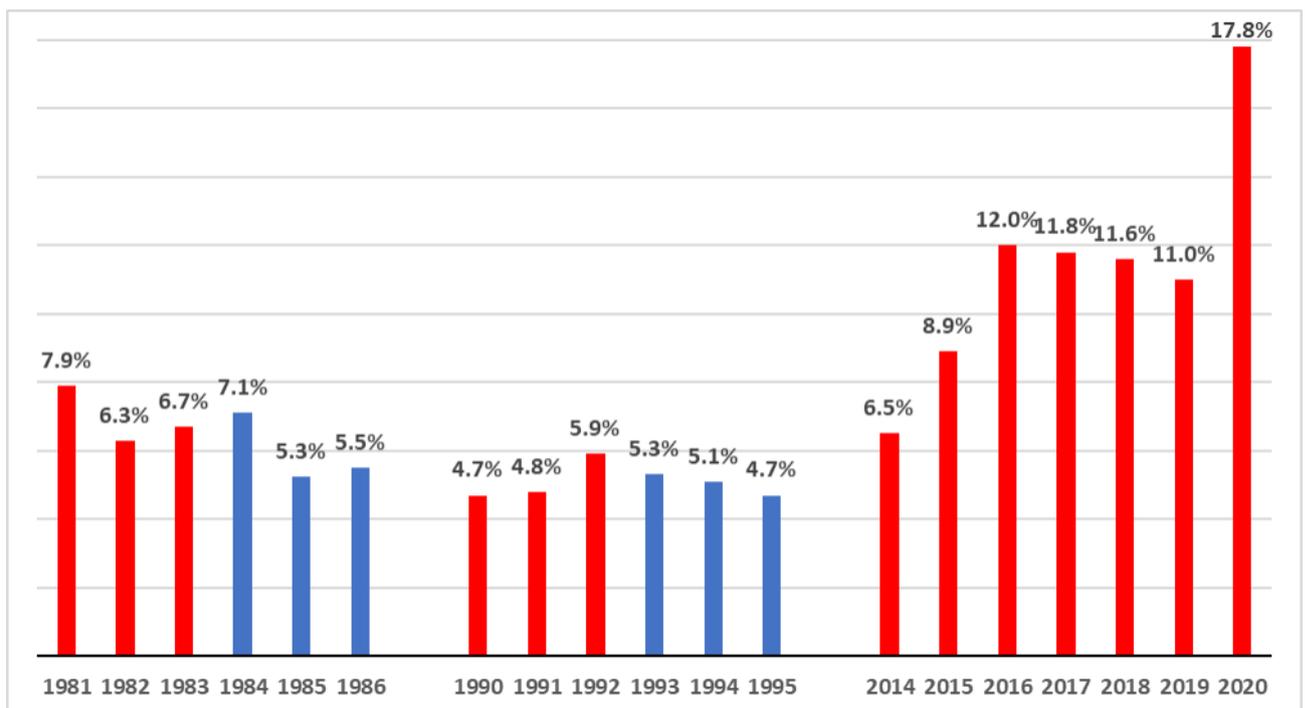
Também, logo em seguida do anúncio da

pandemia pela OMS (2020), D’Agostini (2020, p.20) afirma que (grifo nosso):

“...o mundo, apesar de recentes intervenções de governos centrais pelos seus bancos centrais, tesouros nacionais e parlamentos/governantes para prover liquidez ao setor privado, têm uma possível compra à vista, no primeiro semestre de 2020, da II Grande Depressão Econômica Mundial, que agregará grande parte dos países do mundo e da população mundial, uma vez que a retomada do crescimento do produto e do emprego será lenta e gradual, quando comparadas à outras crises do mundo capitalista, podendo inclusive ser ainda mais devastadora do que a Depressão Econômica, iniciada em 1929, onde a atividade econômica demorou muitos anos para se recuperar e atingir níveis similares no período do pré-colapso.”

Feijó (2020, p.6), ao criticar políticas

**Figura 2 – Taxas de Desemprego/desocupação no Brasil: períodos 1981-1986, 1990-1995 e de 2014-2020.**



Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/PNAD). Nota: (i) para os períodos de 1981-1986 e 1990-1995 apresenta-se a taxa de desemprego; (ii) para o períodos 2014 a 2019 apresenta-se a taxa de desocupação; (iii) Para 2020, indicamos a projeção da taxa de desocupação pelo IBRE (2020).



econômicas pífias implementadas nos governos Temer e Bolsonaro afirma que (grifo nosso):

“...entendemos que possivelmente uma depressão pós-pandemia está sendo contratada”.

E ainda, em reportagem de Hessel(2020), os economistas José Luis Oreiro e Monica de Bolle, afirmam que:

Oreiro: “Essa crise terá efeitos persistentes sobre as economias de todos os países do mundo. Haverá um mergulho profundo no nível de atividade devido ao choque de oferta e o setor de serviços será o mais prejudicado. A indústria de bens duráveis também sentirá um impacto maior, porque ninguém compra carro, geladeira em uma situação dessas. Em termos de magnitude, vamos ter uma queda similar à Depressão de 1929.”

Bolle: “...o país vai mergulhar em uma depressão econômica uma vez que o PIB deverá encolher 6% neste ano...”.

Empresas e famílias no Brasil têm baixa formação de poupança e baixa liquidez de curto e médio prazo para suportar períodos curtos e médios de queda de rendas e/ou receitas e/ou lucros. Portanto, não é da iniciativa privada nacional que virá o impulso para a retomada do crescimento econômico, seja pelo consumo das famílias e empresas, ou pelos investimentos das empresas. Também não será do comércio internacional que virá a retomada do crescimento econômico brasileiro, uma vez que aqui, por exemplo, a taxa de câmbio real de equilíbrio industrial, a queda brutal da complexidade econômica brasileira e do tecido industrial é

estruturalmente caótica e crônica. Também, pela falta de políticas de relacionamentos comerciais no governo Bolsonaro com países pares, além da retração econômica global em termos de crescimento e renda, impedem o impulso pelas contas externas do balanço de pagamentos, em especial pela conta corrente. Também, não será pelo financiamento através da poupança externa, pela conta capital e financeira do balanço de pagamentos, que virá algum impulso para alguma retomada do crescimento econômico.

Resta ao Estado brasileiro entender que a moeda é soberana (pode-se imprimir e aumentar a proporção de dívida pública sobre o PIB) para formatar políticas econômicas anticíclicas e heterodoxas com altos níveis de dosagem, durante a pandemia e no período pós pandemia, além de entender a importância continuada de políticas sociais incluindo: (i) a continuidade da adoção da renda básica mínima para trabalhadores informais, desempregado, estudantes e vulneráveis; (ii) aumentar o orçamento direcionado para políticas sociais de combate à pobreza e miséria; (iii) reestruturar o papel de bancos públicos, aumentando seu papel para fomentar e direcionar crédito para empresas pequenas; (iv) aumentar os impostos sobre grandes fortunas; (v) repatriar dinheiro que encontra-se fora do país; (vi) reduzir imediatamente as taxas de juros nominais de curto prazo para zero, de tal forma que a taxa de juros reais mantenha-se em patamares negativos por período prolongado de tempo; (viii) provocar uma depreciação da taxa real efetiva de câmbio bem acima da taxa de câmbio real de equilíbrio industrial; (vii) estatizar e/ou reestatizar empresas de diversos setores da economia, inclusive fazendas e empresas do



setor agrícola; (viii) disponibilizar recursos como proporção do PIB jamais vistos na economia brasileira para o desenvolvimento da educação, ciência, tecnologia e formação continuada de docentes; (ix) aumentar o número de funcionários públicos, através de concursos públicos, em diversas áreas; (x) aumentar as áreas de lazer e entretenimento, construindo parques e clubes públicos, ciclovias, plantação de árvores frutíferas nas cidade, de tal forma a produzir melhor qualidade de vida, incentivo à pratica esportiva, com educação/informação nutricional e acesso em todas as cidades; (xi) aumentar o número de escolas públicas de ensino básico e fundamental, além de aumento do número de universidades e institutos federais de tecnologia, principalmente no interior do país e; (xii) reestruturar a indústria nacional, com movimento à substituição às importações, e incentivando incubadoras e *start-ups* tecnológicas; (xiii) investir e direcionar esforços para incentivar crianças a estudar matemática, física, química, biologia e áreas afins; (xiv) proibir a venda imediata de armas de brinquedos e/ou produtos que induzam à violência; (xv) investir pesadamente nas áreas de biomedicina, fármacos e medicamentos; (xvi) proibir a venda imediata de determinados alimentos com alto teor de gordura e açúcar, promovendo o uso de produtos naturais e com baixo teor; (vii) criar um plano de aumento de

infraestrutura, com investimento e manutenção de empresas estatais, nas áreas de minas e energia, saneamento básico, tratamento de água e esgoto.

Por hora, mesmo tomando medidas anticíclicas, a contragosto dos discursos observados ao longo do governo Bolsonaro, combinado com os diversos erros de interpretação do atual cenário da pandemia pelos *police makers* fiscais e monetários no Brasil (inclui no pacote o Ministério da Economia, Ministério da Saúde, Tesouro Nacional, Banco Central do Brasil e o Banco

**Por hora, mesmo tomando medidas anticíclicas [...] combinado com os diversos erros de interpretação do atual cenário da pandemia pelos *police makers*, as medidas implementadas no Brasil após 2016, mostram-se insuficientes e ineficazes, mesmo com um aumento expressivo do déficit nominal sobre o PIB e aumento da dívida pública como proporção do PIB...**

Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), apesar de agirem com algumas políticas econômicas fiscais, monetárias, creditícias e sociais para evitar o rápido colapso no nível de emprego, no desabastecimento, nos fluxos de pagamentos, crise bancária e

recebimentos entre os agentes econômicos (família para família, empresas para empresas, empresas para famílias, famílias para empresas, famílias ao governo e empresas ao governo) de forma a evitar o caos econômico e social, as medidas implementadas no Brasil após 2016, mostram-se insuficientes e ineficazes, mesmo com um aumento expressivo do déficit nominal sobre o PIB e aumento da dívida pública como proporção do PIB, estes que não são problemas na atual conjuntura, dado que a moeda é soberana, grande parte da dívida pública está equacionada em moeda nacional e o Estado



pode pensar em se tornar mais interventor, implementando políticas públicas de natureza desenvolvimentista, do que de natureza liberal.

E com políticas econômicas erradas no governo Temer-Bolsonaro, além de teses de pensamento econômico equivocadas do atual grupo de *policy makers* que dominam as políticas econômicas e sociais do país, além de graves erros de restrições sanitárias no governo Bolsonaro para a contenção da pandemia do COVID-19, o Brasil por hora, mergulhado na Depressão Econômica, não tem horizonte de bons rumos nos campos da política e da economia nos próximos anos. Somente uma forte intervenção do Estado, pode dar esperanças para a retomada do crescimento e emprego, ainda que levará anos para obter resultados do período pré-crise, iniciada ainda em 2015. Agravada pela guerra biológica contra a expansão do COVID-19, ainda sem prazo para terminar, com sucessivos erros de estratégias sanitárias para combate à pandemia, o retorno da atividade econômica no Brasil será em “L”, uma vez que a ciência e tecnologia mundial precisam descobrir a vacina, direcionar esforços para produzir a vacina em massa e imunizar a população no menor prazo possível. Por hora, o país possui apenas políticas econômicas e sociais pífias para manter o Brasil no estado de Depressão Econômica, sem vistas para a recuperação dos níveis de emprego e renda observadas no período pré-crise, esta que iniciou-se com a crise institucional política em 2015-2016 e aprofundada pela crise do COVID19 no ano de 2020.

### Referências

Alvarenga, D. 2020. Pedidos de recuperação

judicial e falência crescem no país e atingem mais as pequenas empresas. Jornal G1, 19 de maio de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/19/pedidos-de-recuperacao-judicial-e-falencia-crescem-no-pais-e-atingem-mais-as-pequenas-empresas.ghtml>

Borges, B. 2018. Como a Lava-Jato afetou o PIB? Novas evidências para o debate. Blog do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE). Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/como-lava-jato-afetou-o-pib-novas-evidencias-para-o-debate>

Campos Neto, Roberto. 2020. Enfrentamento dos efeitos econômicos da Covid-19. Reunião com Instituições dos Comitês das Indústrias. Banco Central do Brasil (BCB). 21 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17078/nota>

Casa Civil da Presidência da República. (2016). O Novo Regime Fiscal. Emenda Constitucional n.º 95. Diário Oficial da União (D.O.U, 16 de dezembro de 2016, p. 2). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)

Center for Systems Science and Engineering (CSSE). 2020. COVID-19 Dashboard. Johns Hopkins University (JHU). Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2019. Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2019 (LC/PUB.2019/12-P), Santiago. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44674-estudio-economico-america-latina-caribe-2019-nuevo-contexto->



[financiero-mundial](#)

Confederação Nacional da Indústria (CNI). 2020. Indicadores industriais. Atividade Industrial. Brasília: Portal do Sistema Indústria. Disponível em: <http://www6.sistemaindustria.org.br/gpc/externo/listaResultados.faces?codPesquisa=100>

Costa, F. N. Elevação do grau de endividamento medido pela relação entre o endividamento líquido e o capital próprio do conjunto de empresas não-financeiras. Blog Cidadania e Cultura, publicado em 11 de outubro de 2019. Disponível em: <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2019/10/11/elevacao-do-grau-de-endividamento-medido-pela-relacao-entre-o-endividamento-liquido-e-o-capital-proprio-do-conjunto-de-empresas-nao-financeiras/>

D’Agostini, L. L. M. “Preços e Geopolítica do Petróleo, Pandemia do COVID-19, Mercado Financeiro Globalizado e a relação com o lado real de economia: estamos à beira de uma Segunda Grande Depressão Mundial?”. Texto de Discussão nº 04. 25p. Grupo de Pesquisa em Financeirização e Desenvolvimento. Universidade Federal Fluminense. Disponível em: <http://financeirizacaoedesenvolvimento.uff.br/textos-para-discussao/>

Feijó, C. A. A crise da pandemia e a economia brasileira: uma depressão encomendada. Boletim FINDE, maio, p.2-8. Grupo de Pesquisa em Financeirização e Desenvolvimento. Universidade Federal Fluminense. Disponível em: <http://financeirizacaoedesenvolvimento.uff.br/boletim-n-1/>

Hessel, R. 2020. Economistas veem riscos de uma recessão profunda na atividade econômica. Correio Braziliense, 23 de março de 2020. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/23/interna\\_politica,835982/economistas-veem-riscos-de-uma-recessao-profunda-na-atividade-economic.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/23/interna_politica,835982/economistas-veem-riscos-de-uma-recessao-profunda-na-atividade-economic.shtml)

Instituto Brasileiro de Economia (IBRE). 2020. A crise econômica se intensifica no Brasil e no mundo, ainda sem saídas claras. Boletim Macro. Fundação Getúlio Vargas. Abril. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/publicacoes/economia-aplicada/boletim-macro/crise-economica-se-intensifica-no-brasil-e-no-mundo>

International Monetary Fund. 2020. *World Economic Outlook Update: A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery*. Washington, DC, June. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>

Marins, E. 2020. Tributarista revela porque mais de 780 mil empresas foram à falência no Brasil durante a pandemia da covid-19. Jornal o Estado de Minas Gerais, 19 de junho de 2020. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/economia/mf-press/2020/06/19/mf\\_press\\_economia\\_economia,1158261/tributarista-revela-porque-mais-de-780-mil-empresas-foram-a-falencia-n.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/mf-press/2020/06/19/mf_press_economia_economia,1158261/tributarista-revela-porque-mais-de-780-mil-empresas-foram-a-falencia-n.shtml)

Morceiro, Paulo. 2020. Crise atual é oportunidade para Brasil mudar modelo de desenvolvimento. Blog Valor Adicionado, 16 de maio de 2020. Disponível em: <https://valoradicionado.wordpress.com/2020/05/16/crise-atual-e-oportunidade-para-brasil-mudar-modelo-de-desenvolvimento/>



Oreiro, J.L.C. 2020a. Entre narrativas e fatos sobre a questão fiscal brasileira: uma proposta de um Novo Teto de Gastos. Blog Pessoal do Economista José Luis da Costa Oreiro, publicado em 21 de maio de 2020. Disponível em: <https://jloreiro.wordpress.com/page/3/>

Oreiro, J.L.C. 2020b. Existe um limite máximo para a relação dívida pública/PIB?. Blog Pessoal do Economista José Luis da Costa Oreiro, publicado em 21 de maio de 2020. Disponível em: <https://jloreiro.wordpress.com/2020/05/13/existe-um-limite-maximo-para-a-relacao-divida-publica-pib/>

Oreiro, J.L.C. 2020c. Mais uma Fake News do Posto Ipiranga Blog Pessoal do Economista José Luis da Costa Oreiro, publicado em 22 de junho de 2020. Disponível em: <https://jloreiro.wordpress.com/2020/05/13/existe-um-limite-maximo-para-a-relacao-divida-publica-pib/>

Oreiro, J.L.C., D'Agostini, L.L.M. 2017. Macroeconomic Policy Regimes, Real Exchange Rate Over-Valuation and Performance of Brazilian Economy (2003-2015). *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 40, n° 1, pp.27-42. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01603477.2016.1273070>

Oreiro, J.L.C., Paula, L.F.R. O liquidacionismo de Guedes aprofunda a crise. *Valor Econômico*, 31 de março de 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/o-liquidacionismo-de-guedes-aprofunda-a-crise.ghtml>

Oreiro, J.L.C.; D'Agostini, L.L.M.; Gala, P. 2020. Deindustrialization, Economic Complexity and

Exchange Rate Overvaluation: the case of Brazil (1998-2017). No Prelo. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/342692668\\_Deindustrialization\\_Economic\\_Complexity\\_and\\_Exchange\\_Rate\\_Overvaluation\\_the\\_case\\_of\\_Brazil\\_1998-2017](https://www.researchgate.net/publication/342692668_Deindustrialization_Economic_Complexity_and_Exchange_Rate_Overvaluation_the_case_of_Brazil_1998-2017)

Organization for Economic Co-operation and Development, OECD. 2020a. Covid-19 hits G20 international merchandise trade in first quarter of 2020 as signs emerge of even sharper falls in Q2. Press Release, maio. Disponível em: <http://www.oecd.org/trade/morenews/international-trade-statistics-trends-in-first-quarter-2020.htm>

Organization for Economic Co-operation and Development, OECD. 2020b. COVID-19 is causing activity to collapse and unemployment to soar. Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/employment-outlook/>

Organization for Economic Co-operation and Development, OECD. 2020c. Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis, OECD Publishing, Paris. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2020\\_1686c758-en](https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2020_1686c758-en)

Organization for Economic Co-operation and Development, OECD. 2020d. Statistical Databases. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/statistics#databases>

Osakabe, M. 2020. Intervenções do Banco Central no câmbio chegam a US\$ 49 bi na pandemia. *Jornal Valor Econômico*, 28/04/2020. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/moedas-e-juros/noticia/2020/04/28/intervencoes-do-bc-no-cambio-chegam-a-us-49-bi-na->



[pandemia.ghtml](#)

Paula, L.F.R., Santos, F.; Moura, R. Consequências econômicas da Operação Lava Jato. Valor Econômico, 28 de agosto de 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/consequencias-economicas-da-operacao-lava-jato.ghtml>

Paula, L.F.R., Santos, F.; Moura, R. The Developmentalist Project of the PT Governments: an Economic and Political Assessment. Latin American Perspectives, Issue 231, Vol. 47 No. 2, March 2020, 8–24. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0094582X20907319>

Pires, M.C.; Borges, B.; Borça, G. J. 2019. Por que a recuperação tem sido a mais lenta de nossa história?. Blog do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE). Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/por-que-recuperacao-tem-sido-mais-lenta-de-nossa-historia>

Rocca, C.A. (2015). “Ajuste fiscal e a recuperação do investimento.” Apresentação no 14º Seminário CEMEC de Mercado de Capitais.

São Paulo, 2015. Disponível em: <https://codemec.org.br/instituto/wp-content/uploads/2014/09/14%C2%BA-Semin%C3%A1rio-CEMEC-FINAL-Junho-2015.pdf>

Sicsu, J. (2019) Brasil: é uma depressão, não foi apenas uma recessão. Revista de Economia Contemporânea, v.23, nº1. Rio de Janeiro 2019. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-98482019000100205&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-98482019000100205&script=sci_arttext)

World Health Organization. 2020. Country & Technical Guidance - Coronavirus disease

(COVID-19). Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance>

World Health Organization. 2020a. WHO announces COVID-19 outbreak a pandemic. Disponível em: <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/3/who-announces-covid-19-outbreak-a-pandemic>

World Health Organization. 2020b. Statement on the third meeting of the International Health Regulations (2005): emergency Committee regarding the outbreak of coronavirus disease (COVID-19). Disponível em: [https://www.who.int/news-room/detail/01-05-2020-statement-on-the-third-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-coronavirus-disease-\(covid-19\)](https://www.who.int/news-room/detail/01-05-2020-statement-on-the-third-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-coronavirus-disease-(covid-19))

Worldometer. (2020). Covid-19 Coronavirus Pandemic. Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

#### Notas:

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OCDE (2020b) e (2020c) mostra a evolução da taxa de desemprego em diversos países durante o primeiro ciclo da pandemia do coronavirus, assim como compara com outras crises, com de 2008.

<sup>2</sup> Alvarenga (2020), Marins (2020), Oreiro-D’Agostini (2017, pp.8 e 20), Rocca (2015).

<sup>3</sup> Sicsú (2020, p.16), Confederação Nacional da Indústria (2020), Campos Neto (2020).

<sup>4</sup> Pires-Borges-Borça (2019).



<sup>4</sup> Borges (2018).

<sup>5</sup> Série histórica nº 19882, endividamento das famílias sobre a renda real anual auferida, disponibilizada pelo Banco Central do Brasil, está em níveis próximos a 47%. Ver em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/consultarValoresSeries.do?method=consultarGrafico>

<sup>6</sup> Costa (2019) e Rocca (2015).

<sup>7</sup> Sicsú (2020, p.16) e Feijó (2020, p. 6 e 7).

<sup>8</sup> Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OCDE (2020a) e OCDE(2020d), disponibiliza dados recentes do comércio internacional mundial, facilmente observa-se o drástico encolhimento de volume.

<sup>9</sup> D'Agostini (2020, p.9) e CEPAL (2019).

<sup>10</sup> Campos Neto (2020), diversos slides e Osakabe (2020).

<sup>11</sup> D'Agostini (2020).

<sup>12</sup> Paula *et al* (2020), Sicsú (2020), Feijó (2020) e D'Agostini (2020).

<sup>13</sup> Oreiro (2020a, 2020b, 2020c), Oreiro-Paula (2020), Casa Civil da Presidência da República (2016).

<sup>14</sup> OMS (2020).

<sup>15</sup> Ver recomendações da OMS (2020a) and

OMS (2020b).

<sup>16</sup> Worldometer (2020). Para o Brasil, ver em <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/brazil/> os gráficos diários de número de casos, número de casos diários, número de casos ativos, número acumulado de mortes desde o primeiro caso confirmado, número de mortes diárias, relação de novas infecções versus número de casos recuperados.

<sup>17</sup> FMI (2020) e Campos Neto (2020).

<sup>18</sup> Itália (-12,8%), Espanha (-12,8%), França (-12,5%), Reino Unido (-10,2%), Canadá (-8,4%), Estados Unidos (-8%), Alemanha (-7,8%) e Japão (-5,8%).

<sup>19</sup> China (1%); Índia (-4,5%), Nigéria (-5,4%), Rússia (-6,6%), Arábia Saudita (-6,8%), África do Sul (-8%), Brasil (9,1%) e México (-10,5%).

<sup>20</sup> Cálculo elaborado a partir da série Produto interno bruto (PIB) a preços de mercado: variação real anual, disponibilizada pelo Ipeadata ( [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)), calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema de Contas Nacionais (IBGE/SCN Anual).

<sup>21</sup> Ver em <https://portalibre.fgv.br/publicacoes/economia-aplicada/boletim-macro/crise-economica-se-intensifica-no-brasil-e-no-mundo>

<sup>22</sup> Ver Oreiro, D'Agostini e Gala (2020).



## PANDEMIA, IDOSOS E OS ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DO CUIDADO: REFLEXÕES PARA O “PÓS-COVID”+

Guita Grin Debert—professora do Departamento de Antropologia e pesquisadora do Núcleo de Estudos de Gênero da Unicamp.

Jorge Felix, professor de Economia e Finanças em Gerontologia da Universidade de São Paulo (Escola de Artes, Ciências e Humanidades - EACH). Autor do livro “Economia da Longevidade” (2019).

### ÍNDICE

A despeito de ainda ser incerta a definição para uma transição da pandemia do novo coronavírus para a etapa amplamente denominada de “pós-Covid”, o debate econômico se debruça com bastante ansiedade e entusiasmo nas perspectivas de preocupação fiscal – principalmente -, institucional, com ênfase ao tamanho e o papel do Estado, sempre indagando “se o Estado voltou?”, e com alguma defesa de manutenção ou ampliação de programas de transferência direta de renda. Como se sabe, em vários países, Brasil incluído, dogmas liberais quanto à renda emergencial foram derrubados pela urgência da crise sanitária. Todos esses pontos são de relevância, evidentemente, uma vez que o Brasil entrou na pandemia sem curar os traumas das recessões de 2015-2016.

No entanto, essas visões dedicam pouco ou nenhum espaço a um aspecto socioeconômico que, como muitos outros, foram desvendados pela Covid-19.

Estamos falando dos *cuidados*, de uma maneira ampla, ou seja, daqueles trabalhadores do cuidado e de quem recebe o cuidado. Esse texto tem o objetivo de oferecer reflexões sobre esse ponto que, certamente, terá impactos no consumo das famílias, nos

investimentos privados e públicos, nos gastos do governo e também nas exportações e importações nessa fase nebulosa chamada de “pós-Covid”.

A troca de cuidado é absolutamente – e cada vez mais – econômica devido à dinâmica demográfica em seus principais pilares: nascimentos (em baixa), expectativa de vida (em alta) e imigração (em alta). Essa dinâmica resulta no envelhecimento populacional e a partir daí, uma vez que todo o planeta envelhece, em uma globalização do trabalho do cuidado. A Covid-19 evidenciou, de forma inédita, o caráter econômico do cuidado. Seja qual for a análise sobre a nova configuração econômica, ela será incompleta sem se levar em conta essa transformação social, que já

estava em curso, ampliada pela pandemia. Como estamos testemunhando, a população idosa foi o maior grupo de risco, no Brasil e no mundo, demandando por mais cuidados. O fato de trabalhadores domésticos serem impossibilitados de acessar as residências onde

trabalhavam se desdobrou em outras implicações econômicas, atingindo produtividade, absenteísmo e/ou hipertrofiando o desemprego, além de escancarar desigualdades sociais e, acima de tudo, de gênero e cor de pele.

**... em vários países, Brasil incluído, dogmas liberais quanto à renda emergencial foram derrubados pela urgência da crise sanitária.**



Apesar de os economistas voltarem a atenção para o custo econômico da crise, o **cuidado** é ignorado em quase todas as planilhas. Todavia, seu anonimato no emaranhado social pode significar um subdimensionamento do custo e uma perda de oportunidades em relação à receita. Alguns países começam a atentar para esse aspecto. A título de ilustração, pode ser citada a Itália, onde o governo acaba de anunciar um pagamento de renda mínima aos avós que cuidam de netos com a esperança de que esses recursos retornem rapidamente ao Estado por meio do consumo. Já a França ofereceu um pagamento extra de 1.500 euros aos profissionais de saúde.

Esse texto está distante de pretender oferecer normas ou diretrizes pragmáticas na questão. É apenas um ensaio para o campo da economia sobre um aspecto esquecido ou negligenciado. Uma das indagações consideradas pertinentes para o momento é: como a sociedade contemporânea tem absorvido o trabalho do cuidado? E, conseqüentemente, como esses trabalhadores apareceram durante a pandemia? Do outro lado, também abordamos como aqueles que mais necessitaram de cuidado na crise sanitária tiveram o seu direito ameaçado ou desrespeitado e a influência do ponto de vista econômico, ou melhor, economicista, na decisão de cuidar dos pacientes mais idosos. Foi a partir desse itinerário de análise que este texto foi dividido e, no encerramento, propomos que se a epidemia mostrou o quanto somos dependentes do cuidado, a metáfora da guerra no combate à doença, imbuída de propostas higienistas, não pode ameaçar os direitos conquistados pelos idosos.

### **Um segredo público escandaloso: a Covid-19 e os nossos cuidadores**

Num artigo publicado pelo jornal francês Le Monde no mês passado, a jornalista Claire Legros chama a atenção para o ritual que marcou a quarentena naquele país. Todas as noites, pontualmente às oito horas, as janelas se abriam para aplaudir os cuidadores. Os franceses são entusiasticamente agradecidos aos profissionais que, apesar do perigo de contágio, permanecem no exercício de suas atividades. Eles são os profissionais da saúde, os cuidadores de idosos, os trabalhadores nos supermercados, os agentes de segurança e até mesmo os lixeiros - esses encontram bilhetes de agradecimento nas lixeiras que vão recolhendo. Por aqui, corais e orquestras, redes sociais, emissoras de televisão e jornais abrem espaço exclusivo para homenagear esses profissionais.

Esse é um reconhecimento inédito do que se pode considerar um segredo público. Há segredos que são mantidos à parte do público, mas há também segredos que o próprio público escolhe segredar, como já disse Woodward (2016). A negação escandalosa da centralidade da nossa dependência do cuidado é um segredo público, que decidimos esconder de nós mesmos. É algo extremamente novo a atenção que está sendo dispensada às pessoas que antes, se supunha, existiam para nos servir e cuja função aparece hoje como central ao funcionamento da nossa sociedade, sobretudo para garantir o mínimo da atividade econômica. Em que medida essa nova consciência que emerge com a pandemia pode reverter o ordenamento das profissões e transformar a organização das nossas sociedades?



A pandemia da Covid -19 bruscamente apontou a vulnerabilidade em que todos nós vivemos e exige que repensemos a nossa hierarquia social, na qual atividades essenciais para nossa sobrevivência estão nos escalões mais baixos de prestígio, de reconhecimento e de remuneração. A quarentena evidencia as relações de dominação e desigualdade, acentuando a importância desses serviços e do trabalho de cuidado que é realizado sobretudo por mulheres ou por aqueles homens que compõem os setores mais desfavorecidos da população.

A tradição filosófica liberal se concentra numa visão do mundo na qual o homem racional e autônomo realiza seus projetos de vida no domínio público e supõe que as pessoas se encontram isoladas e que o *self* é anterior às suas atividades e às conexões com os outros. Opera-se uma divisão de funções entre a esfera masculina, compreendendo os assuntos públicos e direitos legais, em oposição à esfera privada, na qual a mulher é pensada como um ser dependente, responsável pelo cuidado dos outros, pelas obrigações familiares e pelo trabalho não remunerado. Por isso mesmo, o trabalho de cuidado é invisível, mitificado e opressivo.

Essa visão que herdamos do cuidado tem a ver com o “culto à domesticidade” – um ideal desenvolvido no século XIX, com a entrada dos homens no mercado de trabalho capitalista e com a exclusão das mulheres dos setores médios e altos da população do trabalho remunerado. O culto da domesticidade realçou a sensibilidade moral e emocional das mulheres e enfatizou a obrigação de cuidar, em oposição ao direito de competir e expressar interesses individuais próprios dos homens, e

realçou a natureza extremamente privada do cuidado, em oposição aos negócios públicos e aos ganhos no mercado.

O cuidador é uma figura própria das grandes metrópoles, das “cidades globais”, como mostra Sassen (2001), nas quais a demanda por profissionais altamente qualificados dispara e as mulheres de níveis educacionais mais altos passam a ser incorporadas nesse mercado de trabalho extremamente competitivo, que demanda engajamento intenso em longas horas de trabalho. Nessas cidades cresce o número das, ironicamente, chamadas “unidades domésticas sem esposas” em que os casais adultos – compostos de um homem e uma mulher ou de dois homens ou de duas mulheres – alocam no mercado as tarefas domésticas e de cuidado.

### **Pandemia emerge a urgência de politizar o cuidado**

Nosso desafio é politizar o cuidado. Reconhecer que questões que até muito recentemente eram tidas como próprias da esfera privada envolvem obrigações do Estado e ganham novas configurações no mundo contemporâneo. Esse desafio é giganteado nos contextos de crises econômicas, de estagnação dos serviços públicos de bem-estar, de prolongamento da vida humana, de aumento da proporção de idosos na população que, entre outras questões, transformaram a dependência num risco social e a questão do cuidado numa preocupação política.

Politizar o cuidado é reconhecer que a desvalorização destas funções é fruto de uma sociedade construída na negação e na invisibilidade da nossa dependência do



cuidado, da nossa ilusão de uma vida livre e autônoma, quando de fato essa autonomia depende de um conjunto de indivíduos que se ocupam da nossa vida cotidiana. Só quando nos confrontamos com uma mudança radical - fruto da doença, da velhice dependente ou de uma catástrofe - tomamos consciência da nossa extrema dependência de outros para que necessidades vitais sejam realizadas.

No Brasil, a tarefa de politizar o cuidado avançou com a regulamentação da profissão dos trabalhadores domésticos, em 2013. Mas, infelizmente, preferiu manter o segredo no caso dos cuidadores de idosos, crianças e pessoas com deficiência ou doença rara. Depois de tramitar por mais de 12 anos no Legislativo, o Projeto de Lei 11/16 que regulamentava a profissão, aprovado no Senado, foi vetado pelo presidente Jair Bolsonaro, com a justificativa de que a proposta feria o Artigo 5º, inciso XIII, pois restringiria o livre exercício profissional - na opinião do Ministério da Economia, autor da recomendação do veto. A preferência pela manutenção dessa invisibilidade, porém, enfrenta agora a força da pandemia da Covid-19 para trazer à tona dores sociais antes anestesiadas por escolhas políticas.

O veto se deu praticamente em silêncio. Uma notícia aqui, outra ali. O fato foi naturalizado na rotina da burocracia de Brasília. Sem reações palpáveis. O Legislativo acatou a decisão de veto do Executivo. No entanto, o olhar economicista tem suas consequências. A sociedade envelhecida que o Brasil já é cobra outras respostas quando menos se espera, basta que a dinâmica demográfica se cruze com outras realidades ou tendências globais do século XXI. De acordo com o Observatório da

Longevidade Humana e Envelhecimento (OLHE), ONG especializada na formação de cuidadores, desde 2015, essa é a profissão que mais cresce no Brasil. Esse imenso contingente que forja a “economia do cuidado”, como definiu Zelizer (2012), engrossa as fileiras da informalidade e do abstrato do trabalho nas cidades globais.

A Organização Mundial da Saúde (WHO, 2020) acaba de divulgar um guia especial sobre o tema do cuidado de longa duração após constatar que a letalidade da Covid-19 entre os idosos residentes em instituições de longa permanência para idosos (ILPIs) variou de 40% a 60% do total entre os países com transmissão comunitária do novo coronavírus. “Essa pandemia tem refletido nos cantos negligenciados e subvalorizados da nossa sociedade”, afirma Hans Henri P. Kluge, diretor regional da OMS para a Europa. “Em toda a região europeia da OMS, os cuidados de longa duração têm sido notoriamente negligenciados. Mas não deve ser assim. Olhando para o futuro e fazendo a transição para uma nova normalidade, temos um claro argumento para investir na criação de sistemas de assistência integrados, centrados na pessoa e de longo prazo em cada país.”

Depois do início da pandemia, o primeiro país a dar um passo na politização dos direitos dos trabalhadores do cuidado foi a França. Os deputados do partido da base do governo Emmanuel Macron apresentaram projeto para a “dependência” se tornar um quinto pilar do sistema de Seguridade Social do país (ao lado da previdência, licença médica, benefícios para a família e acidentes de trabalho). No domingo, dia 14 de junho, Macron, em seu quarto pronunciamento público sobre a pandemia,



citou os cuidados para os idosos e os profissionais de cuidado como parte importante de sua estratégia de retomada. A reação dos trabalhadores, porém, é de crescente insatisfação com os salários considerados baixos.

No ano passado, o país testemunhou, pela primeira vez, uma greve nacional dos funcionários de ILPIs (os antigos asilos, que lá tem a denominação de Ehpad, Etablissement d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes, equipamentos públicos ou mistos de saúde e assistência). Os custos econômicos foram grandes com o absenteísmo de todos os tipos de trabalhadores franceses, que, em 72 horas, tiveram que levar seus familiares idosos institucionalizados de volta para suas casas. Esse ano, novas greves na França emergem no setor em plena pandemia.

No Brasil, chegou-se a discutir exatamente a inclusão dos cuidados como um quarto pilar da seguridade social, em 2010, a partir de provocação de Camarano (2010). O caminho, porém, foi de redução da seguridade social, com a reforma da Previdência e o desfinanciamento do Sistema Único de Saúde. Nesse “novo normal” da proteção social, regido pela austeridade fiscal, nenhum olhar foi direcionado ao **cuidado**. O número de trabalhadores que declaram ter realizado trabalhos domésticos, em 2019, alcançou 146,7 milhões de brasileiros de 14 anos ou mais (IBGE, 2020)<sup>1</sup>. O cuidado de pessoas chegou a 54,1 milhões de trabalhadores de 14 anos ou mais de idade ou uma taxa de realização de 31,6%<sup>2</sup>, com destaque para mulheres, de pele preta e quanto menor o nível de instrução maior à dedicação ao cuidado de pessoas ou do domicílio.

### **Dilema ético, os idosos e a escassez de cuidado durante a pandemia**

A Covid-19 expôs a visão economicista do cuidado. Tal emergiu a epidemia houve um mal-estar em dizer com todas as letras que o jovem teria prioridade em relação ao idoso em caso de colapso do sistema de saúde, sobretudo nas unidades de tratamento intensivo (UTIs) e no uso de aparelhos de respiração induzida. Na Itália e na Espanha, diante desse dilema médico, associações de classe não optaram abertamente pelo critério de idade cronológica. Deram prioridade àqueles que teriam “recuperação mais rápida” ou “maior expectativa de vida” ou ainda “maior expectativa de vida com qualidade”.

Dar prioridade à “expectativa de vida” com o objetivo de garantir ao jovem a oportunidade de envelhecer não é uma decisão clínica. É, antes, uma opinião destituída de reflexão social. O que é potencialmente significativo não é necessariamente o real. Pode-se supor que um jovem viverá mais tempo, mas não há garantias para essa suposição. Sobretudo se esse jovem será mais ou menos produtivo. Dito de outra forma, na escassez de cuidado nada permite determinar, através de lentes economicista, quem terá direito à vida.

As últimas décadas foram marcadas por uma sensibilidade aguçada em relação aos direitos dos idosos no Brasil. A Constituição de 1988, a Política Nacional do Idoso (Lei 8.842/1994), o Estatuto de Idoso (lei 10.741/2003) são, certamente, dos mais avançados no mundo. As leis e propostas de medidas estabelecem direitos segundo concepções inegavelmente integradoras deste setor social e foram elaboradas por instituições governamentais em sintonia com organizações da sociedade civil. A



Carta de 1988 foi a primeira a reconhecer a pessoa idosa como um sujeito de direitos.

Delegacias de polícias de proteção dos idosos e grupos no Ministério Público voltados para os direitos dos idosos estão presentes em vários estados. Da mesma forma, conselhos municipais e estaduais, congregando representantes da sociedade civil e de organismo estatais, têm presença ativa no país, lutando incessantemente pela melhoria das condições de vida dos mais velhos.

A ética em saúde pública é distinta da ética clínica. As políticas de saúde tratam sobretudo da prevenção às doenças e com toda razão defendem na atual situação o isolamento e têm reiterado que “precisamos ficar em casa”. Os médicos e outros profissionais de saúde nos hospitais cumprem uma função clínica e espera-se que todos eles tomem decisões baseados na preocupação com o que é clinicamente relevante sem influência de preconceito social, decisões utilitárias ou soluções simplistas para o dilema do momento.

Os protocolos mais bem aceitos internacionalmente na definição de níveis de prioridades levam em conta as pessoas que necessitam de atendimento imediato ou que podem apresentar complicações sérias durante a espera para o atendimento médico. O Conselho Federal de Medicina, em 2016, criou novas diretrizes de definição de prioridades na admissão em UTIs. A resolução 2.156/2016 do CFM considera que a prioridade de admissão deve respeitar critérios de uma escala de 1 a 5, partindo de pacientes com alta probabilidade

de recuperação até os pacientes com doença em fase terminal.

Ao analisar a dinâmica demográfica no Brasil e no mundo e a escassez de cuidado no âmbito das famílias, é legítimo vislumbrar que esses dilemas são uma constante na sociedade contemporânea. Um dado importante da demanda por cuidado é a quantidade de idosos (60 anos ou mais) que vivem sozinhos no Brasil. No quarto trimestre de 2019, eles eram 5.711.190 ou 16,8% do total de 33.995.184 idosos brasileiros (Pnad, IBGE), sendo que 36% desses residentes individuais moravam nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, com destaque para a capital paulista (a única cidade global brasileira, de acordo com a ONU), onde 17,2% dos seus idosos vivem sozinhos constituindo assim o maior número absoluto do país.

**Dar prioridade à “expectativa de vida” com o objetivo de garantir ao jovem a oportunidade de envelhecer não é uma decisão clínica. É, antes, uma opinião destituída de reflexão social. .**

### Reflexões finais

É cedo para determinar tanto o momento que será, de fato, caracterizado como “pós-Covid” como, sobretudo, se haverá um outro modelo de Estado e quais seriam suas implicações em termos econômicos. O fato é que a pandemia da Covid-19 expôs a dependência do cuidado na sociedade contemporânea e o papel dos trabalhadores do cuidado no sistema de produção. Defende-se que qualquer análise econômica, daqui para a frente, em nome de alguma consistência metodológica e/ou amparo na realidade, deve incluir custos e benefícios do cuidado. Isso requer o reconhecimento desses trabalhadores e daqueles que demandam por esse serviço, em



especial os idosos, sempre negligenciados em tempos de escassez.

A metáfora da guerra tem sido utilizada para espelhar a luta que está sendo travada contra a Covid-19. Essa analogia é moralmente preocupante. Na situação de guerra o desafio é curar os soldados feridos e mandá-los de volta para o campo de batalha com a força suficiente para arrasar os inimigos. Numa epidemia é muito diferente. Precisamos salvar a vida dos civis de modo a preservar valores e sensibilidades de uma sociedade humana. As democracias enaltecem os princípios de igualdade e solidariedade. Sabemos que os principais determinantes da saúde são sociais e que é próprio dos Estados modernos procurarem reduzir desigualdades que marcam a vida social. Quando a expressão causa indignação, a metáfora da guerra instrumentaliza, vestida de benignidade.

Não lutamos contra a doença da mesma forma que enfrentamos um inimigo na guerra. As conquistas importantes de direitos dos idosos não podem ser ameaçadas por propostas de decisões apressadas, incongruentes, alarmistas e inoportunas que propagam o genocídio dos mais velhos. Muito menos por escassez de cuidados devido à negligência no planejamento econômico de uma pandemia ou mesmo em tempos de normalidade. Portanto, a politização do cuidado e sua discussão como parte da proteção social pelo Estado devem constituir a agenda já durante a pandemia, tendo em vista que o pós é indefinido.

### Referências bibliográficas

- CAMARANO, A.A. (2010) Cuidados de Longa Duração para Idosos: um novo risco a ser assumido?, Rio de Janeiro, Ipea.
- DEBERT, G.G., FELIX, J. (2020) Um segredo público escandaloso: a Covid-19 e os nossos cuidadores, Pandemia emerge a urgência de politizar o cuidado, Artigo publicado no jornal Valor Econômico, Caderno EU&FimdeSemana, p. 23, em 26/06/2020. Disponível em <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2020/06/26/guita-grin-debert-e-jorge-felix-a-covid-19-e-os-nossos-cuidadores.ghtml>
- .....(2020a) Dilema ético, os idosos e a metáfora da guerra em tempos de Covid-19, Artigo publicado no jornal Folha de S. Paulo, seção Tendências&Debates, p. 03, em 19 de abril de 2020. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2020/04/dilema-etico-os-idosos-e-a-metafora-da-guerra.shtml>
- IBGE (2020) Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, Outras formas de trabalho 2019. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101722> Acesso em 05/07/2020.
- SASSEN, S. (2001) The global city, New York, London, Tokyo, Second Edition, Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- WHO (2020) Strengthening the health system response to COVID-19: Preventing and managing the COVID-19 pandemic across long-term care services in the WHO European Region. Technical working guidance #6. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2020. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.
- WOODWARD, K. (2016) Um segredo público: o viver assistido, cuidadores, globalização. *Cad. Pagu* [online]. 2016, n.46, pp.17-57. ISSN 1809-4449. <https://>



[doi.org/10.1590/18094449201600460017](https://doi.org/10.1590/18094449201600460017).

ZELIZER, V. (2012) A economia do care In: HIRATA, H., GUIMARÃES, N.A. Cuidado e cuidadoras, as várias faces do trabalho do care, São Paulo, Editora Atlas.

+Esse artigo é a compilação e a ampliação do conteúdo de outros dois artigos publicados pelos autores na grande imprensa e que estão citados nas referências bibliográficas.

### Notas

<sup>1</sup> A Pnad Contínua classifica o cuidado dentro da categoria “outras formas de trabalho”, que abarca os afazeres domésticos no domicílio ou em domicílio de parente; o cuidado de pessoas (crianças, idosos, enfermos ou pessoas com necessidades especiais) no domicílio ou de parentes não moradores; a produção para o próprio consumo; e o trabalho voluntário. Essas atividades não entram no cômputo de ocupação utilizada em outros módulos da Pnad, por isso são chamadas de outras formas de trabalho, uma vez que também são consideradas trabalho, ainda que não

precificado ou tratado como parte do PIB. O trabalho em cuidado de pessoas é investigado com base em seis conjuntos de atividades que o entrevistado deve responder se realiza ou não, dentre as quais se tem: 1) auxiliar nos cuidados pessoais (alimentar, vestir, pentear, dar remédio, dar banho, colocar para dormir); 2) auxiliar nas atividades educacionais; 3) ler, jogar ou brincar; 4) monitorar ou fazer companhia dentro do domicílio; 5) transportar ou acompanhar para escola, médico, exames, parque, praça, atividades sociais, culturais, esportivas ou religiosas; e 6) outras tarefas de cuidados (IBGE, 2020).

<sup>2</sup> Em 2019, o cuidado era realizado, sobretudo, para moradores de 0 a 14 anos de idade: cerca de metade das pessoas que informaram cuidar de algum morador, o fizeram para crianças de 0 a 5 anos e para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos. O cuidado de idosos ocorreu em 10,5% dos casos, proporção que aumentou 0,8 p.p. entre 2018 e 2019. O único grupo onde houve redução do cuidado no período foi entre aqueles de 0 a 5 anos (redução de 1,5 p.p.). (IBGE, 2020)



---

# BOLETIM DO GRUPO FINDE

É uma publicação em edição especial do **grupo de pesquisa em Financeirização e Desenvolvimento** que reúne reflexões acerca dos impactos sociais e econômicos no Brasil da **Pandemia do Covid-19 e implicações futuras**. As análises são apresentadas em formato de artigos e conta com a colaboração de economistas e cientistas políticos.



# FINDE

GRUPO DE PESQUISA EM  
FINANCEIRIZAÇÃO E  
DESENVOLVIMENTO  
Universidade Federal Fluminense

---

## SOBRE O FINDE:

O grupo de pesquisa em Financeirização e Desenvolvimento (FINDE), sediado na Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF), em Niterói, congrega pesquisadores e alunos de pós-graduação da UFF e de outras instituições, interessados em discutir questões acadêmicas relacionadas ao avanço do processo de financeirização e seus impactos sobre o desenvolvimento socioeconômico das economias modernas.

O propósito do grupo é produzir estudos sobre como o avanço da financeirização tem transformado o ambiente macroeconômico condicionando decisões econômicas de famílias, firmas e governos, com desdobramentos sobre a dinâmica das economias no curto e no longo prazo.

A pauta de pesquisa é extensa e abarca temas da microeconomia – tomada de decisão dos agentes; funcionamento de mercados específicos; incentivos aos processos de inovação e desenvolvimento tecnológico – da macroeconomia – instabilidade financeira sistêmica; regulação do sistema financeiro; autonomia e eficácia de política econômica; assimetrias internacionais – e da interação entre estas duas dimensões analíticas.

---

## COORDENAÇÃO:

**Carmem Feijó** - Professora Titular de Economia (UFF)

## VICE-COORDENAÇÃO:

**Adriano Sampaio** - Professor de Economia (UFF)

## ENDEREÇO:

R. Prof. Marcos Valdemar de Freitas Reis, s/n, Niterói  
– Faculdade de Economia, Bl F, 5º Andar

---

## ORGANIZAÇÃO GERAL:

Fernanda Feil

## EDITORES:

Carmem Feijó e Adriano Vilela Sampaio

## RESPONSÁVEIS PELA EDITORAÇÃO:

Eduardo Mantoan, Linnit Pessoa e Vinicius Centeno

---

## CONTATO DAS AUTORAS E AUTORES

### Adriano Vilela Sampaio

adrianovs@id.uff.br

### Carmem Feijó

cbfeijo@gmail.com

### Carlos Henrique Horn

chvhorn@gmail.com

### Daniel Consul de Antoni

daniel.consul@hotmail.com

### Fabio Terra

fhbterra@gmail.com

### Fernanda Feil

nandafeil@yahoo.com

### Jorge Felix

jfelix@usp.br

### Julia Leal

juliaa.leal@hotmail.com

### Luciano D'Agostini

lucianodagostini@yahoo.com.br

### Marco Aurélio Crocco

crocco@cedeplar.ufmg.br

### Mateus Coelho Ferreira

mateuscf25@hotmail.com

### Pedro Lange Neto Machado

pedrolangenm@gmail.com

### Thiago Antonioli

thiagomantonioli@hotmail.com

### Virgínia Rolla Donoso

vivirollad@hotmail.com

### Vinicius Brandão

v.branda091@gmail.com

---

## MAIS INFORMAÇÕES:

E-Mail: [findeuff@gmail.com](mailto:findeuff@gmail.com)

Site: [www.financeirizacaoedesarrollo.uff.br](http://www.financeirizacaoedesarrollo.uff.br)

Facebook: [findeuff](https://www.facebook.com/findeuff)

Instagram: [grupo\\_finde](https://www.instagram.com/grupo_finde)

Youtube: [/Financeirização Desenvolvimento](https://www.youtube.com/FinanceirizacaoDesenvolvimento)