Pandemia e Socioeconomia

Os impactos da COVID-19 no Brasil, Nordeste e Maranhão

Org: João C. S. Marques - Marcello A. Duailibe Barros
Ricardo Zimbrão A. de Paula - Wilson F. Ribeiro Filho

CORECON MA
CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA
EDUFMA

Organização:
João C. S. Marques
Marcello A. Duailibe Barros
Ricardo Zimbrão A. de Paula
Wilson F. Ribeiro Filho

PANDEMIA E SOCIOECONOMIA: OS IMPACTOS DA COVID-19 NO BRASIL, NORDESTE E MARANHÃO

São Luís

EDUFMA

2022

Copyright © 2022 by EDUFMA|CORECON-MA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
Prof. Dr. Natalino Salgado Filho
Reitor
Prof. Dr. Marcos Fábio Belo Matos
Vice-Reitor
EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
Prof. Dr. Sanatiel de Jesus Pereira
Diretor

CONSELHO EDITORIAL

Prof. Dr. Luís Henrique Serra
Prof. Dr. Elídio Armando Exposto Guarçoni
Prof. Dr. André da Silva Freires
Prof. Dr. Jadir Machado Lessa
Profª. Dra. Diana Rocha da Silva
Profª. Dra. Gisélia Brito dos Santos
Prof. Dr. Marcus Túlio Borowiski Lavarda
Prof. Dr. Marcos Nicolau Santos da Silva
Prof. Dr. Márcio James Soares Guimarães
Profª. Dra. Rosane Cláudia Rodrigues
Prof. Dr. João Batista Garcia
Prof. Dr. Flávio Luiz de Castro Freitas
Bibliotecária Suênia Oliveira Mendes
Prof. Dr. José Ribamar Ferreira Junior

Capa: Dennys Henrique Torres Meireles
Projeto Gráfico: Dennys Henrique Torres Meireles
Revisão: João C. S Marques/ Dennys H. T. Meireles

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Pandemia e socioeconomia: os impactos da COVID-19 no Brasil, Nordeste e Maranhão / João C. S. Marques, Marcello A. Duailibe Barros, Ricardo Zimbrão A. de Paula, Wilson F. Ribeiro Filho (orgs.). – São Luís: EDUFMA, 2022.

645f.
ISBN 958-65-5363-076-5
D.O.I. 10.47592/CORECONMAL01
1. Pandemia – Covid - Economia. 2. Socioeconomia – Nordeste - Maranhão. I. Marques, João C.S. II. Barros, Marcello A. Dualibe. III. Paula, Ricardo Zimbrão A. de. IV. Ribeiro Filho, Wilson F. V. Título.

CDU 33: 614.4(812/813)
CDD 330

Bibliotecário: Carlos Wellington Soares Martins CRB 13/605

EDUFMA | Editora da UFMAAv. dos Portugueses, 1966 – Vila BacangaCEP: 65080-805 | São Luís | MA | BrasilTelefone: (98) 3272-8157www.edufma.ufma.br | edufma@ufma.br

APOIO INSTITUCIONAL

LISTA DE AUTORES

Airton Saboya Valente Junior
Alexsandro Sousa Brito
Aline Chevrand Campos
Anderson Nunes Silva
André Luiz Lustosa de Oliveira
Antônio Corrêa de Lacerda
Carlos Eduardo Nascimento Campos
Carlos Eduardo de Oliveira Lula
Célia Maria Silva Carvalho
Daniele de Fátima Amorim Silva
Deborah Werner
Diego Maciel de Oliveira
Diego Quintino Silva
Dionatan Silva Carvalho
Edney Loiola
Eduardo Henrique Santos Pereira
Fábio Lucas Pimentel de Oliveira
Francisco Mascarenhas Júnior
Gianna B. Cantanhede Rocha de Lima
Hellen Cristina Rodrigues Saraiva Leão
Jersiton Tiago Matos
João Carlos Souza Marques
João Eduardo Coutinho Melo
José de Ribamar Sá Silva
José Geraldo Pimentel Neto
José Lúcio Alves Silveira
Keilha Correia da Silveira
Laura Lúcia Ramos Freire
Laura Regina Carneiro
Lauro Chaves Neto
Leandro José Teixeira Barros
Leonardo Vinícius Cruz Moraes
Luiz Eduardo Simões de Souza
Marcello Apolônio Duailibe Barros
Marcelo de Sousa Santos
Marcelo Virgílio
Márcio Pochmann
Marcos Pacheco
Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli
Maria Ozanira da Silva e Silva
Marlana Portilho Rodrigues
Ricardo Zimbrão Affonso de Paula
Rodolfo Francisco Soares Nunes
Saulo Pinto
Talita de Sousa Nascimento Carvalho
Tania Bacelar de Araújo
Valéria Ferreira Santos Almada Lima
Vilma da Conceição Pinto
Welbson do Vale Madeira
Wendell Márcio Araújo Carneiro
Wilson França Ribeiro Filho

Lista de Instituições Parceiras

Conselho Regional de Economia do Maranhão – CORECON-MA
Universidade Federal do Maranhão – UFMA
Banco do Nordeste do Brasil – BNB
Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste – ETENE
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC
Associação Nacional dos Profissionais de Finanças Públicas – APROFIN
Grupo de Gestores das Finanças Estaduais - GEFIN
Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão – SEPLAN-MA

Sumário

APRESENTAÇÃO.....12

Capítulo 1.
O CENÁRIO MUNDIAL: O mundo em pandemia.....17
Luiz Eduardo Simões de Souza, Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli, Rodolfo Francisco Soares Nunes

Capítulo 2.
ACUMULAÇÃO DE CAPITAL, CAOS SISTÊMICO
E PANDEMIA: A Crise Final da Hegemonia Norte-Americana.....37
Ricardo Zimbrão Affonso de Paula

Capítulo 3.
2020 E O MARCO DA DÉCADA PERDIDA: Desafios da
Política Econômica para o Desenvolvimento.....75
Antônio Corrêa de Lacerda

Capítulo 4.
OS DESAFIOS DO BRASIL DIANTE DA PANDEMIA:
ANTECEDENTES E PERSPECIVAS.....99
Lauro Chaves Neto

Capítulo 5.
ENTRE O FEDERALISMO COOPERATIVO
E O FEDERALISMO DE CONFRONTO: Os desafios
da pandemia da covid-19 à jurisdição constitucional brasileira.....116
Carlos Eduardo de Oliveira Lula

Capítulo 6.
O DILEMA DA CONSOLIDAÇÃO FISCAL EM TEMPOS
DE PANDEMIA.....150
Célia Maria da Silva Carvalho, Aline Chevrand Campos, Vilma da Conceição Pinto

Capítulo 7.
INFRAESTRUTURA NO BRASIL**:** Da Mercadejação à Emancipação.....190
Deborah Werner, Fábio Lucas Pimentel de Oliveira

Capítulo 8.
AS MEDIDAS DE PREVENÇÃO AO AVANÇO DA COVID-19 E OS EFEITOS NO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL**:** Um paradoxo entre o isolamento social e a garantia do emprego?.....227
Carlos Eduardo Nascimento Campos, José de Ribamar Sá Silva, Marcelo Virginio Melo

Capítulo 9.
DO DECLÍNIO AO ACIRRAMENTO DA POBREZA NO BRASIL (2003-2020): Agravamento das desigualdades no contexto da COVID-19 e respostas do Estado Brasileiro para proteção social.....246
Maria Ozanira da Silva e Silva, Márcio Pochmann, Valéria Ferreira Santos Almada Lima, Talita de Sousa Nascimento Carvalho

Capítulo 10.
A GUERRA DE MUNDOS: PANDEMIA, LUTA DE CLASSES E O FUTURO.....287
Saulo Pinto

Capítulo 11.
A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA COVID-19 NO BRASIL.....308
José Geraldo Pimentel Neto, Diego Quintino Silva, Keilha Correia da Silveira, Edney Loiola, Diego Maciel de Oliveira

Capítulo 12.
IMPACTOS REGIONAIS DA PANDEMIA: Desafios e urgências à luz da trajetória recente da economia brasileira.....346
Fabio Lucas Pimentel de Oliveira, Tania Bacelar de Araújo

Capítulo 13.
EVOLUÇÃO DA ECONOMIA DO NORDESTE NO PERÍODO RECENTE.....385
Airton Saboya Valente Junior, Hellen Cristina Rodrigues Saraiva Leão, Laura Lúcia Ramos Freire, Wendell Márcio Araújo

Capítulo 14.
A PANDEMIA DA COVID 19 EM MUNICÍPIOS DA NOVA FRONTEIRA AGRÍCOLA BRASILEIRA.....416
Welbson do Vale Madeira, Leandro José Teixeira Barros

Capítulo 15.
ECONOMIA DA PANDEMIA PELA ÓTICA DA EPIDEMIOLOGIA.....436
Marcos Pacheco

Capítulo 16.
OS IMPACTOS DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS
SOBRE O EMPREGO, A RENDA E A DESIGUALDADE
NO MARANHÃO: Uma análise dos primeiros dois trimestres de 2020.....459
Alex Brito, Daniele de Fátima Amorim Silva, Francisco Mascarenhas Júnior, Jersiton Tiago Matos

Capítulo 17.
AS AÇÕES ESTRATÉGICAS EM MEIO A CRISE
SANITÁRIA: A resposta do Maranhão a COVID-19
e suas implicações no tecido socioprodutivo.....489
Dionatan Silva Carvalho, Talita de Sousa Nascimento Carvalho, Marlana Portilho Rodrigues Santos, Anderson Nunes Silva, Leonardo Vinícius Cruz Moraes

Capítulo 18.
DO BRASIL AO MARANHÃO: As mudanças de
paradigmas fiscais em meio à Pandemia da COVID-19.....516
João Carlos Souza Marques, Marcello Apolônio Duailibe Barros, Marcelo de Sousa Santos, Gianna Beatriz Cantanhede Rocha de Lima, Eduardo Henrique Santos Pereira

Capítulo 19.
OS DESAFIOS DE SÃO LUÍS NA PANDEMIA:
Um ensaio sobre o comportamento do nível de
preços e do mercado de trabalho no ano de 2020.....588
Wilson França Ribeiro Filho, Laura Regina Carneiro, João Eduardo Coutinho Melo

Capítulo 20.
A PANDEMIA DO COVID-19 E O DESEMPENHO
FISCAL DE SÃO LUÍS: Uma análise do resultado
primário entre 2019 e 2020.....623
José Lúcio Alves Silveira, André Luiz Lustosa de Oliveira

APRESENTAÇÃO

Carlos Henrique Fialho Mussi[1]

O leitor ao abrir esse livro notará a extensão e intensividade dos capítulos e o esforço e compromisso dos autores em provê-lo com as informações e análises do que foi, e ainda é quando escrevo, uma pandemia no século XXI. "PANDEMIA E SOCIOECONOMIA: Os impactos da COVID-19 no Brasil, Nordeste e Maranhão" é constituido de vinte capítulos escritos por professores e especialistas em diferentes áreas econômicas, sociais e políticas. Lemos sobre o cenário mundial, uma possível década perdida para todos, a condução da política fiscal nessa emergência, a resposta federativa entre os diferentes níveis de governo. A seguir, os autores analisam o setor de saúde e os resultados da pandemia na população no mercado de trabalho, na geração de renda e nos incrementos na pobreza e extrema pobreza. O livro distingue-se ao trazer aspectos regionais, em particular no Nordeste e no Maranhão. Nesses capítulos, o leitor seja ele da região como de fora poderá evidenciar os desafios e opções para uma significativa participação da população brasileira em como proteger-se e recuperar da pandemia, seja na saúde como na economia e sociedade. Anoto também os capítulos que trazem pontos de questionar a própria estrutura de poder, seja a de classes ou da hegemonia internacional.

Apresentar e resumir cada um dos capítulos, além de ocupar muitas páginas, retiraria o prazer da descoberta na leitura deles. Há muita informação, dados, cenários, referências e interessantes textos com conclusões que talvez o leitor fique entusiasmado, mas outras que serão

[1]Mestre em Economia pela PUC-RJ e atual diretor do Escritório da CEPAL no Brasil. As opiniões emitidas são de responsabilidade do autor e não refletem as posições das instituições nas quais o autor trabalha.

criticadas. Essa chegada ao final de um texto e avaliar o que aprendemos ou o que fomos alertados é o ponto inicial para participarmos do debate sobre políticas e eventualmente na posição que teremos ao sermos colocados de frente à urna eletrônica e digitar o nosso voto.

Arriscando em colocar uma característica ao amplo material do livro, eu o chamaria de uma discussão sobre modelo de desenvolvimento para nós, após essa parada súbita que foi a pandemia da COVID-19. Aníbal Pinto, um dos fundadores da escola de pensamento cepalina, estruturalista e principalmente latino-americana, colocou no final dos anos1960 a discussão sobre "estilos de desenvolvimento" que de forma simples dita que além do "para onde" queremos chegar, precisamos saber como iremos trabalhar para chegar lá. Na época, havia certamente uma disputa em dois "estilos" de desenvolvimento, refletindo as próprias diferenças em organização econômica e política. Hoje, há vários estilos para analisar e conhecer com experiências em países do Norte ou do Sul.

Desde 2016, a CEPAL recuperou essa discussão de estilo de desenvolvimento e propôs alguns pontos para que o debate seja realizado de uma forma pelo menos organizada. Afinal, não há o "estilo" melhor ou correto. A população em cada país deve ser informada sobre as condições, oportunidade, custos e escolhas para formular o seu "estilo" de desenvolvimento. A seguir farei de forma muito breve uma descrição do que a CEPAL propõe.

O ponto de partida na discussão sobre o estilo é reconhecer fatores que atuam ou irão atuar de forma exógena (no popular, fora do nosso controle) na nossa população e no nosso território. Exemplos são mudanças em curso e que dificilmente serão alteradas no curto prazo. Como a demográfica – a proporção de maiores de 60 anos em breve será maior que a proporção dos menores de 20 anos -, a do clima – observamos passivamente o aumento de eventos meteorológicos de maior intensidade -, a tecnológica – a pandemia exigiu maior aceleração do uso da virtualidade e mundo digital - e a o poder internacional – as disputas entre as grandes potências nos afetam e pouco podemos alterá-

las. Nesse último ponto é bom lembrar uma frase de um antigo Secretário Geral da ONU: “A ONU não foi feita para assegurar que chegaremos ao paraíso, mas para evitar que caíamos todos num abismo.” Os esforços do multilaterarismo desde 1945, no qual a América Latina atuou fortemente, são para evitar esse abismo seja político ou até climático. Por fim, há os valores fundamentais dos direitos humanos que são a base de sociedades democráticas.

Em seguida, os debates sobre estilos de desenvolvimento devem trazer propostas sobre três “eficiências”, ou seja, “o maior resultado com o melhor uso dos insumos”. A primeira chamamos “Schumpeteriana”, em homenagem a Joseph Schumpeter, economista austríaco que nos apontou a importância da inovação e do ciclo de produção capitalista, caracterizado como a destruição criativa, aonde novas tecnologias eliminam e criam novos padrões de produção. Nessa eficiência há que estudar e debater o que somos capazes de produzir hoje e o que poderemos produzir no futuro se alterássemos a nossa estrutura de produção. A segunda eficiência é denominada “Keynesiana” para lembrar John Maynard Keynes que nos apontou a importância da demanda nas decisões econômicas. Principalmente, Keynes indicou o papel do Estado na gestão dessa demanda, tributando, subsidiando e distribuindo os ganhos de renda para que pudéssemos atingir o pleno emprego e níveis de produção mais altos. Para paises latino-americanos, por exemplo, o debate dessa eficiência está para qual demanda devemos atender externa ou interna? A nossa história econômica é composta de ciclos de commodities, com superexploração de nossos recursos naturais. Esse último ponto nos leva à terceira eficiência que é da sustentabilidade. Não é apenas nos referindo a sustentabilidade ambiental, mas também a sustentabilidade social e econômica. Nessa eficiência estamos analisando a governança ou as instituições que criamos e mantemos. Caso essa governança não se mostre eficaz para responder à população sobre o uso dos recursos naturais, sobre a alocação de recursos públicos como transferências e benefícios para

certos grupos e principalmente se não há efetiva distribuição e inclusão social, iremos observar crises ou “estalos” públicos, como os ocorridos no Chile em 2019 ou nos anos anteriores em vários países “desenvolvidos” com protestos sobre a crescente desigualdade de renda e da riqueza!

Estudar e analisar esses pontos para debater estilos de desenvolvimento não é algo mecânico, exige-se a construção de consensos básicos. Sociedades democráticas têm demonstrado maiores resiliências para buscar esses consensos, especialmente pelo respeito aos direitos humanos e ao livre fluxo de informações e conhecimentos.

Com a estrutura descrita acima, espero que o leitor possa ao final de um capítulo ou na totalidade desse livro ter subsídios para verificar sobre quais são condições exógenas dada a um país como o Brasil e como colocar os diferentes pontos em alguma das três eficiências. Além do impacto da Covid-19, poderemos construir as opções de estilos de desenvolvimento para o Brasil, para o Nordeste e para o Maranhão.

Agradeço ao economista João Carlos Souza Marques e a diretoria do CORECON-MA pelo convite de fazer essa apresentação. Principalmente, estou grato à cada um dos autores pelos excelentes textos e análises muito bem-preparadas e provocativas para o nosso pensar!

Boa leitura

Capítulo 1

O cenário mundial: O mundo em pandemia

CAPÍTULO 1

O CENÁRIO MUNDIAL: O mundo em pandemia

Luiz Eduardo Simões de Souza[1]
Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli[2]
Rodolfo Francisco Soares Nunes[3]

1. INTRODUÇÃO

O século XXI, em suas primeiras décadas, apresenta uma sucessão de crises econômicas mundiais encadeadas a crises hegemônicas no sistema mundial. Uma ordem bipolar, que delineou os traços geopolíticos do mundo desde a metade do século anterior, emergida de duas guerras (1914 e 1939) e uma crise (1929), teve o colapso e a queda de um de seus polos em sua última década (1991), e agora observa o que parece ser o momento de ocaso do que se considerava o polo "sobrevivente" ou "vitorioso", da "guerra fria".

Nossa contemporaneidade testemunha o que parecem os estertores do império estadunidense, frente à competição multipolar com China e Rússia. Contudo, o crescimento da escala e influência de novas forças hegemônicas não se mostra ainda preponderante no cenário mundial. Os EUA ainda continuam com sua força militar e influência geopolítica, como se pode observar pelo recente ciclo de golpes legais e paralegais nas democracias latino-americanas, que se mostraram menos sólidas em suas instituições do que se imaginava até então. Tudo isso

[1]Doutor em História Econômica, Professor da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).
[2]Doutora em História Econômica, Professora da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).
[3]Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico, Professor da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

com o bônus da pandemia de COVID-19, que assola mais de nove milhões da população mundial, no momento em que escrevemos estas linhas.

Traumas coletivos tendem a afastar a atenção dos observadores e analistas em geral dos eventos circundantes, ou do chamado contexto. O cenário anterior a tais traumas, em muitas ocasiões, é posto de lado em nome do efeito dramáticos dos fatos prementes, de seu sentido de urgência, da "ordem do dia".

Entendemos, e este é o propósito dessa reflexão, que, se a pandemia que hoje vivemos pode (ou não) ter um caráter acidental, as consequências e comportamentos tendenciais da economia mundial não são resultados de fortuidade, mas sim do emprego sistemático e intensivo de políticas consideradas por muito tempo adequadas dentro dos ambientes de governança, dos estados nacionais às corporações. Tais políticas, marcadas pelo tolhimento da margem de ação dos governos, desregulamentação e retirada das proteções a assimetrias nas relações econômicas, não apenas contribuíram para a disseminação da pandemia – é possível especular que até para seu surgimento – mas também constituem, na atualidade, o paradigma a ser imediatamente superado, em benefício da humanidade e do planeta.

Assim, nossa reflexão sobre o contexto atual visa o entendimento da construção, a partir da crise vigente, de uma ordem multipolar mundial, com diversidade multicultural e papel ativo dos estados na promoção de políticas públicas. A recuperação desse papel caminha pari passu com a recuperação da humanidade em um cenário posterior. Se antes da pandemia, o resgate da agenda do estado já se reconhecia como necessária no debate acadêmico acerca das políticas econômicas, hoje se torna uma necessidade objetiva e um caminho incontornável nas estratégias de sobrevivência e superação da atual crise.

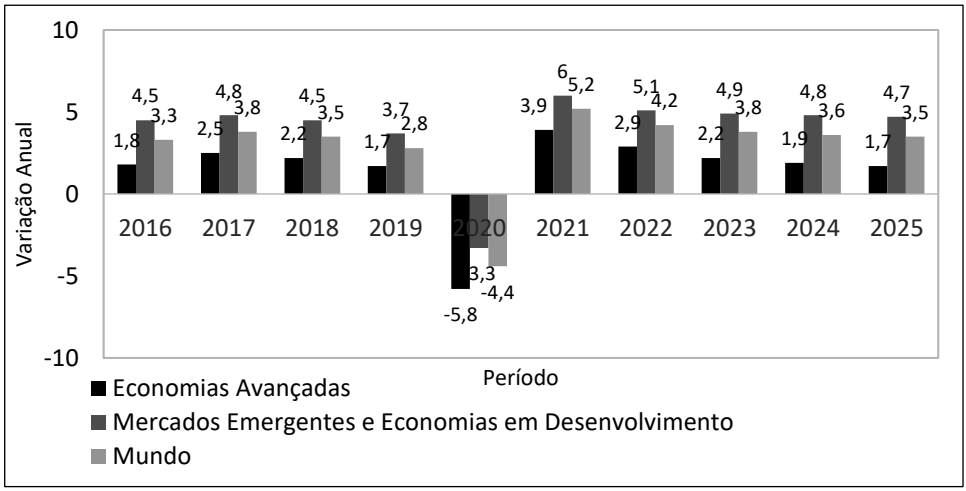
Para tanto, arrolaram-se nessa reflexão as análises e prospecções de alguns órgãos internacionais de política e planejamento econômico, mostrando não apenas a trajetória da economia mundial antes da

pandemia, o qual já prenunciava uma crise em seu horizonte, mas as projeções mais imediatas – de curto prazo – do comportamento das variáveis agregadas referentes à macroeconomia e comércio internacional.

2. ANÁLISE DE DADOS

Os dados aqui apresentados expressam algumas tendências para se entender em que ponto estávamos antes da pandemia. Originam-se do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Gráfico 01. Variação anual do PIB Mundial, das Economias avançadas e dos Mercados Emergentes de 2016-2019 e Projeção para 2020-2025.



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do FMI, 2020

Cabe ressaltar a disparidade temporal da disponibilidade dos dados e as diversas metodologias utilizadas por essas bases. Sendo assim, algumas variáveis são apresentadas em períodos distintos das demais, mas cabe aqui destacar a tendência observada nessas amostras.

O primeiro gráfico traz a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) para a economia mundial, juntamente com derivações em economias avançadas e mercados emergentes no período de 2016-2019. Além disso, apresenta uma projeção do FMI para os anos de 2020-2025, já incluindo as prospecções para esses grupamentos no ano da pandemia.

Observa-se no gráfico 01 uma tendência à queda do PIB das três variáveis a partir de 2017. O crescimento das economias avançadas foi de 1,7% em 2019 ao passo que o crescimento do PIB mundial foi de 2,8%. De acordo com as projeções do FMI, a pandemia atingirá de forma dissonante as diversas economias. As economias avançadas, apesar de um crescimento menor em 2019, apresentam a maior projeção de queda no Produto Bruto para 2020, -5,8%. Ao passo que os mercados emergentes possuem uma projeção de queda em 3,3%.

Para o FMI a retomada da economia também se dará de forma desigual. Para o Fundo os mercados emergentes apresentarão um maior crescimento em 2021 frente ao crescimento das economias avançadas. Em 2025 o desempenho da economia será próximo ao observado antes da pandemia.

A tabela a seguir apresenta a variação do crescimento de alguns países e grupo de países selecionados em dois períodos distintos: 2001-2010 e 2011-2019. Colocando uma lupa sobre o crescimento anterior à pandemia, podemos tecer algumas considerações acerca da desaceleração observada no segundo período.

Com a tabela 01, observamos um crescimento menor no período de 2011-2019 em quase todos os países e grupos de países. Mesmo os que apresentaram um crescimento maior no segundo período, o têm em uma diferença pequena.

Tabela 01. Variação do Crescimento do Produto Interno Bruto do Mundo, Países, e Grupos de Países selecionados, de 2001-2019

Países	2001-2010	2011-2019	2001-2019
China	151,7%	73,0%	377,1%
Índia	83,0%	68,1%	223,8%
Mundo Árabe	51,6%	26,0%	98,3%
Mundo	29,8%	24,6%	66,8%
Canadá	31,8%	16,5%	58,4%
Brasil	41,6%	2,2%	50,5%
Estados Unidos	17,6%	20,0%	43,4%
Membros OCDE	16,1%	16,4%	37,7%
Reino Unido	14,4%	16,2%	35,0%
União Europeia	12,1%	12,1%	28,1%
França	11,0%	10,0%	24,9%
Alemanha	7,1%	12,2%	24,9%
Japão	6,1%	9,1%	15,6%
Itália	1,2%	-0,1%	1,8%

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do Banco Mundial e OCDE, 2020

O expressivo crescimento da economia chinesa observado no século XXI se deu de forma mais contundente na primeira década, mas ainda sim os 73% de crescimento entre 2011-2019 não encontre semelhante em grandes potências no mundo ocidental. Destaca-se, também, o crescimento da economia indiana no mesmo período.

Quanto ao crescimento brasileiro no período, observemos que, do aumento de 50,5% do PIB entre 2001-2019, a aceleração se deu no primeiro período, apresentando a maior desaceleração dos dados observados no segundo período. A estagnação no segundo período representa a pior década da economia brasileira em 120 anos[4].

Em seu relatório de novembro de 2019, a OCDE já apontava uma fragilidade na recuperação econômica global em um ambiente de incertezas frente a estagnação do comércio mundial, muito causado pelo

[4]Ferrari (2019)

acirramento das tensões comerciais capitaneadas pelos Estados Unidos e China. A desaceleração poderia ser agravada se estas tensões se agravassem e resultassem em mais restrições ao comércio e investimentos. Também destaca o papel do Brexit e a desaceleração da economia chinesa como atenuantes do fraco desempenho econômico mundial para o período[5].

Da mesma forma, o relatório econômico anual de 2019 do Fundo Monetário Internacional - World Economic Outlook - também destacava o baixo nível de atividade das manufaturas, o menor desde a crise financeira de 2007-2008. Aponta que o baixo crescimento econômico observado se apoiava no setor de serviços e já não vislumbrava um crescimento acima de 3,4% no PIB mundial[6].

Mesmo assim, o crescimento se daria com alguns fatores condicionantes. O primeiro seria a manutenção do desempenho da economia dos mercados emergentes na América Latina e Oriente Médio. O segundo ponto seria a diminuição das incertezas causadas pela desaceleração das economias estadunidense e chinesa, além do arrefecimento das tensões comerciais dos dois países[7].

Se o relatório de 2019, em situações sanitárias típicas, já apontava incertezas quanto ao desempenho econômico, o relatório da OCDE de junho de 2020 apresentava diversas questões acerca da possibilidade e capacidade das economias em se recuperarem frente a grave crise sanitária causada pela pandemia da COVID-19[8].

O relatório da OCDE de 2020 apresenta um misto das medidas econômicas adotadas como respostas à pandemia pelos governos em todo mundo com recomendações para uma eventual segunda onda de contágio ou uma recuperação da economia no período seguinte. A OCDE afirma que as feridas deixadas pela pandemia na economia mundial

[5]OCDE (2019)
[6]FMI (2019)
[7]Ibid
[8]OCDE (2019)

poderão levar anos para serem curadas e, mesmo assim, deixar cicatrizes permanentes[9].

A tabela a seguir apresenta as projeções da Organização para os anos de 2020 e 2021 contidas em seus relatórios de 2019 e 2020.

Tabela 02. Estimativa da OCDE para os anos de 2020 e 2021 de acordo com seus relatórios anuais.

Países	Em 2019		Em 2020*		Em 2020**	
	Para 2020	Para 2021	Para 2020	Para 2021	Para 2020	Para 2021
Crescimento Mundial	2,9	3	-7,6	2,8	-6	5,2
Crescimento G20	3,2	3,3	-7,3	3,1	-5,7	5,5
Taxa de Desemprego	5,1	5,1	10	9,9	9,2	8,1
Comércio Mundial	1,6	2,3	-11,4	2,5	-9,5	6

Fonte: elaborado pelos autores com base nos relatórios da OCDE
Notas: * considerando duas ondas da COVID-19 ** considerando apenas uma onda de impacto da COVID-19

De acordo com a tabela 02, o crescimento da economia mundial em 2020, que estava contava com uma projeção de aumento em 2,9% antes da pandemia, passou a contar com dois cenários distintos. O primeiro – de um decréscimo de 7,6% - leva em consideração que a pandemia causará apenas uma segunda onda de contágio, caso seja descartado, o crescimento mundial será de -6%.

A recuperação da economia também dependeria da existência ou não de uma segunda onda de contágio. A OCDE projeta um crescimento de 2,8% em 2021 caso haja uma segunda onda e de 5,2 no melhor cenário. O comércio mundial e a taxa de desemprego também apresentam projeções nada animadoras para a organização.

O FMI publicou o seu W*orld Economic Outlook* quando já se registrava mais de um milhão de mortos decorrentes da COVID-19. Nesse relatório o FMI afirma que ainda havia alguns motivos para se ter esperança. Parte dessa projeção mais otimista se daria pela recuperação

[9]OCDE (2020a)

da economia chinesa e reabertura de alguns outros mercados pelo mundo[10]. Ao contrário da OCDE, o FMI não apresentou em seu relatório alguma projeção considerando uma segunda onda de contágio da doença.

Cabe destacar que 2019 também foi um ano de tensões comerciais entre as duas maiores potências econômicas do mundo, China e Estados Unidos da América. A tabela abaixo apresenta a participação do comércio exterior em proporção ao PIB de cada país no período de 2011 a 2019.

Tabela 03. Comércio Exterior em proporção ao PIB, 2011-2019

Países	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
União Europeia	84,0	85,6	85,2	86,1	87,4	86,3	89,5	90,9	90,7
Alemanha	85,2	86,5	85,1	84,6	86,1	84,7	87,7	88,7	88,1
Mundo Árabe	92,2	94,0	94,3	93,3	88,9	82,7	86,1	86,3	87,8
Canadá	62,6	62,6	62,2	64,4	66,2	65,4	65,0	66,1	65,0
França	58,8	59,7	59,8	60,5	61,8	61,1	63,0	64,5	64,5
Reino Unido	62,3	61,1	61,2	58,4	56,7	58,5	61,9	62,6	64,3
Membros da OCDE	56,3	56,8	56,6	57,0	56,1	54,9	56,9	58,2	60,6
Mundo	60,4	60,5	60,0	59,6	57,7	56,0	57,9	59,4	60,4
Itália	55,1	55,7	54,9	55,3	56,4	55,4	58,6	60,5	60,1
Índia	55,6	55,8	53,8	48,9	41,9	40,1	40,7	43,4	40,0
China	50,7	48,3	46,7	44,9	39,5	36,9	37,6	37,5	35,7
Brasil	23,9	25,1	25,8	24,7	27,0	24,5	24,3	29,4	29,0
Estados Unidos	30,8	30,6	30,0	30,0	27,7	26,5	27,1	27,6	26,4

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do Banco Mundial

Dos que possuem uma participação relativa Comex/PIB acima da proporção mundial em 2019, destaca-se o incremento do comércio dos países da União Europeia (UE). Tal aumento se deu pelo firmamento de novos acordos comerciais estabelecidos durante a década[11].

Os que apresentaram a relação abaixo da média mundial, destaca-se a China e os Estados Unidos onde ambos diminuíram relativamente a

[10]FMI (2020)
[11]European Commission (2020)

participação do comércio exterior no PIB. Tal diminuição se deu, principalmente no caso chinês, pelo incremento no PIB e não pela diminuição do volume transacionado, o movimento contrário foi observado no caso brasileiro.

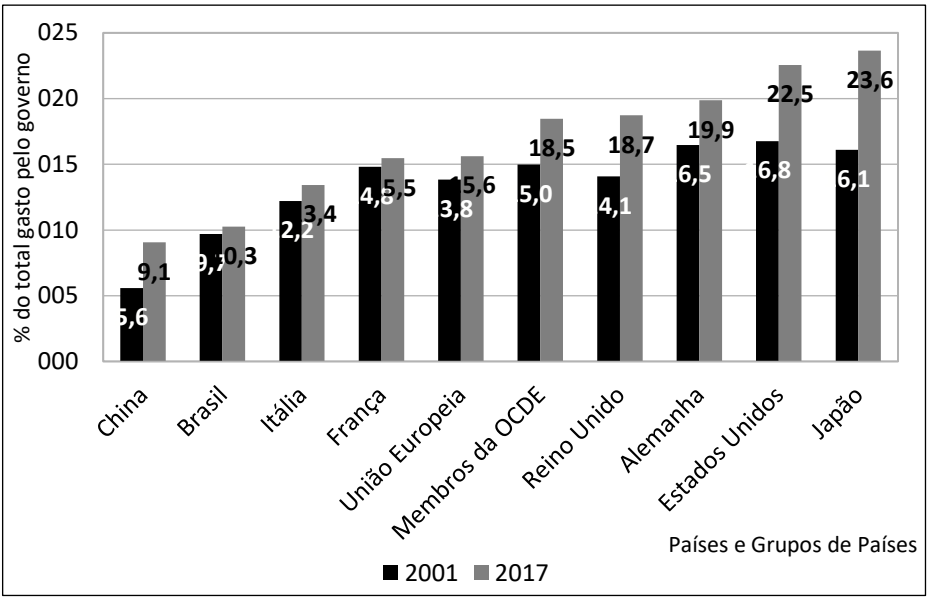
O relatório da OCDE de 2019 apontava que o comércio mundial permaneceria enfraquecido enquanto as tensões comerciais permanecessem, mantendo uma estagnação no volume transacionado iniciada no final de 2018. O relatório também sugere que este enfraquecimento também se deu pelo baixo desempenho da exportação de manufaturados. Destaca-se, ainda, que o relatório aponta a intervenção estatal e a incompatibilidade tecnológica como atenuantes das tensões e do baixo desempenho do comércio mundial[12].

O relatório do FMI também apontava um enfraquecimento do comércio mundial e o atrelava a uma baixa produção industrial. Também destacava que este desempenho mais fraco também se devia à desaceleração das economias emergentes, como Brasil, Índia, México e Rússia. Outro fator destacado pelo Fundo foi a diminuição das importações chinesas em 2019[13].

A pandemia evidenciou a necessidade do gasto público em saúde, não apenas nas políticas efetivas de infraestrutura e pronto atendimento, mas prevenção, suporte e logística, além do evidente investimento em ciência e tecnologia. O gráfico a seguir apresenta os gastos governamentais com saúde em proporção dos gastos governamentais para os anos de 2001 e 2017.

[12]OCDE (2019)
[13]FMI (2019)

Gráfico 02. Despesas domésticas do governo com saúde do total das despesas do governo, 2001 e 2017

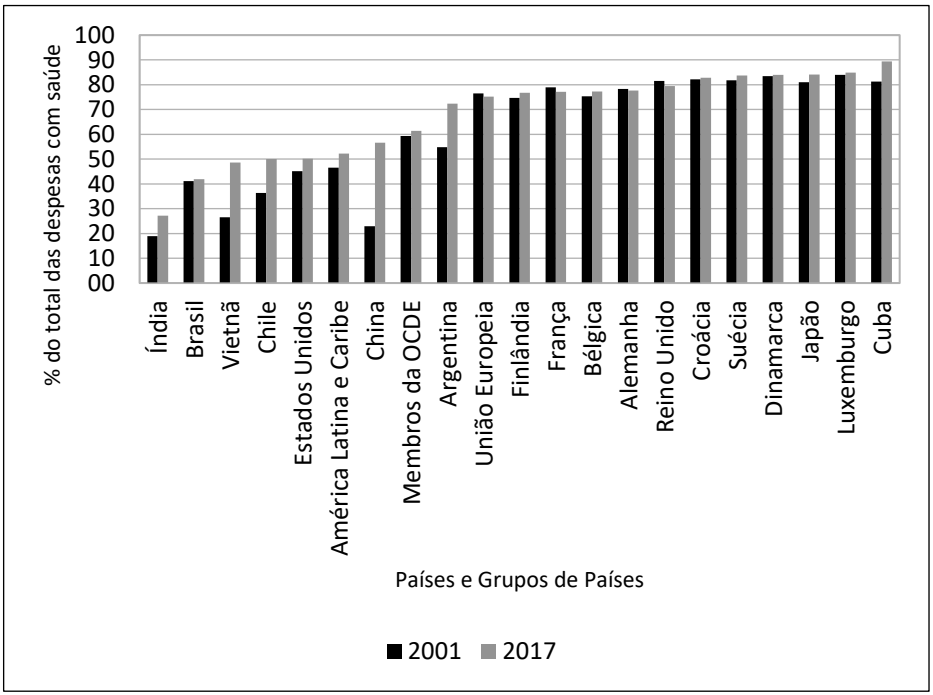


Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do Banco Mundial

Os dados do Banco Mundial revelam um aumento em proporções diferentes nos gastos públicos direcionados à saúde. A média dos membros da OCDE passou de aproximadamente 15% para 18,46% em 2017. Reino Unido, Alemanha, EUA e Japão apresentaram os maiores crescimentos dos dados observados, acima da média da OCDE.

Outra variável que nos ajuda a visualizar o tratamento da saúde por parte do poder público é a participação do gasto estatal no total gasto na saúde em cada país. É nesse sentido que o gráfico a seguir traz os dados de forma mais ampliada acerca das despesas correntes em saúde.

Gráfico 03. Percentual das despesas governamentais em saúde do total das despesas correntes com saúde, 2001 e 2017



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do Banco Mundial

Se utilizarmos novamente a média da OCDE como referência na análise, podemos observar que os países da organização contribuem em média com 60% das despesas correntes em saúde no ano de 2017, patamar próximo ao observado em 2001. O maior crescimento observado foi o caso chinês, onde passou de aproximadamente 20% em 2001 para quase 55% em 2017.

Fora da OCDE, destacam-se Cuba, Croácia e Argentina que financiam as despesas correntes em saúde através das despesas governamentais a um nível acima de 65% em 2017.

De acordo com o relatório anual da OCDE de 2020, a capacidade do setor de saúde em todo o mundo sofreu um significativo incremento emergencial. Os países começaram a enfrentar a pandemia com

capacidades diferentes. Mesmo que o objetivo tenha sido o mesmo – reduzir o pico de surto e trazê-lo para próximo da capacidade instalada do sistema de saúde – países classificados como desenvolvidos apresentavam uma capacidade maior de resposta frente aos países emergentes e não desenvolvidos[14].

Outro ponto-chave que merece destaque é a vulnerabilidade do emprego pelo mundo. A Organização Internacional do Trabalho lança uma estimativa da quantidade de trabalho vulnerável do emprego total.

Em 2001, mais da metade dos empregos eram classificados como vulneráveis, onde há pouco ou nenhum acesso a políticas de proteção, mesmo com uma diminuição, em 2019 essa estimativa ainda fica acima dos 40%. A estimativa aponta que Índia, China e Brasil, apesar de uma redução no período observado, apresentam os maiores índices de vulnerabilidade do trabalho.

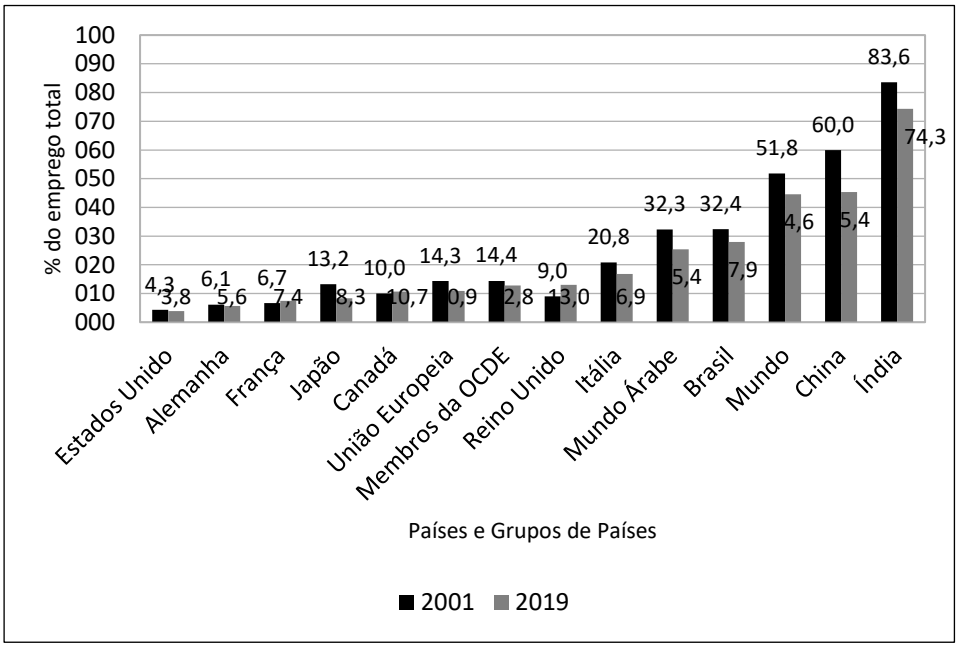
De acordo com a OCDE, o desemprego no mundo causado pela pandemia da COVID-19 será o maior em 25 anos e terá uma recuperação lenta e dependente do efetivo controle da propagação da doença. Como resposta, os governos precisarão agir no sentido de garantir a realocação e recolocação da mão de obra e mitigar os impactos nos padrões de vida através da manutenção dos empregos existentes. Para Organização, uma das formas de garantir esses empregos se dará através de subsídios emergenciais para as empresas[15].

Alguns setores foram afetados de uma forma mais intensa que outros e isso se refletiu no mercado de trabalho. A OCDE classifica como "trabalho atípico" aqueles sem vínculo empregatício ou aqueles empregos de meio período, autônomos e/ou temporários. Estes sofreram mais com a pandemia que os que possuíam alguma proteção no emprego. Os setores mais afetados pela disseminação da COVID-19 envolvem a

[14]OCDE (2020a)
[15]OCDE (2020a)

prestação de serviços de contato direto, como por exemplo o turismo[16] e são destes setores que se observou um maior crescimento do desemprego.

Gráfico 04. Estimativa da Organização Internacional do Trabalho de emprego vulnerável do emprego total, 2001 e 2019



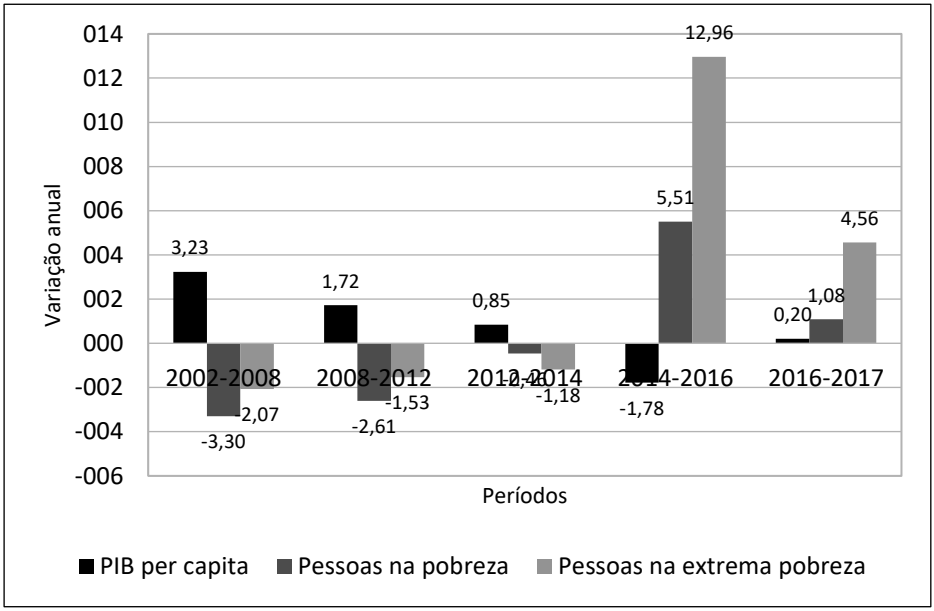
Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do Banco Mundial e da OIT

Estima-se que cerca de 400 milhões de empregos foram afetados com a redução de horas e aproximadamente 155 milhões de postos de trabalhos foram perdidos, mesmo com o suporte de políticas econômicas. Os trabalhadores mais jovens foram os mais afetados e acentuou a desigualdade de renda, chegando a níveis observados na década de 1990[17].

[16]OCDE (2020a)
[17]FMI (2020)

Além da vulnerabilidade do trabalho e atrelado a esta, a quantidade de pessoas na pobreza e na extrema pobreza também foram impactados pela pandemia. Olhando um pouco para trás, através do gráfico a seguir, podemos observar a variação do PIB per capita e da quantidade de pessoas nessas condições.

Gráfico 05. Variação anual do PIB per capita, da quantidade de pessoas na pobreza e na extrema pobreza, 2002-2017



Fonte: adaptado pelos autores com base nos dados da OCDE

Os dados apresentados pela OCDE estão divididos em 5 períodos, onde o primeiro (2002-2008) mostra que, ao passo que o PIB per capita aumentou 3,23%, a quantidade de pessoas na pobreza e na extrema pobreza diminuiu. O mesmo se observa no segundo período (2008-2012). Esse período, conforme já apresentado no gráfico 01, é representado por forte crescimento da economia global.

De forma menos contundente, o terceiro período (2012-2014) apresenta uma variação positiva menor que observado anteriormente. O quadro se inverte no período subsequente (2014-2016) onde se sinaliza

uma variação negativa do PIB per capita e um aumento das pessoas na pobreza e de forma mais expressiva das pessoas na extrema pobreza. O último período (2016-2017) sinaliza uma leve recuperação desses indicadores, mas sem superar o resultado negativo anterior.

De acordo com a OCDE, o impacto da COVID-19 só não foi maior para as pessoas que estão abaixo da linha da pobreza pois os governos utilizaram políticas fiscais que garantissem determinado nível de demanda interna através do apoio à renda dessas famílias. Apoiou, também, a renda dos aposentados e empregados autônomos, evitando que estes ingressem nessa estatística[18].

A OCDE sustenta que a política fiscal como forma de mitigar os impactos da COVID-19 deve ser mantida em 2021, principalmente naqueles países mais impactados e que possuam dificuldades em sua recuperação. No entanto, a Organização defende que este apoio fiscal não deva obstruir os ajustes necessários nos programas emergenciais e devam se limitar ao apoio à renda e no encorajamento do setor produtivo em reestabelecer suas atividades[19].

O FMI afirma que os resultados seriam piores sem as respostas rápidas dos entes governamentais através de políticas fiscais, monetárias e regulatórias sem precedentes. Destaca-se a manutenção da renda disponível para as famílias e manutenção do fluxo de caixa para as empresas. No entanto, o Fundo sugere uma saída gradual dessas políticas e uma reestruturação dos débitos. Defende, também, um direcionamento dos investimentos em saúde, educação e projetos de infraestrutura de alto retorno[20].

Para que a economia mundial volte a crescer de forma sustentada a partir de 2021, se faz necessário, segundo o mesmo relatório, que os incentivos governamentais sejam destinados prioritariamente para os

[18]OCDE (2020a)
[19]OCDE (2020b)
[20]FMI (2020)

mais vulneráveis, uma vez que estes possuem uma maior propensão a gastar suas rendas disponíveis[21].

4. CONCLUSÃO

Já em 2017, a economia mundial vinha enfrentando um processo de desaceleração acentuado, o que se pode caracterizar como estrutural, pelo acompanhamento das economias avançadas. Ao que parece, como no caso das crises e processos recessivos que eclodem no centro, a disseminação para a periferia estava se dando de maneira característica à das crises cíclicas, nas quais os problemas de realização dos lucros e custos de transação são transferidos nesse sentido.

A pandemia, com seus efeitos recessivos e depressivos sobre a produção, demanda, formação de estoques e fluxos de comércio internacional achatou o patamar de crescimento da riqueza ou produto socialmente gerado. A dinâmica do crescimento do produto, assim, mostra o ponto de impacto do choque, mas seus efeitos se dão no nível da escala, reduzida abruptamente.

Houve um impacto na economia mundial de caráter depressivo, de quase 6% do produto bruto. A diástole que se observa após a contração de 2020, nas estimativas, diz respeito ao aproveitamento de capacidade ociosa criada com o choque, feita a ressalva que depende dos resultados das políticas de saúde no tocante à vacinação, tratamento e controle da disseminação e expansão da pandemia. O resultado agregado, nesse caso, não pode ser considerado como uma soma, mas uma interação dos resultados das políticas adotadas pelas nações, de maneira integrada.

Assim, as estimativas de recuperação da dinâmica de crescimento econômico ou retomada de níveis de renda anteriores à pandemia parecem depender mais do resultado de políticas exógenas ao debate

[21]Ibid

econômico e concernentes às ações governamentais, transformando mesmo as estimativas de perda de três a quatro anos nos resultados econômicos em suposições menos precisas do que o habitual dentro da análise econômica.

Quando se trata de analisar-se o contexto anterior à pandemia, desagregando-se os resultados pelos grupos de países, a informação relevante é a de que a economia mundial já passava por problemas estruturais, os quais foram potencializados pela pandemia. A recuperação estimada pelos órgãos internacionais tem um caráter pouco positivo, tanto do ponto de vista das crises como da superação de desequilíbrios estruturais na economia mundial. A retomada da dinâmica do produto e dos fluxos comerciais se apresenta com o agravamento do desemprego, que se apresenta praticamente em dobra de patamar. Não se trata de uma "taxa natural de desemprego", como determinado viés de análise econômica menos voltado ao interesse do bem-estar da humanidade e do planeta gosta de denominar. É um aumento estrutural causado pela destruição de etapas da divisão social do trabalho. Mesmo para os beneficiários do capitalismo, trata-se de reduzir as perdas em escala aumentando a margem de lucro, através da redução de custos.

Uma visão econômica de um mundo sob a pandemia, da perspectiva ortodoxa, ou neoliberal, implica necessariamente em um mundo com uma população menor, que vive de maneira menos confortável em sua grande maioria, e muito mais desigual. Trata-se de uma celebração do retrocesso, se adotada. Ademais, denota-se sua dificuldade crônica de reprodução mesmo antes da pandemia.

O desafio não apenas da política econômica, mas do pensamento e análise precisa, e precisará, da inclusão de perspectivas mais humanísticas e preocupadas com o meio ambiente, não apenas para a gestão da crise potencializada pela pandemia, mas para melhores respostas frente ao surgimento de novos problemas e à redução, isolamento e contenção de danos socioeconômicos.

A ação conjunta e integrada de políticas econômicas, através de iniciativas governamentais, se faz mais do que necessária. Países que adotarem estratégias coordenadas e cooperativas de ação, fugindo do paradigma neoliberal em suas políticas econômicas, por todos os indicativos que se mostram, tenderão a apresentar melhores resultados no seu desenvolvimento. Por outro lado, as posturas negacionistas e sectaristas apontam para outro caminho. O tempo, ainda que com os evidentes indicadores, dirá os resultados efetivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

European Commission (2020). *Negotiations and agreements*. https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/ (acesso em 27 de 10 de 2020).

Ferrari, Hamilton (2019). *2011 a 2020: a pior década da história da economia brasileira em 120 anos.* 23 de 06 de 2019. https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/06/23/internas_economia,764945/2011-a-2020-a-pior-decada-da-historia-da-economia-brasileira-em-120-a.shtml (acesso em 29 de 10 de 2020).

Fundo Monetário Internacional (FMI) (2019). *World Economic Outlook: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers*. Washington, DC, October.

_____ (2020). *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent*. Washington, DC, October.

OCDE (2019), *OECD Economic Outlook, Volume 2019 Issue 2, No. 106*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9b89401b-en.

_____ (2020a), *OECD Economic Outlook, Volume 2020 Issue 1: Preliminary version, No. 107*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/0d1d1e2e-en.

_____ (2020b), *OECD Interim Economic Assessment: Coronavirus: living with uncertainty*, OECD Publishing, Paris.

[22]Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico, Professor da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

Capítulo 2

Acumulação de capital, caos Sistêmico e pandemia: A crise final da hegemonia norte-americana

CAPÍTULO 2

ACUMULAÇÃO DE CAPITAL, *CAOS SISTÊMICO* E PANDEMIA: A Crise Final da Hegemonia Norte-Americana[1]

Ricardo Zimbrão Affonso de Paula[2]

INTRODUÇÃO

O ensaio apresentado é um diálogo com a teoria *dos ciclos sistêmicos de acumulação de capital*, formulada por Giovanni Arrighi (1937-2009), utilizada para a análise histórica da formação e expansão do capitalismo como um *sistema social histórico*[3]. A partir dessa teoria, defende-se que o *ciclo sistêmico de acumulação de capital* sob hegemonia dos EUA chegou à sua *crise terminal* em 2020. A pandemia da COVID-19 que assolou o mundo nesse ano, mostrou a crise moral do governo norte-americano, com o aprofundamento da crise social interna, consolidando assim, um processo de *caos sistêmico* que vem desde o atentado das Torres Gêmeas, passando pela crise econômica de 2007/2008 e, alcançando a eleição de Donald Trump, um populista de

[1] O autor agradece o Economista, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico e ex orientando João Carlos Souza Marques, pela revisão técnica e os comentários feitos de modo a melhorar o texto. Mas adverte que todas as falhas e incompreensões são de reponsabilidade exclusiva do autor.

[2] Professor Associado do Departamento de Economia e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Pesquisador-líder do Grupo de Pesquisa *Economia Regional Aplicada (ERA)*, pesquisador do Grupo de *Estudos de Economia Política e História Econômica (GEEPHE)*, todos devidamente cadastrados no CNPq.

[3] O conceito de Sistema Social Histórico, nos termos de Wallerstein. Ver: WALLERSTEIN, I. The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis. In: *Comparative Studies in Society and History*, vol. 06, Issue 4, September 1974.

extrema-direita, o qual só chegou à Casa Branca, devido os EUA ter esgotado sua capacidade de liderar o mundo.

Em resumo, quer se argumentar, à luz da teoria de Arrighi, que a *crise final* que pôs fim ao *quarto ciclo sistêmico de acumulação de capital*, em escala mundial, sob a liderança dos EUA, resultou da combinação de três crises, a saber, a crise de liderança do sistema interestatal, crise de superacumulação de capital (crise econômica 2008/09) e crise interna sociopolítica dos EUA.

A pandemia da COVID-19, que não obstante escapa ao controle de todos (governos, empresas e cidadãos), mostrou o quão o governo e uma parte significativa da sociedade norte-americana desceu ao mais baixo nível dos valores morais que sempre foram caros ao chamado *mundo livre ocidental*, solapando de vez sua liderança moral e intelectual, que caracterizou seu *regime de acumulação*. Isto é, o tratamento à crise pandêmica por parte do executivo, o negacionismo científico, as falsas notícias, tudo isso, em conjunto, degradou o papel dos EUA como líder do mundo, pois incapazes, insensíveis e conspiracionistas. Quando uma nação e parte significativa de sua elite chega a essa crise moral, é sinal de que o seu tempo como força relevante acabou.

É fato. Uma pandemia sozinha não destrói regimes de acumulação ou sistemas interestatais; mas combinada com outras crises revelam sim fragilidades sistêmicas[4]. Aqui, a pandemia da COVID-19 aprofundou a crise política norte-americana; mostrou a fragilidade da liderança dos EUA na indústria 4.0, notadamente nos setores de

[4] Um exemplo histórico concreto foi a pandemia da peste bubônica, denominada de *peste negra*, que assolou a Europa e a Eurásia no século XIV. Esta, no contexto europeu, combinada com a crise agrária, que também estava em curso e com a crise monetária, foi de suma importância para a crise dos governos descentralizados feudais e decisivas para a emergência de relações sociais, baseadas no trabalho livre e no assalariamento, na formação de Estados nacionais centralizados e ampliação do comércio e da produção, em direção ao sistema capitalista. Ver: REZENDE, C. *História econômica geral.* São Paulo: Contexto, 2000. Pp., 69-77.

biotecnologia e comunicação; além, é claro de acelerar a metamorfose da hegemonia mundial.

Entretanto, para entender o que está se denominando aqui de *crise final* da hegemonia norte-americana, tem-se que mergulhar no escopo teórico que dá suporte aos argumentos expostos. Assim, o ensaio divide-se nas seguintes seções: na primeira seção, expõe-se a teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação de Giovanni Arrighi. Na segunda, aborda-se o método de análise comparativa dos respectivos ciclos sistêmicos. Na terceira, analisa-se o *ciclo sistêmico de acumulação* norte-americano, a partir de sua ascensão, plena expansão e crise sinalizadora. Por fim, à guisa de conclusão, expõem-se os principais fatores que se está denominando aqui de *crise final* da hegemonia norte-americana, bem como, a afirmação que o mundo já vive a emergência do *quinto ciclo de acumulação de capital*, liderado pela China.

1 – A TEORIA DOS CICLOS SISTÊMICOS DE ACUMULAÇÃO

Giovanni Arrighi expõe sua teoria dos *ciclos sistêmicos de acumulação* no livro *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo* ([1994], 1996). O principal motivo que o levou a escrever, foi tentar compreender a crise do capitalismo mundial que se instaurou na década de 1970, sob a liderança dos EUA.

De acordo com Arrighi, tal crise deveria ser entendida como o terceiro e último momento de um único processo histórico, definido pela ascensão, plena expansão e derrocada do sistema norte-americano de acumulação de capital em escala mundial. Em seu esquema, a ascensão da liderança dos EUA, só poderia ser explicada tomando como referência a crise de hegemonia do Império Britânico.

Isto posto, os três momentos de ascensão, plena expansão e crise da hegemonia norte-americana, foram definidos da seguinte forma: ascensão dos EUA como potência econômica, coincide com a Grande Depressão do século XIX, entre 1873 e 1896, que marcou o início do fim

da liderança hegemônica britânica. A plena expansão vinculou-se ao papel que os EUA assumiram após, o que o autor denomina de a crise dos trinta anos (1914-1945), envolvendo as duas grandes guerras mundiais. O início da derrocada da hegemonia norte-americana, por fim, se associou à crise econômica da década de 1970.

Contudo, para o autor, a financeirização do capital, que foi um dos vários aspectos da crise dos anos de 1970, se tornou o traço predominante da evolução dessa mesma crise nas décadas seguintes. Isso o instigou a entender o papel do capital financeiro na dinâmica da economia capitalista.

Foi dentro desse contexto que Arrighi justificou sua filiação à obra de Fernand Braudel, *Civilização material, economia e capitalismo – séculos XV-XVIII*. No esquema braudeliano, o capital financeiro nunca se constituiu em etapa especial ou avançada do capitalismo mundial. Ao contrário, é fenômeno recorrente, que marca a era capitalista desde seus primórdios. Isto posto, ao longo de toda a era capitalista, as expansões financeiras assinalaram a transição de um regime de acumulação em escala mundial para outro. Dessa forma, para Arrighi, são aspectos integrantes da destruição recorrente de "antigos" regimes e da criação simultânea de "novos".

Arrighi elaborou sua *teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação* que explica por meio da relação entre Estado e capital, na qual se fundamenta as estratégias do desenvolvimento do capitalismo, através de competição e aliança entre agentes governamentais e empresários. Portanto, as modificações nas estruturas e as dinâmicas dos processos históricos de desenvolvimento do capitalismo em escala mundial seguem três fases padronizadas, tendo no capital financeiro, seu elemento central. À luz desse diálogo com Braudel, Arrighi pôde compreender, não só a crise norte-americana, como todo o processo histórico de formação e desenvolvimento do capitalismo até o século XX.

A construção do argumento de Arrighi baseado em Braudel, parte do princípio de que o processo de formação e expansão do capitalismo

não se deu por uma trajetória linear dentro de estruturas imutáveis e relações permanentes; e sim, por uma dinâmica de *continuidades* e *descontinuidades*. Continuidade de estruturas e de relações, o que explica, por seu turno, o conceito braudeliano de *longa duração*; descontinuidades com inovações nas estruturas e com novas relações entre elas, mostrando a dinamicidade do capitalismo via as *mudanças*. Com efeito, para Arrighi, o capitalismo tem que ser analisado pela perspectiva da mudança.

Tal como Braudel, argumenta que as características essenciais do capitalismo, durante toda sua existência, são a *flexibilidade* e o *ecletismo do capital*, e não as formas concretas assumidas por ele em diferentes lugares e épocas.

Aqui, um *intermezzo* para explicar o conceito de *longa duração* e o método de análise utilizado por Fernand Braudel para compreender as continuidades e descontinuidades das mudanças sociais e econômicas na história do capitalismo. Em *Civilização material, economia e capitalismo – séculos XV/XVIII* ([1979], 1997), obra densa, em três volumes, ele constrói uma síntese da formação e expansão do capitalismo, dividindo a vida econômica, no capitalismo, em *três camadas.*

A *camada inferior*, representa a *vida material*, que se refere às atividades rotineiras, habituais e inconscientes, em que a relação do homem com as coisas é orientada pelo seu valor de uso, não pelo seu valor de troca, evocando as *estruturas do cotidiano*[5].

A *camada intermediária*, é a que representa o *jogo das trocas*[6], ou seja, a *economia de mercado*, o *lugar da circulação*, em contraposição ao *capitalismo*, que o autor define como o *lugar da produção*. A *economia de mercado* diz respeito à vida econômica em si, às trocas rotineiras – não apenas às trocas esporádicas –, à produção para

[5] Objeto de análise do Volume 1.
[6] Objeto de análise do Volume 2.

o mercado – não simplesmente à troca de excedente do autoconsumo – e à relação entre pessoas e coisas baseada no valor de troca. Essa economia de mercado Braudel subdividiu em dois limites, quais sejam: um limite *inferior* – que representa as feiras regulares, os mercados, os mascates, enfim a ponta final com o consumidor. Outro limite, o *superior* – representado pelas grandes feiras, as bolsas, os armazéns, mercados de valores e moedas, o que ele chama de *o lugar da grande acumulação*.

Por fim, a *camada superior* representa o surgimento de um tipo novo de mercado, o *financeiro*, formado pelas bolsas de valores e mercados de capitais. É esta camada que Braudel define o *capitalismo* como sistema, constituindo uma esfera de circulação diferenciada, que fica no topo da hierarquia das trocas. É onde se encontram as trocas desiguais, em que a concorrência – característica essencial da economia de mercado – tem um reduzido lugar. Portanto, a camada superior é a força organizadora e dinâmica do sistema, a que dá ideia de totalidade e, por isso, o *tempo do mundo*[7].

A *longa duração*, para Braudel, é a dimensão temporal que permite avaliar as diversas formas que as relações entre economia de mercado e capitalismo forjaram ao longo da história daquele sistema. É dentro desse contexto, que Arrighi entende o porquê Braudel afirma que a principal variável de medição do capitalismo é o capital, pois dado a flexibilidade ilimitada (ampla capacidade de mudança) e adaptação.

Arrighi afirma que o argumento de Braudel sobre as características essenciais do capitalismo, é uma reafirmação da fórmula geral do capital de Karl Marx[8] D-M-D'. Ou seja, o capital-dinheiro (D) significa liquidez, flexibilidade e liberdade de escolha. O capital-mercadoria (M) é o capital investido numa dada combinação de insumo-produto, visando ao lucro; portanto, significa concretude, rigidez e um

[7] Objeto de análise do Volume 3.
[8] A fórmula geral do capital encontra-se em MARX, K. *O Capital*. [1867]. 3 ed., São Paulo: Nova Cultural, 1988. Volume 1, pp., 121-126.

estreitamento ou fechamento das opções. D’ representa a ampliação da liquidez, da flexibilidade e da liberdade de escolha.

Dessa forma, Arrighi entende a fórmula do capital de Marx, não como um fim em si que os agentes capitalistas investem dinheiro em combinações específicas de insumo-produto, com perda concomitante da flexibilidade e da liberdade de escolha. Ao contrário, eles o fazem como um meio para chegar à finalidade de assegurar alguma flexibilidade e liberdade de escolha ainda maiores num momento futuro. O autor segue afirmando que a fórmula marxiana também diz que, quando os agentes capitalistas não têm expectativas de aumentar sua própria liberdade de escolha, ou quando essa expectativa é sistematicamente frustrada, o capital tende a retornar a formas mais flexíveis de investimento – acima de tudo, à sua forma monetária. Em outras palavras, os agentes capitalistas passam “preferir” a liquidez, e uma parcela grande de seus recursos tende a permanecer sob forma líquida.

É dentro desse contexto que Arrighi afirma que essa segunda interpretação da fórmula marxiana está implícita na caracterização braudeliana da expansão financeira como um sintoma da maturidade de determinado desenvolvimento capitalista. Portanto, segundo o autor, a fórmula geral do capital apresentada por Marx (DMD’) pode ser interpretada como retratando não apenas a lógica dos investimentos capitalistas individuais, mas também um padrão reiterado do capitalismo como sistema mundial.

Isto é, o aspecto central desse padrão é a alternância de épocas de expansão material (fases DM de acumulação de capital) com fases de renascimento e expansão financeiros (fases MD’). Nas fases de expansão material, o capital monetário coloca em movimento uma massa crescente de produtos (que inclui força de trabalho e recursos naturais, tudo transformado em mercadorias); nas fases de expansão financeira, uma massa crescente de capital monetário liberta-se de sua forma mercadoria, e a acumulação prossegue através de acordos financeiros, tal como na

fórmula abreviada de Marx (DD'). Juntas, essas duas fases, constituem um completo *ciclo sistêmico de acumulação* (DMD').

Mas, como foi dito, um *ciclo sistêmico de acumulação* define-se pela aliança entre o capital e o Estado, para a constituição de uma dada hegemonia econômico-política no quadro do moderno sistema-mundo[9]. Essa hegemonia é exercida através de *regimes de acumulação* que são as inovações nas estruturas existentes e em novas estratégias de combinação de estruturas, mediante as quais promovem, organizam e regulam a expansão da economia-mundo capitalista. Em resumo, a aliança entre capital e Estado permitiu que o monopólio e os lucros extraordinários não fossem uma condição esporádica ou temporária, mas o modelador da história mundial.

É dentro desse contexto que Arrighi afirma que os *ciclos sistêmicos de acumulação* apontam para a continuidade fundamental nos processos mundiais de acumulação de capital nos tempos modernos. Mas também, constituem rupturas fundamentais nas estratégias e estruturas que moldaram esses processos ao longo dos séculos. Isto é, os ciclos de Arrighi destacam a alternância de fases de mudança contínuas e fases de mudanças descontínuas.

2 – O MÉTODO DE ANÁLISE COMPARATIVA DOS CICLOS SISTÊMICOS DE ACUMULAÇÃO

Arrighi identifica *quatro ciclos sistêmicos de acumulação*, cada qual caracterizado por uma unidade fundamental do agente e estrutura primários dos processos de acumulação de capital em escala mundial: 1 – Genovês – do século XV ao início do século XVII; 2 – Holandês – fim do século XVI até decorrido a maior parte do século XVIII; 3 – Britânico

[9] Sobre o conceito de Sistema-Mundo, ver: WALLERSTEIN, I. O Sistema Mundial Moderno. Agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XVI. Lisboa: Edições Afrontamentos, 1979.

– da segunda metade do século XVIII até 1931 (fim oficial do Padrão Ouro, como padrão monetário internacional); 4 – Norte-americano – do fim do século XIX e que prosseguia na década de 1990, época da publicação do livro.

Todos eles compõem-se de três fases: *ascensão*, *plena expansão* e *crise*; e, Arrighi mostra que nas fases DM, de expansão material, consistem em fases de mudanças contínuas, durante as quais a economia capitalista mundial cresce por uma única via de desenvolvimento.

Dessa forma, os capitalistas usam seu capital monetário para mover crescente massa de produtos, esperando, através da posterior comercialização, ampliar ainda mais o lucro. Nessa fase, a introdução de inovações no processo de acumulação e no sistema interestatal é de grande importância para se obter meios para a valorização do capital. Contudo, durante a expansão ocorre disseminação da capacidade tecnológica via imitação de outras nações e empresas rivais que seguem a mesma linha de desenvolvimento do bloco hegemônico.

Após a expansão material, a superacumulação de capital concretiza-se. Ocorre a migração de capitais monetários da esfera produtiva para a esfera financeira. Arrighi denomina esse momento de *crise sinalizadora* do ciclo sistêmico de acumulação.

Já as fases MD', de expansão financeira, consistem em mudanças descontínuas, durante as quais o crescimento pela via estabelecida já atingiu ou está atingindo seus limites e a economia capitalista mundial "se desloca", através de reestruturações e reorganizações radicais, para outra via.

Claro que para Arrighi, historicamente, as expansões e reestruturações da economia capitalista mundial têm ocorrido sob a liderança de determinadas comunidades e blocos de agentes governamentais e empresariais, singularmente bem posicionados para tirar proveito das consequências não pretendidas dos atos de outros

agentes[10]. Contudo, a fase de expansão financeira, indica que as bases materiais do regime de acumulação de capital e poder do Estado hegemônico encontram-se esgotadas.

Isto é, o conceito de *ciclos sistêmicos de acumulação* é descrever e elucidar a formação, consolidação e desintegração dos sucessivos regimes pelos quais a economia capitalista mundial se expandiu, desde sua origem. Ou seja, *o regime de acumulação* é a base empírica em que se assenta os *ciclos sistêmicos de acumulação*.

Ressalta-se para melhor entender os ciclos sistêmicos e seus respectivos regimes de acumulação, deve-se compreender que sua origem, bem como, a formação e o desenvolvimento do capitalismo, foi resultado da fusão singular do Estado com o capital. Dito isso, a raiz dessa aliança está na formação dos Estados nacionais europeus, no século XVI, o que por sua vez, dotou o Ocidente, a partir de então, no que Braudel denominou de *monstruoso modelador da história mundial* (ARRIGHI, 1996; pg., 11).

O conceito-chave para se compreender os respectivos regimes de acumulação que dão suporte aos ciclos sistêmicos é *hegemonia*, pois carrega duas lógicas distintas de poder: o *capitalismo* e o *territorialismo*.

Conceito de hegemonia mundial é definido, como a capacidade de um Estado exercer funções de liderança e governo sobre um sistema de nações soberanas. Historicamente, o governo de um sistema de Estados soberanos sempre implicou algum tipo de ação transformadora, que alterou fundamentalmente o modo de funcionamento do sistema.

Por isso, Arrighi alerta para a diferenciação entre hegemonia e dominação. Isto é, o poder hegemônico é maior e diferente da "dominação" pura e simples. É o poder associado à dominação, ampliada pelo exercício da "liderança intelectual e moral". A dominação é fundamentada primordialmente na coerção. Já hegemonia, é o poder

[10] Essa posição singular é caracterizada pelo autor como *insularidade* frente à conflitos militares territorialistas e próximos das principais rotas do comércio mundial.

adicional conquistado por um grupo dominante, em virtude de sua capacidade de colocar num plano "universal" todas as questões que geram conflitos.

Para entender como ocorre as transições hegemônicas no contexto de mudanças dos ciclos sistêmicos de acumulação, Arrighi se valeu dos conceitos de *anarquia ordenada* e *caos sistêmicos*. O autor se refere a *anarquia*, como *"ausência de um governo central".* Contudo, classifica o *moderno sistema estatal* que emergiu no século XVII, como resultado da consolidação dos Estados nacionais, surgidos entre os séculos XIV e XVI, como *sistema anárquico ordenado*. Ou seja, é um sistema que, embora a ausência de um poder político central, tem seus próprios princípios, normas, regras e procedimentos implícitos e explícitos, não significando falta de organização e, dentro de certos limites, o conflito tende a gerar a ordem.

Caos sistêmico, refere-se a uma situação de falta total, aparentemente irremediável, de organização. Trata-se, segundo Arrighi, de uma situação que surge por haver uma escalada do conflito para além do limite dentro do qual ele desperta poderosas tendências contrárias, ou porque um novo conjunto de regras e normas de comportamento é imposto ou origina de um conjunto mais antigo de regras e normas, sem anulá-lo, ou por uma combinação dessas duas circunstâncias. À medida que aumenta o *caos sistêmico*, a demanda por "ordem" tende a se generalizar cada vez mais entre governantes, os governados ou ambos. Portanto, qualquer Estado ou grupo de Estados que esteja em condições de atender a essa demanda sistêmica de ordem tem a oportunidade de se tornar mundialmente hegemônico.

Arrighi afirma que a busca pelo poder no sistema interestatal é apenas um lado da moeda que define, conjuntamente, a estratégia e a estrutura dos Estados enquanto organizações. O outro lado, é a maximização do poder perante os cidadãos. Portanto, um Estado pode tornar-se mundialmente hegemônico por estar apto a alegar, com credibilidade, que é a força motriz de uma expansão geral do poder

coletivo dos governantes perante os indivíduos. Ou, inversamente, pode tornar-se mundialmente hegemônico para ser capaz de afirmar, com credibilidade, que a expansão de seu poder em relação a um ou até a todos os outros Estados é o interesse geral dos cidadãos de todos eles.

As hegemonias mundiais não "ascenderam" e "declinaram" num sistema mundial que se tenha expandido independentemente, com base numa estrutura invariável, definida desta ou daquela maneira. Ao contrário, o *sistema mundial moderno* se formou e se expandiu com base em recorrentes reestruturações fundamentais, lideradas e governadas por sucessivos Estados hegemônicos. Essas reestruturações são um fenômeno característico do *moderno sistema de governo*, que emergiu da decadência e eventual desintegração do *sistema de governo da Europa medieval*[11].

Em suma, o *sistema moderno de governo* consiste na institucionalização da autoridade pública em domínios jurisdicionais mutuamente excludentes. Os direitos de propriedade privada e os direitos de governo público tornaram-se absolutos e distintos. As jurisdições políticas tornaram-se exclusivas e são claramente demarcadas por fronteiras. A mobilidade das elites dominantes pelas jurisdições políticas se torna mais lenta e acaba suspensa. A lei, a religião e os costumes tornam-se "nacionais", ou seja, não sujeitos a nenhuma outra autoridade política senão a do soberano.

---

[11] O *sistema medieval de governo* consistia em cadeias de relações senhores-vassalos, baseadas num amálgama de propriedade condicional e autoridade privada. Em decorrência disso, diferentes instâncias jurídicas foram geograficamente entrelaçadas e estratificadas, e as alianças plurais, as suseranias assimétricas e os enclaves anômalos foram abundantes. As elites governamentais eram extremamente móveis através do espaço dessas jurisdições políticas superpostas, podendo viajar e assumir o governo de uma ponta a outra do continente, sem hesitação ou dificuldade. Por último, esse sistema de governo era legitimado por corpos comuns de leis, religiões e costumes, que expressavam inclusive os direitos naturais pertinentes ao todo social formado pelas unidades constitutivas.

É dentro desse contexto que Arrighi afirmou que o “devir” do sistema de governo moderno esteve estreitamente ligado ao desenvolvimento do capitalismo como sistema de acumulação em escala mundial. Tomando como referência Wallerstein (1974), analisou que a ascensão e expansão do moderno sistema interestatal foi tanto a principal causa quanto efeito da interminável acumulação de capital. Ou seja, o capitalista pôde florescer precisamente porque a economia mundial teve dentro de seus limites, não um, mas múltiplos sistemas políticos. Ao mesmo tempo, a tendência dos grupos capitalistas a mobilizar seus respectivos Estados para favorecer sua posição competitiva na economia mundial reproduziu continuamente a segmentação do domínio político em jurisdições separadas.

Todavia, Arrighi chama a atenção de que o estreito vínculo histórico entre capitalismo e moderno sistema interestatal é marcado tanto pela contradição quanto pela unidade. Isto é, o capitalismo e os Estados nacionais cresceram juntos, dependendo-os mutuamente; mas os capitalistas e os centros de acumulação de capital, muitas vezes, ofereceram uma resistência deliberada à ampliação do poder do Estado.

Na teoria de Arrighi, a divisão da economia mundial em jurisdições políticas concorrentes não necessariamente beneficia a acumulação capitalista de capital. Se ela o fará ou não, depende basicamente da forma e da intensidade da concorrência. Em resumo, a competição interestatal e interempresarial pode assumir formas diferentes, e a forma que assumem tem consequências importantes para o modo como o moderno sistema mundial – enquanto modo de governo e de acumulação – funciona ou deixa de funcionar.

Não basta enfatizar a ligação histórica entre concorrência interestatal e interempresarial. Deve-se especificar a forma que ela assume e como se modifica no correr do tempo. Só dessa maneira, afirma o autor, pode-se apreciar plenamente a natureza evolutiva do sistema mundial moderno e o papel desempenhado por sucessivas hegemonias mundiais na construção e reconstrução do sistema, a fim de solucionar a

contradição recorrente entre uma "interminável" acumulação de capital e uma organização relativamente estável do espaço político.

É dentro desse contexto que Arrighi afirma que as hegemonias no sistema mundial moderno apresentam duas lógicas de poder distintas: *capitalista* ou *territorialista*. Os *governantes territorialistas* identificam o poder com a extensão e a densidade populacional de seus domínios, concebendo a riqueza/capital como um meio ou um subproduto da busca da expansão territorial. Já os *governantes capitalistas*, identificam o poder com a extensão de seu controle sobre os recursos escassos e consideram as aquisições territoriais um meio e um subproduto da acumulação de capital. Portanto, *capitalismo* e *territorialismo*, representam estratégias alternativas de formação do Estado.

Na *estratégia territorialista*, o controle do território e da população é o objetivo da gestão do Estado e da guerra, enquanto o controle do capital circulante é o meio. Na *estratégia capitalista*, a relação entre os meios e os fins se inverte. O controle do capital circulante é o objetivo, enquanto o controle do território e da população é o meio.

Ressalta-se que essa estrutura lógica da ação estatal no que diz respeito à aquisição de territórios e à acumulação de capital não deve ser confundida com os resultados efetivos. Historicamente, o autor afirma que as lógicas *capitalistas* e *territorialistas* do poder não funcionaram isoladamente uma da outra, mas relacionadas entre si num dado contexto espaço-temporal. Como consequência, os resultados desviaram-se significativamente, ou até, diametralmente, do que estava implícito em cada lógica, concebida em termos abstratos.

Mas, para se entender que tipo de lógica vai determinar o regime de acumulação de um ciclo sistêmico, há que se entender a *revolução organizacional* que o antecede e o caracteriza em relação ao regime anterior.

Para Arrighi, os sucessivos ciclos sistêmicos foram acompanhados por revoluções organizacionais, pois cada um resultante

das atividades de um complexo particular de agentes governamentais e empresariais, dotados da capacidade de levar a expansão da economia capitalista mundial um passo além do que podiam ou queriam fazer os promotores e organizadores da expansão precedente. Isto é, cada passo adiante implica uma troca da guarda no alto comando da economia mundial capitalista e uma concomitante "revolução organizacional" nos processos de acumulação de capital.

Essa troca de guarda e respectiva revolução organizacional, historicamente, afirma Arrighi, sempre ocorreram durante as fases de expansão financeira. É dentro desse contexto que o autor aponta que as expansões financeiras são vistas como anunciadoras, não só da maturidade de um determinado estágio de desenvolvimento da economia capitalista mundial, mas também do início de um novo estágio.

A seguir, no **Quadro 01**, apresenta-se uma síntese comparativa dos três primeiros ciclos sistêmicos de acumulação de capital: o genovês, o holandês e o britânico

Variáveis	Genovês	Holandês	Britânico
Caos Sistêmico	1 - Crise do sistema de governo medieval; 2 - Luta entre as cidades-estados italianas; 3 - Formação dos Estados Dinásticos; 4 - Incapacidade das cidades-estados italianas de promover transformação deliberada do sistema de governo medieval; 5 - Declínio do comércio genovês no Mediterrâneo, expulso pelos Otomanos.	1 - Crise da hegemonia territorialista da Espanha; 2 - Lutas religiosas com impactos sociopolíticos; 3 - Conflito social sistêmico: revoltas camponesas, que impactaram todas as regiões da Europa, ameaçando o poder coletivo dos governantes.	1 - Processo de independência dos EUA; 2 - Revolução Francesa; Lutas sociais no interior do continente europeu; 4 - Revoltas operárias na Inglaterra, em fase de expansão industrial.
Fatores de Ascensão	1 - Competição entre Estados Dinásticos pelo centro de poder europeu; 2 - Destruição dos elos de comércio entre as cidades-estados italianas e o Oriente; 3 - Incorporação do Atlântico como rota principal de comércio; 4 - Aliança com a Espanha (a classe capitalista genovesa promoveu, supervisionou e lucrou com a expansão territorial mercantil ibérica).	1 - Controle monopólico do comércio no Mar Báltico; 2 - Guerra dos Trinta Anos: ápice do caos sistêmico; 3 - Tratado de Vestfália: documento oficial de criação do Moderno Sistema Interestatal, sob liderança da Holanda.	1 - Vitória da Inglaterra na longa guerra contra a França (1763); 2 - Sucesso das políticas econômicas de expansão marítimo-comercial no século XVIII (Ásia); 4 - Liderança do sistema interestatal após a vitória nas guerras napoleônicas; 5 - Liderança econômica com a Revolução Industrial.
Revolução Organizacional	***Externalização dos custos de proteção***, devido a aliança com a Espanha e o Império Habsburgo. Com isso, a expansão material do primeiro ciclo sistêmico de acumulação foi promovido e organizado por um agente dicotômico, formado um componente aristocrático territorialista - os ibéricos, que se especializou no fornecimento de proteção e busca de poder - e o componente capitalista, o genovês, que se especializou no controle do comércio/finanças cujos lucros serviam para financiar a expansão espanhola.	1 - ***Internalização dos custos de proteção;*** 2 - Uma organização governamental centralizada, as Províncias Unidas, que combinou as vantagens do capitalismo e do territorialismo, superando as cidades-estados italianas; ou seja, uma internalização das técnicas capitalistas de poder.	***Internalização dos custos de produção,*** por meio da expansão industrial, que impactou na ampliação do crédito, que por sua vez, estimulou o setor de bens de capital. A partir de 1840, o Reino Unido passou a ser o grande exportador de capitais para o mundo.
Caracterização dos Regimes de Acumulação	**Capitalismo cosmopolita "flexível"**	**Capitalista-territorialista**	**Imperialismo de livre cambismo**

Variáveis	Genovês	Holandês	Britânico
Crise sinalizadora	Declínio do Império espanhol que afetou negativamente a estratégia de acumulação genovesa.	1 - Desafio da Inglaterra e França ao poder marítimo e colonial holandês; 2 - Ondas de políticas econômicas mercantilistas que impuseram o protecionismo, impondo barreiras ao comércio holandês; 3 - Solução holandesa: se retirar do comércio e se especializar nas finanças;	A grande crise 1873/1896: expansão material sob liderança britânica terminou.
Crise final	1 - Luta intercapitalista e superação da classe capitalista genovesa; 2 - Guerra de independência das Províncias Unidas.	1 - Os objetivos territorialistas da Casa de Orange, levaram aos combates militares nas guerras franco-inglesas; 2 - Como consequência: a perda dos territórios holandeses na Ásia para os ingleses; 3 - Problemas internos, foram decisivos para a substituição de Amsterdam por Londres como principal praça financeira mundial.	1 - Competição interestatal, ameaça alemã na Europa; 2 - Expansão dos gastos militares beneficiou os bancos ingleses, mas a escalada militar entre as décadas de 1880 e 1910, por parte das grandes potências, não impactou positivamente do mesmo modo no crescimento do comércio, da produção e da renda das classes trabalhadoras; 3 - Caos sistêmicos: Guerra Mundial 1914/1918, Crise de 1929, nova escalada militar na década de 1930.

QUADRO 01 – Síntese dos três primeiros ciclos sistêmicos de acumulação de capital

FONTE: Elaboração do autor, a partir da análise de Giovanni Arrighi, dos três primeiros ciclos sistêmicos de acumulação. Ver: ARRIGHI, G. *O longo século XX.* Rio de Janeiro/São Paulo: Contraponto/UNESP, 1996. Pp., 27-246.

O que se pode concluir da síntese exposta no **Quadro 01**, é que os ciclos se superpõem porque, em geral, o agente e as estruturas de acumulação típicos de cada estágio ascenderam à proeminência da economia mundial capitalista durante a fase (MD') da expansão financeira do estágio precedente.

A ascensão do *quarto ciclo sistêmico de acumulação*, o norte-americano não foge à regra; isto é, vincula-se ao processo pelo qual foram criadas as instituições governamentais e empresariais típicas desse ciclo e desse estágio, como parte integrante do processo pelo qual foram superadas as instituições governamentais e empresariais do ciclo e estágio precedente – o britânico.

Arrighi, dessa forma, elabora três períodos distintos que estrutura o perfil temporal do capitalismo histórico[1]: 1 – Um período de expansão financeira, no correr do qual o novo regime de acumulação se desenvolve dentro do antigo, sendo seu desenvolvimento um aspecto integrante da plena expansão e das contradições deste último. 2 – Um período de consolidação e desenvolvimento adicional do novo regime de acumulação, no decorrer do qual seus agentes principais promovem, monitoram e se beneficiam da expansão material de toda a economia mundial. 3 – Um segundo período de expansão financeira, no decorrer do qual as contradições do regime de acumulação plenamente desenvolvido criam espaço para o surgimento de regimes concorrentes e alternativos, um dos quais acaba por se tornar o novo regime dominante.

As *transições* desses períodos, por sua vez, são entrecortadas por dois tipos de crises; quais sejam: uma *crise sinalizadora*, a qual já foi mencionada anteriormente e a *crise final*, identificada por um evento ou série de eventos que levam a superação final do regime de acumulação dominante, assinalando o fim do século longo que abrangeu a ascensão, plena expansão e queda do respectivo regime.

---

[1] Sobre o conceito de *capitalismo histórico,* consultar: WALLERSTEIN, I. *Capitalismo histórico & civilização capitalista.* Rio de Janeiro: Contraponto, 2001. Pg., 13.

3 – O CICLO SISTÊMICO NORTE-AMERICANO: ASCENSÃO, EXPANSÃO E CRISE SINALIZADORA

A composição do *quarto ciclo sistêmico de acumulação*, o norte-americano, é segmentado, por Arrighi, em três períodos distintos: o primeiro, começa na década de 1870 e se estende até 1930, isto é, desde a crise sinalizadora até a crise terminal do regime britânico de acumulação. O segundo, se estende da crise terminal do regime britânico até a crise sinalizadora do regime norte-americano – uma crise que se pode situar por volta da década de 1970. Por fim, o terceiro, se estende da década de 1970 até a crise terminal do regime norte-americano, período este, que, à época da publicação do livro de Arrighi, ainda não havia se explicitado.

Os EUA, na época de ascensão e plena expansão de sua hegemonia mundial, de acordo com Arrighi, era mais do que um Estado nacional plenamente desenvolvido. Era um complexo industrial-militar de dimensões continentais, com poder suficiente para fornecer a uma vasta gama de governos subalternos e aliados uma proteção efetiva, e para fazer ameaças verossímeis de estrangulamento econômico ou aniquilação militar a governos inamistosos, em qualquer parte do mundo.

Combinando-se com o tamanho, a insularidade e a riqueza natural de seu território, esse poder permitiu à classe capitalista norte-americana *internalizar* não apenas a *proteção* e os *custos de produção*, tal como à classe capitalista britânica, mas também os *custos de transação* – os mercados de que dependia a auto expansão de seu capital[2].

[2] Como foi observado no **Quadro 01**, toda hegemonia foi acompanhada por uma "revolução organizacional". A dos holandeses foi conseguir internalizar os *custos de proteção*. Os britânicos superaram os holandeses no que concerne aos *custos de proteção* e realizaram uma nova revolução organizacional, a *internalização dos custos de produção*, o que permitiu sua revolução industrial e a capacidade de expansão da indústria em abrir oportunidades de investimentos para o capital financeiro situado em Londres.

A revolução organizacional norte-americana foi a *internalização dos custos de transação*[3]. Ou seja, os EUA internalizaram num único campo organizacional atividades e transações antes executadas por unidades empresariais distintas, permitindo que as empresas formadas por diferentes unidades e dotadas de integração vertical reduzissem e tornassem mais fáceis de calcular os custos associados à transferência de insumos intermediários, através da longa cadeia de domínios organizacionais separados que vinculam a produção primária ao consumo final.

O resultado, para as empresas capitalistas norte-americanas, foi uma vantagem comparativa baseada na *economia de velocidade*. Esta, por sua vez, está vinculada a velocidade de produção e o consequente aumento de volume produzido, permitindo economizar custos e aumentar a produção por trabalhador e por máquina. Ao fazer isso, provocou os estímulos necessários para o desenvolvimento de novos equipamentos, melhora das matérias-primas e a aplicação intensificada da energia, seguidos pela criação do planejamento organizacional e de métodos para coordenar e controlar os novos e volumosos fluxos nos diversos processos de produção[4].

Arrighi, tendo Chandler como referência, afirmou que a origem da economia de velocidade norte-americana está nas inovações feitas pelas companhias ferroviárias. A partir dessas, houve uma reorganização completa da distribuição, através do surgimento de instrumentos de mercados de massa – grandes varejistas, agências de propaganda, empresas de venda pelo correio, cadeias de lojas comerciais – que

---

[3] Sobre o conceito de *custos de transação*, consultar: COASE, R. The nature of the firm. In: *Economica*, 4, 16, pp., 386-405. WILLIAMSON, O. *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press, 1985. Cap. 1, pp., 15-42.

[4] Sobre o conceito de economia de velocidade, consultar: CHANDLER, A. The visible hand: the managerial Revolution in american business. Cambridge-MA: The Belknap Press, 1977.

internalizaram um grande volume de transações de mercado dentro de uma única empresa.

Em resumo, a integração dos processos de produção e distribuição em massa numa só organização deu origem a um novo tipo de empresa capitalista: a *corporação*. Havendo internalizado sequências de subprocessos de produção e de troca, desde a obtenção dos insumos primários até a entrega dos produtos finais, esse novo tipo de empresa capitalista ficou em condições de submeter os custos, riscos e incertezas da movimentação de mercadorias, à lógica racionalizadora da ação administrativa e do planejamento empresarial de longo prazo. O resultado foi a *internacionalização* das empresas norte-americanas.

Segundo Arrighi, uma nova ordem mundial centrada nos Estados Unidos e organizada por esse país emergiu no fim da segunda guerra. Em Bretton Woods foi estabelecido as bases do novo *sistema monetário mundial*; em Hiroshima e Nagasaki, os novos meios de violência haviam demonstrado quais seriam os *alicerces militares da nova ordem*; em San Francisco, novas normas e regras para a legitimação da gestão do estado da guerra tinham sido explicitadas na carta das *Nações Unidas*.

O poder financeiro norte-americano residia nos direitos dos Estados Unidos sobre as rendas geradas no exterior que superaram em boa margem os direitos estrangeiros a receita produzida nos Estados Unidos, de modo que, depois da guerra, o saldo da conta corrente era muito mais alto do que o saldo comercial. Em consequência desse novo movimento ascendente de seus saldos comerciais e de conta corrente, os Estados Unidos passaram praticamente a desfrutar de um monopólio da liquidez mundial.

Com efeito, o Sistema de Bretton Woods foi muito mais do que um conjunto de acordos técnicos com vistas a estabilizar paridades entre algumas moedas nacionais seletas, e a ancorar o conjunto dessas paridades dos custos de produção, através de uma taxa de câmbio fixa entre o dólar norte-americano/ouro. Em todos os sistemas monetários mundiais anteriores, os circuitos e redes de altas finanças tinham sido

firmemente controlados por banqueiros e financistas privados, que os organizavam e administravam para obter lucro.

No sistema monetário mundial criado em Bretton Woods, em contraste, a produção do dinheiro mundial foi assumida por uma rede de organizações governamentais, primordialmente movidas por considerações de bem-estar, segurança e poder. Em princípio, o FMI, o Banco Mundial e, na prática, o sistema de reserva federal dos Estados Unidos agiram em concerto com os bancos centrais dos aliados mais íntimos e mais importantes do país. Assim, o dinheiro mundial tornou-se um subproduto das atividades de gestão do estado norte-americano.

Combinando poder das corporações e poder financeiro, os EUA tornaram-se a base efetiva de um novo estágio do capitalismo em escala mundial. As décadas de 1950 e 1960 constituem a fase áurea de expansão material da economia mundial capitalista sobre a economia norte-americana. Foi um período durante o qual o capital excedente foi reinvestido no comércio e na produção de mercadorias, em escala suficientemente maciça para criar as condições de uma cooperação e uma divisão do trabalho renovadas, dentro e entre as distintas organizações governamentais e empresariais da economia mundial capitalista.

Arrighi afirma que isso só foi possível, devido, ao projeto ideológico e de planejamento do Estado norte-americano, baseado no *keynesianismo militar global* no contexto de auge da Guerra Fria. Isto é, os EUA mobilizaram todos os seus recursos e estimularam a expansão transnacional do capital das corporações norte-americanas como um meio crucial e um efeito extremamente importante da busca pelo seu poder mundial.

Contudo, entre 1968 e 1973, dá-se a transição para a fase de expansão financeira (MD’). O momento de início da crise sinalizadora da hegemonia norte-americana, que pode ser caracterizado por três crises em esferas distintas, mas correlacionadas: *militar, financeira* e *ideológica*.

No que toca à crise militar, está relacionada à derrota norte-americana na Guerra do Vietnã e seus custos financeiros. Isso ajudou na crise ideológica; isto é, a cruzada anticomunista do governo norte-americano começou a perder legitimidade no país e no exterior.

Em relação à crise financeira, durante esses anos, os depósitos do chamado mercado de eurodólares ou de indivíduos passaram por uma alta repentina, seguida por vinte anos de crescimento explosivo. O sistema de paridades fixas entre as principais moedas nacionais e o dólar norte-americano, bem como entre o dólar norte-americano e o ouro, que tinha vigorado durante toda a fase de expansão material, foi abandonado em favor do sistema de taxas de câmbio flexíveis ou flutuantes.

De acordo com Arrighi, essas foram ocorrências distintas, mas mutualmente reforçadoras. Por um lado, a acumulação da massa crescente de liquidez mundial, em depósitos que nenhum governo controlava, exerceu pressão cada vez maior sobre os governos, no sentido de que eles manipulassem as taxas de câmbio de suas moedas e as taxas de juros, a fim de atrair ou repelir a liquidez mantida nos mercados *offshore*, para compensar a escassez ou os excessos em suas próprias economias internas.

Por outro lado, as alterações das taxas de câmbio entre as principais moedas nacionais, bem como dos diferenciais das taxas de juros, multiplicaram as oportunidades de expansão do capital mantido em mercados monetários *offshore*, através do comércio e da especulação com divisas. Como resultado dessas ocorrências mutuamente reforçadoras, em meados da década de 1970 o volume das transações puramente monetárias realizadas nos mercados monetários *offshore* já ultrapassava em muitas vezes o valor do comércio mundial. É dentro desse contexto que Arrighi afirma que a partir desse momento, tornou-se impossível deter a *expansão financeira*.

Nas décadas de 1980 e 1990, de acordo com o autor, apareceram os sinais da *crise de superacumulação* do *quarto ciclo sistêmico de acumulação de capital*, sob hegemonia dos EUA. Tais sinais podiam ser

visualizados pelas mudanças da política econômica do governo norte-americano, em especial, a partir do governo Reagan (1981-1988), quando àquela passa a ser direcionada para um *mercado autorregulador renovado*.

Além da mudança na política econômica, no final da década de 1980 e início da década de 1990, ocorreu o colapso da União Soviética e de todo o bloco sob sua influência. Esse episódio reforçou a ideia de um mercado global autorregulado e de um governo mundial. Contudo, já na década de 1990, assistiu-se as contradições da globalização e a marginalização de um conjunto de países, comunidades e até continentes declarados como "supérfluos" e desnecessários à economia cambiante da acumulação de capital em escala mundial.

O resultado foi a escalada da violência sobre a apropriação de recursos que se tornaram absolutamente escassos. De acordo com Arrighi, esse era um indicativo que o *caos sistêmico* se instalara no contexto das relações interestatais e desnudava a incapacidade dos EUA de conter a violência no mundo contemporâneo. Dessa forma, a partir daquele momento era visível o definhamento do moderno sistema de estados territoriais como *lócus* primário do poder mundial. A tentativa de os EUA continuarem a liderar o mundo seria a organização de um *governo mundial*, embora liderados por eles, dado sua superioridade militar; mas, apoiado pelas diversas organizações multilaterais criadas ao final da Segunda Guerra Mundial, mas ignorada por eles até aquele momento. Estas, especialmente, o FMI, o Conselho de Segurança da ONU e o Grupo das Sete Nações mais ricas do mundo, seriam responsáveis, junto com os norte-americanos de reorganizarem o sistema interestatal e a acumulação de capital em escala mundial[5].

[5] Segundo Arrighi: o FMI teria o papel de ***Ministério das finanças mundiais***; o Conselho de Segurança da ONU seria autorizado a exercer o papel de ***Ministério de policiamento mundial***; e o grupo das nações mais ricas do mundo formariam o comitê de ***administração dos assuntos comuns da burguesia mundial***.

Essa última, tinha se deslocado em termos de expansão material para o Leste Asiático, com o Japão como principal líder. Contudo, não obstante o objetivo do desenvolvimento econômico daquela região se enquadrar como estímulo poderoso de formar estruturas supraestatais de governo mundial, patrocinado pelos EUA; passou também a ser um obstáculo à materialização efetiva dessa mesma tendência, de acordo com Arrighi.

Para o autor, era um estímulo poderoso, porque a formação de estruturas supraestatais de um governo mundial dava aos Estados Unidos e a seus aliados europeus uma oportunidade de atrelar a vitalidade do capitalismo do Leste Asiático de prolongar a hegemonia ocidental no mundo contemporâneo. Mas constituía um obstáculo, porque a vitalidade do capitalismo do Leste Asiático tornou-se uma grande limitação, um fator de instabilidade para as estruturas decadentes da hegemonia norte-americana.

Ou seja, tal como o autor teorizou, a relação contraditória entre a vitalidade de uma agente capitalista emergente e a ordem capitalista ainda dominante tem sido característica de todas as transições de um ciclo sistêmico de acumulação para outro. Assim, o caminho natural é que essa contradição só se resolve, efetivamente, pelo colapso da ordem dominante e a troca de guarda no alto comando da economia mundial capitalista.

O problema é que a principal economia do Leste Asiático, o Japão, era incapaz de liderar essa troca de guarda hegemônica, pois dependente do poder militar norte-americano. Isto é, para Arrighi, o Japão nada mais era do que um instrumento de poder dos EUA. Assim, em meados da década de 1990, quando da publicação de *O longo século XX*, o *quarto ciclo sistêmico de acumulação de capital* apresentava uma configuração peculiar: de um lado, os Estados Unidos conservavam quase monopólio do uso legítimo da violência em escala mundial. Mas seu endividamento financeiro era de tal ordem que o país só poderia continuar a fazê-lo com o consentimento das organizações que

controlavam a liquidez mundial. Por outro lado, o Japão conquistou um quase monopólio da liquidez mundial. Mas tal era sua incapacidade de defesa militar que eles só poderiam continuar a exercer esse quase monopólio com o consentimento das organizações que controlavam o uso legítimo da violência em escala mundial.

Dado essa configuração peculiar, Arrighi apontou para três possíveis desfechos para a crise do regime de acumulação norte-americano:

1 – A possibilidade que os antigos centros consigam deter o curso da história capitalista. Isto é, nos últimos quinhentos anos, esse curso tem sido uma sucessão de expansões financeiras, durante as quais houve uma troca de guarda no alto comando da economia mundial capitalista. Mas essa tendência é contrabalançada pela própria extensão a que chegou à capacidade de gestão do estado e da guerra da velha guarda, que bem pode estar em condições de se apropriar, pela força, argúcia ou persuasão, do capital excedente que se acumula nos novos centros, com isso encerrando a história capitalista mediante a formação de um Império mundial realmente global.

2 – A possibilidade da velha guarda não deter o curso da história capitalista, tornando possível que o capital do Leste Asiático venha a ocupar essa posição de mando nos processos sistêmicos de acumulação de capital. Neste caso, a história capitalista prosseguiria, mas em condições que se afastam radicalmente das que conhecemos desde a formação do moderno sistema interestatal. Faltaria à nova guarda no alto comando da economia mundial capitalista a capacidade de gestão do estado e da guerra que, historicamente, tem-se associado a reprodução ampliada de uma camada capitalista sobre a camada de mercado da economia mundial. O capitalismo, nos termos de segundo desfecho, terminaria em virtude das consequências inintencionais dos processos de formação do mercado mundial.

3 – A possibilidade de a escalada da violência aumentar em virtude da extinção da ordem mundial da Guerra Fria. Nesse caso, a história

capitalista também terminaria, mas voltando de forma vigorosa ao *caos sistêmico* de que partiu há seiscentos anos, que foi reproduzido em escala progressivamente maior a cada transição.

À GUISA DE CONCLUSÃO: CRISE FINAL DA HEGEMONIA NORTE-AMERICANA E A ASCENSÃO DA CHINA

Na metodologia de Arrighi, o *caos sistêmico* da crise final de uma hegemonia é indicativo de ascensão de uma nova hegemonia. A seguir enumera-se o caos sistêmico, a partir de três crises, nas seguintes esferas: crise de liderança do sistema interestatal, crise de superacumulação de capital (crise econômica 2008/09) e crise sociopolítica interna dos EUA. Defende-se que a combinação dessas três crises forma a *crise final* do regime de acumulação norte-americano.

O *caos sistêmico* no sistema interestatal. É inegável a incapacidade dos EUA e seus aliados do Ocidente em reorganizar o sistema interestatal, como evidencia os conflitos, desde a década de 1990, na África Subsaariana, Oriente Médio e Cáucaso. Houve negligência em relação às zonas excludentes da globalização (praticamente todo o continente africano, o que provocou a transformação de muitos países, notadamente, da África Subsaariana, em ninhos de terrorismo religioso).

Além disso, as aspirações da Rússia em retomar sua área de influência na Europa Oriental e no Cáucaso, ao longo dessas duas primeiras décadas do século XXI, vem se contrapondo com os interesses ocidentais. É inegável que Rússia pretende valer de suas posições geográfica e militar privilegiadas para obter vantagens econômicas. Na década de 2000, a estratégia russa apontava para o Ocidente, mas seu interesse na Ucrânia entrou em conflito com os interesses da União Europeia.

Na década de 2010, já se observa uma mudança nas relações sino-russas. O que era desconfiança e uma ameaça real da China ao território

russo no Extremo Oriente, via migração de chineses e ocupação daqueles territórios, foi mitigado, a partir do momento que russos e chineses estabeleceram tratados de exploração econômica conjunta, garantindo que os territórios são russos. Dessa forma, a Rússia mantém sua soberania territorial no Extremo Oriente e a China tem acesso privilegiado aos recursos naturais russos[6]. Em suma, a aliança sino-russa, é uma resposta aos EUA e seus aliados ocidentais. Mas, mais do que isso, como observou Parag Khanna (2008), sem a Rússia, o Ocidente fica impedido ao acesso seguro ao centro geográfico do poder eurasiano (seja devido a aliados instáveis e volúveis – Afeganistão e Paquistão – seja devido a países hostis – o Irã – ou de obstáculos geográficos – o Mar Cáspio). A Rússia aliada com a China, é o sinal de que os chineses venceram na Ásia.

Por fim, na década de 2010, o mundo também assistiu a chamada "Primavera Árabe", uma sequência de rebeliões políticas que derrotou regimes autoritários no Norte da África (Tunísia, Líbia, Egito), com repercussões no Oriente Médio (Guerra Civil na Síria, rebeliões no Kwait, Iraque, Jordânia, Omã, Líbano).

Todos esses eventos são fruto do fim da Guerra Fria, em que as nações dessa parte do globo ou se submetiam ao capitalismo norte-americano ou ao comunismo soviético. Contudo, no que toca, em especial, a guerra civil na Síria (que se iniciou em 2011), objetivos conflitantes entre o Ocidente e a Rússia mantem o conflito ainda em curso, em 2020.

É inegável que a competição interestatal sob a crise da hegemonia norte-americana, somente beneficia a China. Sua insularidade em relação aos conflitos militares e competição interestatal na Ásia Central, Oriente Médio e África, embora haja tensões no Mar da China, com o Japão e a Coreia do Sul, bem como com a Índia, por problemas de

[6] Ver KHANNA, P. *O segundo mundo. Impérios e influências na Nova Ordem Global.* Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008. Pp., 117-124.

fronteiras, revelam, ao mesmo tempo, sua vantagem econômica competitiva. Isto é, enquanto os EUA e seus aliados se engajam em conflitos militares, o que, por sua vez, pressiona cada vez mais o combalido orçamento do governo norte-americano e sua dívida pública, a China entra nesses conflitos fornecendo bens e serviços e se mantendo longe do campo de batalha.

Os conflitos em suas áreas de fronteira, parecem estar sendo equacionados, devido à concretização do acordo de livre comércio assinado em novembro de 2020 envolvendo quinze países, sob sua liderança, denominado de *Parceria Econômica Regional Abrangente* (RCEP)[7].

Ademais, a RCEP interliga 30% da economia global e 2.2 bilhões de pessoas, consolidando o Leste Asiático como o foco geoeconômico da acumulação de capital em escala mundial, o que, à luz da teoria de Arrighi, pode-se afirmar que a expansão material do novo ciclo sistêmico de acumulação tem um líder incontestável: a China.

Assim, na medida em que os EUA diminuem sua posição de liderança na organização do sistema interestatal, vê-se, claramente a escalada da China para ocupar essa posição. A Rota da Seda, estratégia de investimento externo direto chinês e reorganização da infraestrutura e economia da Eurásia, é a prova mais cabal da projeção chinesa.

Em resumo, insularidade nos conflitos militares e a captura das grandes rotas comerciais, variáveis expostas como indicativos de nova hegemonia, se encontram na estratégia chinesa. Entretanto, há outra variável importante, qual seja, a reorganização do sistema interestatal.

Como foi observado no desfecho (2) de Arrighi, o Leste Asiático não tinha a capacidade de gestão do Estado e da guerra que, historicamente, tem-se associado a reprodução ampliada de uma camada

[7] A RCEP engloba o Japão, Coreia do Sul, Austrália, Nova Zelândia, Indonésia, Tailândia, Singapura, Malásia, Filipinas, Vietnã, Myanmar, Camboja, Laos e Brunei. Esse acordo pode mitigar ou mesmo acabar com a competição interestatal na Ásia e Oceania.

capitalista sobre a camada de mercado da economia mundial. Ao ver desse ensaio, tal afirmação ficou ultrapassada. É visível o poder de gestão do Estado e da guerra da China. E sua estratégia é a *diplomacia econômica*. Como nos ciclos anteriores, todas as hegemonias só se estabeleceram por meio da reorganização do sistema interestatal, em que as governanças eram reestabelecidas e reconfiguradas de acordo com o novo poder. É inegável que esta reorganização está em curso. A novidade é que não é mais liderada por um país ocidental. E a estratégia chinesa não é destruir, pelo menos até o momento, as organizações multilaterais criadas no regime norte-americano, mas utilizar de suas capacidades e fragilidades para construir o seu. Isso aconteceu com os britânicos em relação aos holandeses e com os norte-americanos em relação aos britânicos, tal como exposto no *Longo Século XX*.

Portanto, a estratégia de reorganização do sistema interestatal, sob liderança chinesa, passa pela consolidação de um novo espaço geoeconômico e a credibilidade que a expansão de seu poder em relação aos demais Estados é o interesse geral dos cidadãos de todos eles. Isso está acontecendo na Ásia. O resto do mundo terá que se adaptar.

O *caos sistêmico* no quadro da superacumulação de capital. A crise de 2008/09 é o resultado da crise de superacumulação do regime norte-americano. Embora seu mercado financeiro seja o mais importante ainda, é possível observar suas fragilidades e dependências. A passagem de Londres para Nova York no início do século XX, não fez destruir a *City londrina*; mas mostrou suas fragilidades no processo de alimentar a reprodução ampliada, em que a Grã-Bretanha já não mais absorvia poupança externa em grandes proporções e suas rendas eram drenadas para o novo centro, Nova York.

No momento atual, pode-se visualizar que, embora a importância do mercado financeiro de Nova York, este se revela cada vez mais dependente da expansão material da China, que, por sua vez, detém grande parte dos títulos da dívida pública norte-americana. Dentro desse

contexto, pode-se afirmar que o mercado financeiro dos EUA está frágil e vulnerável às estratégias chinesas.

Isso nos remete ao poder da moeda. É claro que até o momento o dólar é o padrão monetário de referência mundial. Contudo, a moeda norte-americana encontra-se cada vez mais frágil estruturalmente. Quais são as evidências? A primeira é que, dado grande parte dos títulos da dívida pública dos EUA estejam nas mãos asiáticas centradas no Japão e China, é óbvio que os chineses não querem e nem vão patrocinar ataques especulativos contra o dólar, dado que os recebíveis são naquela moeda. Dessa forma, o dólar se sustenta pela mão chinesa. Isso aconteceu entre Grã-Bretanha e EUA no início do século XX.

Contudo, pode-se observar também que, desde a Crise de 2008/2009, a China intensifica a promoção do comércio bilateral na sua moeda. Ademais, no ano de 2020, a China lançou sua moeda digital, o *Yuan digital*[8]. Esse movimento estratégico pode ser o fim do dólar norte-americano, como moeda internacional padrão. Por quê?

A versão chinesa de moeda digital é uma moeda emitida por um Estado de grande peso no cenário internacional, com autoridade financeira capaz de interferir e manipular o mercado. Isso impacta no cenário internacional e configura ameaças à predominância do dólar norte-americano na economia internacional. Como pode afetar o dólar? De um lado, transformando o *Yuan digital* na moeda a ser usada por países sob sanções dos Estados Unidos. De outro, a atração natural dos países para a zona de influência econômica e política chinesa. Em consequência, a China mudaria, no horizonte temporal maior, toda a dívida denominada em dólar atual para a dívida em *Yuan digital*.

[8] O conceito de moeda digital, como o *Bitcoin*, surgiu como projeto alternativo de meios de pagamento, sem interferência das instituições governamentais, em que as transações financeiras se fariam sem intermédio, mas verificadas por todos os usuários da rede, pois gravadas em um banco de dados, denominado de *blockchain*. Ou seja, um sistema bancário livre das interferências dos bancos centrais, tornando inviável qualquer autoridade financeira ou governos de manipular a emissão e o valor da criptomoeda ou induzir a inflação com a produção de mais dinheiro.

É importante também considerar o comportamento das moedas durante a pandemia. Até junho de 2020, a China havia desvalorizado sua moeda frente ao dólar; mas esse movimento se inverteu, a partir de então. É inegável que a China administra melhor do que os países do Ocidente a pandemia[9]. Isso impactou positivamente na estabilização de sua economia. A China será o único país a crescer economicamente durante a pandemia! Com efeito, a moeda chinesa vem se valorizando, o que já era esperado no mercado internacional, dado que o PC chinês elegeu como novo motor do crescimento econômico, o seu mercado doméstico.

O *caos sistêmico* no interior da sociedade norte-americana. Esse se deu em três momentos. Primeiro, com o atentado contra as Torres Gêmeas, em Nova York e a política adotada pelo governo pós-evento. Arrighi afirma que o *11 de setembro de 2001* teria possibilitado aos Estados Unidos a deflagração de sua última cartada com o intuito de manutenção da liderança mundial. O Projeto para o Novo Século Norte-Americano, desenvolvido pelo executivo e acolhido pelo Congresso e pela sociedade, recolocou os Estados Unidos na rota das guerras imperialistas. No entanto, a invasão do Iraque e a tentativa de controlar as maiores reservas de petróleo do mundo se tornaram custosas demais. Aumentou o déficit público e a dependência financeira daquele país com relação às potências ascendentes, sobretudo China.

O segundo está relacionado à crise de 2008/09 que impactou no desemprego e na demanda efetiva norte-americana. Embora conjunturalmente, ocorresse tendências de diminuição desse desemprego e pequenos aumentos em seu PNB, estruturalmente, a sociedade norte-americana chegou no seu limite em termos de produtividade, competitividade e capacidade de liderar a acumulação de capital. Isso vem sendo observado desde a década de 1970, quando a

[9] A principal evidência está no *gap* entre contaminados e óbitos nos EUA em relação a China.

revolução organizacional no Leste Asiático, sob liderança do Japão, impôs esse limite à expansão material norte-americana.

O Toyotismo, como revolução organizacional, está no cerne do desempenho asiático e foi copiado pela China. O que se pode observar é que a produtividade daquele país está em expansão, enquanto a norte-americana está estagnada[10]. Contudo, se a renda do trabalho está estacionária ou em queda, os lucros das empresas de alta tecnologia estão em alta. Mais um indicativo de caos sistêmico social visto em outros ciclos de acumulação. Isso explica, em parte, a polarização política e a divisão interna da sociedade norte-americana, como mostrou as últimas eleições, 2016 e 2020.

Isso nos leva ao terceiro momento, ou seja, a ascensão do populismo de extrema-direita como força relevante no interior da sociedade norte-americana. A vitória de Donald Trump, em 2016, bem como sua derrota em 2020, é mais um indicativo que o governo e a sociedade norte-americana chegaram ao seu crepúsculo hegemônico. É possível enxergar firmas de alta tecnologia liderando a *quarta revolução industrial*, nos termos de Klaus Schwab[11]; mas, é inegável que eles não estão sozinhos e a China lidera em alguns segmentos importantes, tais como comunicação, conforme a "batalha pelo 5G" e biotecnologia.

Mais do que isso, a ascensão da extrema-direita norte-americana como força política relevante, colocou em xeque os próprios valores que a nação EUA convenceu ao mundo, no correr do século XX, que sua liderança traria paz, prosperidade e bem-estar para o mundo. O que se viu, ao longo da administração Trump (2016/2020) foi um negacionismo científico, provocações a aliados externos, autoritarismo, extremismo religioso, discurso belicista e incapacidade do governo em apresentar um

[10] A revista britânica The Economist, em sua edição de 15 de julho de 2020, fez essa comparação entre a produtividade e poder de compra dos trabalhadores chineses e norte-americanos, chegando à conclusão de que o PIB chinês já havia ultrapassado o norte-americano desde 2014. Ver: The Economist, edição 15 de julho de 2020.

[11] Ver: SCHWAB, K. *Revolução industrial 4.0*. São Paulo: Edipro, 2018.

projeto crível para sua sociedade e para o mundo. O tratamento que o governo Trump deu ao combate à pandemia da COVID-19, só faz reforçar a decadência moral e a perda de liderança intelectual, caro aos países hegemônicos.

Aqui, faz-se necessário analisar como a pandemia da COVID-19, combinada com as três crises apontadas, pode ter acelerado a crise final do regime norte-americano e a metamorfose hegemônica.

Em resumo, a crise da COVID-19 nos revelou como a liderança dos EUA em biotecnologia e indústria 4.0 estão fragilizadas. A corrida pela vacina na China em parcerias com o ocidente mostra sua influência. Além disso, os chineses saíram na frente da tecnologia 5G, que constitui no novo padrão de tecnologia de quinta geração para redes móveis e de banda larga, que as empresas de telefonia celular começaram a implantar em todo o mundo desde o fim de 2018.

O padrão 5G está no centro da guerra comercial lançada por Donald Trump ao longo de 2020. Os EUA, a partir de então, para persuadir o mundo ao não adotarem o padrão chinês, se valeram do vírus ter se originado na China para disseminar a tese de que aquele foi inventado num laboratório e que o mundo está assistindo o risco bélico, provocado pelas novas armas biológicas. Estas, somadas a incorporação do 5G chinês, colocaria a humanidade à mercê da espionagem chinesa e o domínio completo do planeta pela China. Tais argumentos vem despertando a fobia e o ódio racial no Ocidente e na sua periferia.

A pandemia também desnudou a problemática moral e completou a divisão sociopolítica existente nos EUA. As evidências estão no alto índice de infectados e óbitos nos EUA. Ou seja, o que se observa, é uma crise moral, tanto do governo, como parte significativa da sociedade. É claro que a nova administração democrata pode melhorar o relacionamento, em especial, com o mundo; mas, de fato, a crise final da hegemonia norte-americana está posta.

Isto é, mesmo que as empresas norte-americanas estejam na vanguarda da revolução 4.0, dado seu capital intensivo, é muito difícil

que os EUA retomem a liderança na expansão material, pois sua economia industrial tradicional perdeu a competitividade com a Ásia. Por outro lado, a China, além de estar bem-posicionada na competição dessa nova revolução industrial, ela também é competitiva nos setores tradicionais da indústria. Mais do que isso, a China se tornou no, ao longo da década de 2010, no grande entreposto comercial do mundo. E, conforme avança sua estratégia da Nova Rota da Seda e seus investimentos externos diretos, tanto na Eurásia, como no resto do mundo, isso só implica na consolidação de sua expansão material. Por tudo isso, é possível afirmar que já estamos vivendo a emergência do *quinto ciclo sistêmico de acumulação*, sob liderança chinesa.

Arrighi no livro *Adam Smith em Pequim*, publicado em 2007[12], já havia notado a capacidade de liderança de expansão material da China, mas que, naquele momento, apontou diversas fragilidades da economia/sociedade chinesa de dar o salto hegemônico. Infelizmente Arrighi nos deixou no ano de 2009. Esse ensaio é uma humilde tentativa de reviver seu método e provocar um debate se, de fato, pode-se concluir se já estamos vivendo, em 2020, a crise final de uma hegemonia e o início de outra.

[12] Ver: ARRIGHI, G. Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI. São Paulo: Boitempo, 2008.

REFERÊNCIAS

ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo.* [edição original 1994]. Rio de Janeiro/São Paulo: Contraponto/UNESP, 1996.

_____. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2008.

BRAUDEL, F. *Civilização material, economia e capitalismo – séculos XV/XVIII*. Edição original, 1979]. São Paulo: Martins Fontes, 1997. (3 volumes).

CHANDLER, A. *The visible hand: the managerial Revolution in american business*. Cambridge-MA: The Belknap Press, 1977.

COASE, R. The nature of the firm. In: *Economica*, 4, 16, pp., 386-405.

KHANNA, P. *O segundo mundo. Impérios e influências na Nova Ordem Global.* Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

MARX, K. *O Capital*. [1867]. 3 ed., São Paulo: Nova Cultural, 1988. (5 volumes).

REZENDE, C. *História econômica geral*. São Paulo: Contexto, 2000

SCHWAB, K. *Revolução industrial 4.0*. São Paulo: Edipro, 2018.

THE ECONOMIST. Ediction, july 15th, 2020.

WALLERSTEIN, I. The rise and future demise of the world capitalist system: concepts for comparative analysis. In: *Comparative Studies in Society and History*, vol. 06, Issue 4, September 1974.

_____. *O Sistema Mundial Moderno. Agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XVI*. Lisboa: Edições Afrontamentos, 1979.

_____. *Capitalismo histórico & civilização capitalista.* Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

WILLIAMSON, O. *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press, 1985.

Capítulo 3

2020 E o marco da decada perdida: Desafios da Política Econômica para o Desenvolvimento

CAPÍTULO 3

2020 E O MARCO DA DÉCADA PERDIDA: Desafios da Política Econômica para o Desenvolvimento

Antônio Corrêa de Lacerda[1]

1. INTRODUÇÃO

O terceiro capítulo inicia a discussão fazendo o retrospecto da economia brasileira na década de 2010. Os problemas conjunturais envolvendo a desvalorização cambial, o desequilíbrio fiscal, o aumento do desemprego no Brasil, contingente de extremamente pobres e a crise político-institucional brasileira. Partindo desta indagação, este capítulo visa uma análise econômica do momento brasileiro antes do início da pandemia, destacando as possíveis dificuldades prévias que o Brasil teria ao combater a COVID-19.

É a partir deste contexto é que a discussão sobre o papel das políticas econômicas para o desenvolvimento ganha relevância. Afinal, o que mede o sucesso econômico de um país? Certamente o crescimento do valor agregado gerado (o PIB- Produto Interno Bruto) é um dos indicadores importantes, por medir o valor absoluto de tudo que foi produzido, assim como por permitir compará-lo com períodos anteriores

---

[1] Professor-doutor do Departamento de Economia, do Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política e ex-Diretor da *FEA-PUCSP*, é Doutor pelo *Instituto de Economia da Unicamp* e autor de vários livros e artigos. É presidente do *Conselho Federal de Economia (Cofecon)*, consultor e membro do conselho de várias organizações e entidades representativas da sociedade. É articulista colaborador de *O Estado de S. Paulo*, além de outras publicações e comentarista do *Jornal da Cultura*, da *TV Cultura*.

e com o de outros países. Trata-se de uma medição quantitativa. É um termômetro significativo, mas não o único. Outros indicadores de desempenho, qualitativos, também são relevantes, como o nível da inflação, do emprego, dos salários reais, da distribuição de renda, além de outros dados macroeconômicos, como endividamento e déficit público relativamente ao produto gerado etc.

O crescimento econômico é uma condição necessária, dadas as características brasileiras, embora não suficiente. É muito importante restabelecer as condições para um crescimento mais robusto e sustentado da economia brasileira. Daí o papel relevante das políticas econômicas que possam induzir o crescimento, com estabilidade e, da mesma forma, que aprimore as políticas sociais para minimizar as enormes disparidades regionais e de renda.

2. CUSTOS E BENEFÍCIOS DAS ESCOLHAS DE POLÍTICAS ECONÔMICAS

Toda escolha de políticas econômicas envolve, além da necessidade de decidir no *timing* adequado, incorrer em algum custo. "*Não existe almoço grátis*", tornou-se um axioma popular. No caso brasileiro, tem sido recorrente, porém nem sempre de forma completa, o questionamento de algumas das escolhas das políticas econômicas.

É o caso, por exemplo, dos bancos públicos. Diante da escassez de crédito e financiamento internacionais no período imediatamente posterior à crise com a quebra do Lehmann Brothers, em setembro de 2008, o governo brasileiro tomou uma decisão pertinente de ampliar a capacidade de empréstimo dos bancos públicos, especialmente do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Antes disso, escolado com a recorrência das crises de balanço de pagamentos, o Brasil, assim como outros países não emissores de moedas não conversíveis, tomou a decisão sensata de ampliarem o seu

volume de reservas cambiais. Isso não evitava os efeitos das crises, mas amenizava-los, como ficou claro.

Não fosse o suporte dos financiamentos públicos, substituindo em muitos casos as linhas de financiamento externas, que secaram, e, por outro lado, o fato de o país dispor de um volume expressivo de reservas cambiais, os efeitos da crise teriam sido muito mais intensos no Brasil. O PIB (Produto Interno Bruto) teria caído muito mais do que o 0,1% verificados em 2009, assim como a recuperação rápida e a expansão de quase 7,5% em 2010 não teriam sido viáveis.

Como o PIB brasileiro é estimado em R$ 7,3 trilhões (2019), cada ponto percentual de crescimento representa cerca de R$ 70 bilhões de renda adicional no ano. O exemplo vale para ilustrar que os "custos" das políticas econômicas têm que ser mensurados levando-se em conta o benefício gerado.

Se isso parece lógico, no entanto, o cálculo dos custos e benefícios das escolhas da política e medidas econômicas nem sempre é fácil de ser realizado, porque muitas vezes envolve fatores de difícil mensuração. Mas isso não pode servir de álibi para se desprezar a avaliação do custo-benefício de cada medida. Um outro fator importante é que divulgar que tal decisão teve um custo " x" , além de mais cômodo, tende a gerar grande impacto na opinião pública, facilitado pela repercussão na grande mídia !

Que lições podemos tirar da experiência recente na economia brasileira? Este é o ponto que deveria nortear um debate mais qualificado, menos ideologizado e mais pragmático a respeito das políticas econômicas.

A pandemia Coronavírus (Covid-19), além de imenso flagelo humano e social para o mundo todo, também traz consequências gravíssimas para a economia mundial provocando uma recessão, cuja profundidade vai depender da extensão e magnitude dos seus efeitos.

O impacto para a atividade econômica no Brasil tem implicado uma significativa contração do Produto Interno Bruto (PIB), em 2020,

com reflexos nos anos seguintes, especialmente no mercado de trabalho. Tudo vai depender, além da extensão da pandemia, principalmente da ousadia, agilidade e eficácia na adoção de políticas e medidas em contraponto à crise.

Nesse sentido, alguns aspectos devem ser considerados: o primeiro é que bem antes da situação recente a economia brasileira já vinha apresentando um quadro continuado de estagnação. No acumulado 2017-2019 o PIB per capita não cresceu mais do que apenas 0,3% ao ano, depois da queda de 6% acumulada em 2015-2016! Os investimentos, medidos pela Formação Bruta de Capital Fixo estão em um nível cerca de 25% inferior a 2014.

O aumento da nossa dependência de produção e exportação de *commodities*, ou de produtos de baixa complexidade e valor agregado, nos pega em cheio na atual crise. Ocorre não apenas uma queda da demanda internacional, mas também dos preços. Especialmente petróleo bruto, minério de ferro e produtos siderúrgicos experimentam fortes quedas de cotações.

Além disso, também nos tornamos dependentes de partes e componentes produzidos em regiões da China que tem sido fortemente afetadas, prejudicando a produção brasileira. O aumento da incerteza exacerba a volatilidade dos mercados, com impactos nos juros, câmbio e bolsas. A crise também vem provocando queda de receita das empresas exportadoras. Esses efeitos combinados provocam uma postergação, ou mesmo cancelamento de novos projetos, investimentos e contratações, aprofundando a contração.

Diante desse quadro a adoção de um conjunto de políticas e medidas anticíclicas por parte do Estado têm se mostrado imprescindíveis. Para o Brasil, especialmente, dada a nossa extrema desigualdade regional e de renda, além da vulnerabilidade de milhões de cidadãos, essas medidas se tornam ainda mais cruciais.

- O primeiro aspecto é que é preciso garantir recursos para ampliar capacidade de atendimento da Saúde. O avanço da pandemia nos exige um esforço extraordinário para combatê-la;
- Também é fundamental que o programa complementar de renda básica chegue rapidamente à parcela da nossa população mais exposta, como os em situação de rua, os trabalhadores informais, os desempregados em um sentido amplo e tenha abrangência e duração enquanto houver impactos econômicos;
- Torna-se ainda fundamental ampliar o crédito e financiamento para as empresas e famílias, mas em condições bem mais favoráveis do que se dispõe atualmente;

As políticas adotadas implicam um custo fiscal expressivo. Não há obviamente espaço para tal no Orçamento e é preciso ampliar a emissão monetária e a dívida pública para fazer frente aos gastos. É um montante expressivo, mas, não o fazer, significaria um custo econômico e social muito mais elevado, dado o aprofundamento da depressão e seus efeitos como a quebra de empresas, aumento do desemprego e colapso da renda e também da arrecadação tributária, provocando forte impacto fiscal negativo!

Enfrentar a crise exige romper paradigmas, o que juntamente com uma boa gestão, será determinante para amenizar os seus efeitos. A oportunidade que se apresenta é aproveitar a desvalorização do real para criar programas de estímulo à reindustrialização/reconversão produtiva para suprir nossas necessidades e criar novas oportunidades de emprego e renda.

É preciso criar mais espaços de discussão das políticas econômicas, seus custos e benefícios, levando em conta não apenas o curto, mas o médio e longo prazo. Isso implica democratizar as informações, assim como diversificar as visões, levando em conta não apenas escolas variadas de pensamento econômico, mas também todos os setores da economia.

A discussão deve ser ampliada, tanto junto aos Poderes, quanto na mídia, na academia e demais entidades representativas da sociedade. Não se trata, evidentemente, de uma prática fácil. Os temas em geral são complexos e nem sempre as pessoas estão dispostas a investir o seu tempo e energia com assuntos áridos. Mas, como não existe visão neutra em política econômica, o mínimo de cuidado que devemos ter é o de diversificar o debate. Até porque, do contrário, o risco é o de nos tornarmos reféns de uma única via, que pode favorecer alguns, mas não o todo.

3. A QUESTÃO FISCAL E A FRUSTRAÇÃO DO "AJUSTE"

A necessidade de maior equilíbrio fiscal leva recorrentemente às medidas de ajuste. A opção escolhida tem sido na maioria das vezes a de cortar gastos, e diante da dificuldade e mesmo impossibilidade em fazê-lo, a diminuição de dispêndios tem se dado com ênfase nos investimentos. Em paralelo, a busca de ampliação de receita via elevação de alíquotas tributárias, e ou criação de novos tributos. Não por acaso, a carga tributária, o total arrecadado pelo governo cresceu de cerca de 25% em meados da década de 1990, para 33% do PIB, na média dos últimos três anos

No entanto as tentativas de "ajuste" não têm atingido o esperado. E isso se deve, entre outros aspectos, ao efeito da crise na economia brasileira desde o final de 2014 até o final de 2016. Nível de atividade e investimentos em queda significam arrecadação menor, não apenas porque empresas futuram menos e indivíduos tem a sua parcela de contribuição reduzida pela queda da renda e pelo aumento do desemprego. Além disso, na crise aumenta a inadimplência no pagamento de impostos.

O resultado é que as tentativas de ajuste não se viabilizam e pior, a insistência na estratégia é autofágica, implicando cada vez mais problemas. Medidas de ajuste, no sentido tradicional, só têm

enfraquecido ainda mais a atividade produtiva, gerando deterioração maior do quadro das contas públicas. A questão fiscal só se resolverá de fato quando houver uma retomada da economia.

O outro problema análogo está na falha de diagnóstico e de estratégia na política econômica. A aposta em que o discurso de ajuste, reformas e a sinalização de medidas liberais pudessem resgatar a confiança e com isso a realização de investimentos e produção não tem dado resultado. Embora muitas das medidas adotadas sejam importantes, elas, no entanto, por si só, não refletem um ambiente promissor para estimular a produção, o consumo e os investimentos. Ninguém toma decisões nessa esfera apenas porque adquire maior confiança na economia. Embora essa possa ser uma condição necessária, é, no entanto, insuficiente para propiciar a retomada.

É preciso mudar a política econômica para incentivar as atividades. Isso implica alterar substancialmente a estratégia atual. O primeiro ponto importante é quanto ao papel do Estado e dos investimentos públicos. Em um quadro de crise os investimentos públicos, assim como o papel do Estado de forma geral, devem ser anticíclicos, ou seja, se contrapor à restrição de gastos das empresas e famílias. Ao contrário do discurso governamental utilizado como argumento para aprovação, no final de 2016, da Emenda Constitucional (EC) 95, que fixou um teto para os gastos públicos, o Estado não pode agir com uma empresa ou família, porque tem obrigações que lhe são próprias.

A citada emenda limita a expansão dos gastos públicos pelos próximos 20 anos. A proposta encontrou expressiva repercussão e apoio, em uma espécie de autoengano coletivo, muito do qual baseado na visão predominante, um senso comum, de que o orçamento público funciona como o "orçamento do lar" e que na crise é preciso cortar gastos.

Trata-se de um evidente equívoco, por vários motivos: primeiro, porque não há razão para o Brasil ser o único país que trate da questão dos gastos públicos, mediante emenda na Constituição e por um período tão longo; segundo, porque sob o ponto de vista macroeconômico é uma

insensatez engessar a política fiscal, importante instrumento para a política econômica, sem precisar efetivamente fazê-lo; terceiro, porque, especialmente em meio a uma crise internacional e uma recessão interna, os investimentos públicos representam a única saída à vista. Ao contrário do orçamento doméstico, é preciso que o Estado aumente o seu investimento para que o efeito demonstração e multiplicador do seu gasto fomente o investimento privado.

Assim, há um quarto equívoco importante que é considerar os investimentos no total dos gastos a serem limitados. Vale lembrar ainda que esta é a rubrica mais fácil de ser cortado, e o que na prática ocorre quando o governante se vê às voltas com a necessidade de reduzir gastos.

O quinto fator a ser considerado é que no período de abrangência da PEC, 2036 há uma estimativa de crescimento populacional de 10,1%, um acréscimo de cerca 20 milhões de pessoas. Da mesma forma, aumentará a população idosa, cuja participação crescerá dos atuais 12,1% do total, para 21,5% em 2036 (dados do IBGE). Ambos significarão uma maior demanda por serviços de saúde e, evidentemente, previdência. Ou seja, será impraticável atender tanta demanda com os mesmos recursos dispendidos hoje.

Sexto ponto relevante é o extraordinário custo de financiamento da dívida pública, que tem sido substancial e chegou a representar cerca de R$ 500 bilhões ao ano (2015) e para o qual não há qualquer limitação. Apenas a crença de que implementação da EC95 ele seria naturalmente reduzido.

Alternativas: o enfrentamento com seriedade a questão fiscal precisa levar em conta aspectos importantes, no bojo da política macroeconômica:

- Realizar uma profunda reforma tributária, simplificando o sistema, corrigindo distorções e ampliar o universo de tributação, incluindo eliminar a regressividade na incidência do imposto de renda, regulamentar a cobrança de impostos sobre herança, tributar lucros e dividendos, entre outros;

- Promover uma reforma administrativa visando aumentar a produtividade do setor público, eliminando desperdícios;
- Reestruturar pelos mecanismos de mercado a dívida pública, premiando o longo prazo em detrimento do curto prazo, com isso diminuindo a pressão sobre os juros;
- Promover uma desindexação de preços de tarifas e contratos para diminuir o efeito inercial da inflação. A resistência da inflação tem sido utilizada como justificativa para as elevadas taxas de juros predominantes na economia. Além de restringir o crescimento, juro elevado também implica maior gasto com o financiamento da dívida, ampliando o déficit nominal e, consequentemente, a dívida pública;
- Por último, mas não menos importante, é preciso ter consciência que é impossível realizar um ajuste fiscal diante de uma recessão. Pelo contrário, é com a economia em crescimento que se gera maior arrecadação e a diminuição proporcional da dívida relativamente ao PIB. Portanto, recriar as condições para a economia voltar a crescer é a prioridade e isso não vai acontecer automaticamente, ao contrário do senso comum.

4. INFLAÇÃO DE DIAGNÓSTICOS, DÉFICIT DE PROPOSIÇÕES

Há no debate econômico brasileiro contemporâneo um falso consenso, uma verdadeira convenção, a respeito da necessidade de se manter juros elevados no país como principal instrumento de combate à inflação, independentemente da sua origem.

O momento em que ganha dimensão esse debate no Brasil é peculiar. A inflação oficial medida pelo Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPCA), caiu de 10,7% em 2015, para 6,3% em 2016 e cerca de 3,0% ao ano até 2018. Essa importante redução ao longo dos anos tem dado argumento para o discurso oficial e do mercado financeiro, gerado

interpretações equivocadas. A contradição está em imputar toda a redução da taxa de inflação ao que seria um êxito da política monetária. Na verdade, três aspectos, além da política monetária, ou de juros explicam a inflação corrente mais baixa: a recessão, a valorização do real e o efeito da safra agrícola.

Interessante ainda observar a demora do início da redução da taxa Selic pelo Banco Central e ainda um ritmo conservador de queda, a despeito da velocidade da queda da inflação. Ou seja, a taxa real de juros brasileira continua se mantendo no topo do *ranking* mundial, dentre as mais elevadas. Um segundo equívoco está em argumentar que diante do novo quadro é possível, ou viável reduzir a meta de inflação, cujo centro é hoje de 4,25%. Ocorre que a redução inflacionária no Brasil é fruto de fatores circunstanciais e a um custo econômico e social enorme. Ou seja, estamos longe de um "novo normal" na inflação, mas ainda sofrendo a consequência de uma das maiores crise da nossa história, além de fatores circunstanciais, como o impacto cambial a valorização do real e um efeito climático que favoreceu a safra agrícola. Como não queremos recessão permanente, nem valorização artificial da moeda e tampouco fizemos um "pacto com São Pedro" para garantir chuvas nas áreas plantáveis, conviria garantirmos condições estruturais mais favoráveis.

O argumento principal, geralmente apresentado pelos defensores da redução da meta é o que ela seria elevada para o Brasil. Os que o fazem geralmente levam em consideração a comparação com outros países que adotam o Regime de Metas de Inflação (RMI). De fato, México, Colômbia e Chile têm uma meta de 3% ao ano. Na Tailândia a meta é de 2,5%, enquanto, no Peru e Nova Zelândia, é de 2%. A exceção é a Turquia, cuja meta é de 5%, mais próxima da meta brasileira.

No entanto, o mais adequado seria comparar inflação média corrente no Brasil com países cujas estruturas, como extensão territorial, Produto Interno Bruto (PIB) fossem minimamente semelhantes ao nosso, de grande diversidade regional e de renda, independentemente de adotarem ou não o RMI. Vários países em desenvolvimento convivem

com inflação semelhante à média observada no Brasil, o que denota que inflação é um fenômeno que aflige países em transição e tem particularidades especificas, não carecendo generalizações, ou diagnósticos superficiais.

O caso brasileiro, afora ser de longe o de maior concentração de renda entre todos os citados, é o único com um complexo sistema de indexação, o que enrijece a formação de preços, tornando parte da inflação inercial, ou seja, a inflação de hoje vira piso para a de amanhã considerando as regras de reajuste contratual.

O mundo em desenvolvimento tem uma inflação média que é o triplo da observada na média dos países desenvolvidos. Há componentes estruturais na inflação verificada naqueles países muito relacionada à fatores como, transformações demográficas, urbanização, mobilidade social e mudança de padrões de consumo, dentre outros aspectos. São alterações que, embora favoreçam a melhoria da distribuição da renda e a expansão do mercado, implicam, por outro lado, o encarecimento dos alimentos, derivado do crescimento da demanda, assim como o aumento do custo da mão de obra e, consequentemente, dos serviços.

Assim como o fato de o Brasil apresentar um comportamento da inflação semelhante aos países em desenvolvimento não deve ser um elemento interno de conforto, por outro lado, deve indicar que estamos diante de um fenômeno que afeta países com características semelhantes. Faz-se necessário, portanto, um maior esmero, tanto no que se refere ao diagnóstico do problema, quanto ao seu enfrentamento.

No Brasil criou-se a cultura da elevação das taxas de juros como uma espécie de panaceia para a estabilização dos preços, sejam suas causas associadas ou não à demanda. Há muitos fatores mais diretamente ligados à oferta e que, por isso tendem a não responder às medidas de contenção da demanda. Não é por acaso que nenhum dos países citados, embora convivam com taxas de inflação anual próximas das verificadas no Brasil praticam taxas de juros reais tão elevadas quanto as nossas.

O Banco Central brasileiro tem apostado muito nos seus modelos de projeção de inflação. SAMBA, acrônimo para *Stochastic Analytical Model with a Bayesian Aproach* é um dos modelos de projeção utilizados pelo Banco Central (Bacen) como um dos balizadores das decisões de política monetária. Trata-se de um processo de simulação, que considera variáveis e seus efeitos para a inflação futura. É importante por buscar sistematizar os impactos dos vários choques de custos na inflação oficial, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPCA).

O CMN (Conselho Monetário Nacional, formado pelos ministros da Fazenda e do Planejamento e pelo presidente do Banco Central) fixa regularmente a meta de inflação de cada ano. A meta de 2018, por exemplo, foi fixada em 30 de junho passado 2018 em 4,5%, com tolerância de 1,5 ponto percentual para mais ou para menos (entre 3% e 6%).

Como já demonstrado, ao contrário do que às vezes é disseminado, o Brasil não convive cm uma inflação elevada, considerando países de porte e estágio de desenvolvimento minimamente comparáveis. A inflação brasileira é aparentemente elevada somente quando confrontada com países próximos geograficamente do Brasil, mas que tem pouca relação com a sua estrutura e porte.

No entanto, no âmbito dos Brics, por exemplo, o quadro é outro. São grandes economias nas quais transições relevantes como urbanização, maior qualificação dos profissionais, amenização das desigualdades regionais e de renda, por exemplo, se traduzem em inflação. Neste caso ela não seria decorrente apenas de correções de preços, mas de alterações de preços relativos. Neste grupo de países, a exceção da China, que vive uma nova fase com a desaceleração do crescimento robusto e queda das *commodities*, todos os demais apresentam uma inflação semelhante à média brasileira, como África do Sul, com 6,1%, Índia, com 5,8%, ou mesmo mais elevada como o caso

da Rússia, com 7,3%. Outras economias em transição como, Turquia, com 6,6% e Colômbia, 8,2%.

No caso brasileiro chama ainda a atenção o papel da indexação, que é o reajuste automático de preços e contratos baseado na inflação passada. O Regime de Metas de Inflação, implementado em 1999, evoluiu pouco desde então. Continuamos convivendo com metas restritas de inflação sem alterar a estrutura de formação de preços e mesmo a captação das expectativas futuras.

Seria ainda oportuno discutir o papel do Bacen considerando um quadro econômico doméstico e internacional tão confuso e conturbado. Desde a crise de 2008 os principais bancos centrais do mundo vêm praticando juros próximos de zero, ou mesmo negativos, visando privilegiar a produção, investimento e consumo.

Permanecer refém de uma meta só, desconsiderando nível de atividades e emprego, por exemplo, restringe o raio de ação da política monetária. Analogamente ao "Samba de uma nota só", de Tom Jobim e Newton Mendonça, ele almeja somente o comportamento dos preços, sem considerar o nível de atividades, ou emprego. Como o juro não é um processo neutro, favorecendo os mais ricos em detrimento dos demais, já passou da hora de um questionamento sério a respeito do modelo, em prol da democratização da política econômica.

Coerência não significa necessariamente agir sempre da mesma forma, mas de acordo com as circunstâncias. "Quando a realidade muda, minhas convicções também mudam", respondeu o eminente economista John Maynard Keynes a um interlocutor quando questionado por que havia mudado de posição sobre determinado assunto.

5. INDEPENDÊNCIA DO BANCO CENTRAL RESOLVE?

A questão da independência do Banco Central não é nova, mas, em tempos de debate eleitoral ganha destaque, pautando pontos relevantes da temática macroeconômica, tendo em vista sua correlação

não apenas com aspectos monetários estritos, como juros e crédito, mas também câmbio e por consequência, nível de atividade, renda e emprego. Ou seja, a questão não é restrita, mas abrangente, dado a sua influência para os demais itens.

Interessante notar que a discussão no Brasil ocorre no âmbito de um cenário internacional ainda complexo. A deterioração decorrente das crises pós 2008 e o baixo crescimento dos países desenvolvidos foram impactantes para a desaceleração do crescimento econômico chinês. O enfraquecimento da economia mundial gerou uma sobre oferta de produção e uma desinflação, especialmente nas *commodities* metálicas.

Os bancos centrais das economias desenvolvidas adotaram, desde o final de 2008, um movimento simultâneo de redução das suas taxas básicas de juros, ao mesmo tempo em que ampliaram a liquidez nos mercados. Vivemos um longo ciclo de taxas de juros reais negativas. O FED (Federal Reserve), o banco central dos EUA manteve enquanto pode taxas de juros muito baixas e lentamente faz movimentos de elevação, na medida da percepção de recuperação do nível de atividades.

Há uma longa discussão a respeito do grau de independência dos bancos centrais. Na visão mais ortodoxa eles deveriam ter total autonomia frente aos governos, visando resguardar a função de guardião da moeda e gerar credibilidade da política econômica. Trata-se de uma visão desconectada da situação da economia internacional. O que tem ocorrido, na prática, é que os bancos centrais vêm atuando de forma coordenada com seus governos nacionais, assim como com os seus equivalentes, em outros países, visando combater os efeitos da crise e evitar o seu agravamento.

Especialmente para os países em desenvolvimento, a passividade frente ao quadro internacional, ou uma interpretação equivocada dos sinais representaria custos onerosos, sobre o nível de atividades, custo do financiamento da dívida pública e níveis reais das suas taxas de câmbio.

Daí a importância da autonomia e independência do BCB. Aqui elas não estão relacionadas ao Executivo, mas às pressões do mercado. É preciso que as autoridades monetárias decidam e implementem as medidas de política econômica, tendo em vista o que é o mais adequado para o conjunto da economia. Nem sempre o que é o desejo do mercado financeiro é o melhor para a Nação

Ao longo do último decênio houve uma tendencial e gradativa redução das taxas de juros reais no Brasil. No entanto, estamos ainda longe de imaginar que a batalha terminou. Na verdade, ela só começou. A nossa taxa de juros reais é ainda muito elevada para padrões internacionais. O desafio é viabilizar as condições para aproximá-la a um nível pelo menos mais próxima da média de países semelhantes.

Tem havido progressos, mas é preciso avançar nas demais condições imprescindíveis para que os ganhos sejam perenes e sustentáveis no longo prazo. Dentre outros desafios, temos que enfrentar a distorção representada pela indexação de contratos e tarifas. Um resquício do período de inflação crônica, que precisa ser removido porque também representa um limitador para a redução dos níveis inflacionários e, portanto, das taxas de juros.

Outro ponto importante é a estrutura da dívida pública. O Brasil é o único país que ainda mantém títulos públicos de curtíssimo prazo que remuneram com elevadas taxas de juros, propiciando ao mesmo tempo rentabilidade e liquidez com baixíssimo risco, na contramão da prática usual no mercado internacional.

Para além das questões já citadas temos características especificas do nosso sistema de formação de preços que são fomentadoras e mantenedoras da inflação. É o caso, principalmente, do elevado nível de indexação verificado, o que tende a disseminar os choques localizados para outros setores da economia. Como as decisões de políticas econômicas não são neutras, as suas escolhas devem ser objeto de contínuo debate, especialmente nas democracias.

Mais do que antecipar uma redução da meta de inflação, o que dadas as condições atuais, só faria elevar as taxas de juros e transferir ainda mais renda para os credores da dívida pública, conviria a discussão e implementação de uma política estabilização de largo prazo que contemplasse:

- Promover uma redução pactuada e gradual da indexação da economia. Em um primeiro momento desvinculando o reajuste de contratos, aluguéis, tarifas e demais preços a índices gerais, como o IGP-M (Índice Geral de Preços – Mercado), por exemplo, substituindo-os por indicadores específicos de evolução de custos de cada setor ou modalidade em questão;
- Reduzir a indexação do mercado financeiro. Grande parte da dívida do governo é pós-fixada pela Selic, como grande parte dos títulos da dívidas, e oferecem liquidez imediata e correção automática pela taxa de juros, há um certo "prêmio" pela aposta na inflação. É o contrário do funcionamento do mercado de títulos na maioria dos países;
- Incentivar o aumento da oferta de produtos e serviços, visando minimizar os choques de preços. Isso pode ser alcançado com um ambiente favorável à expansão dos investimentos, assim como uso seletivo da facilitação de importações para gerar concorrência local;
- Por último, mas não menos importante, fomentar o aumento da produtividade.

Concluindo, embora surjam sempre diagnósticos alternativos para o problema da inflação, as grandes questões que a envolvem passam ao largo da agenda de reformas e mudanças econômicas. Há um certo conforto, uma acomodação, com a inflação, ao invés do seu efetivo enfrentamento.

6. O CRÉDITO E FINANCIAMENTO PARA ESTIMULAR O CRESCIMENTO DA ECONOMIA

O desafio de reduzir os juros aos tomadores finais de crédito, consumidores e empresas continua sendo, ou deveria ser, uma prioridade. Ao mesmo tempo em que o encarecimento do crédito é um empecilho ao investimento e consumo, por outro lado a solução para o problema se apresenta como grande oportunidade. Há um enorme mercado potencial no Brasil, reprimido pelo custo elevado do crédito e financiamento.

Apesar da queda na taxa básica de juros, a situação do mercado denota um quadro ainda difícil para o tomador, do qual são exigidas adicionalmente contrapartidas e garantias que tornam o crédito no Brasil proibitivo. Isso, sem falar dos custos extraordinários de duas modalidades das mais utilizadas, que são o cartão de crédito rotativo e o cheque especial. É uma alternativa muito acessível e fácil manuseio, mas que torna, em geral, a dívida impagável!

Há muito se discute as causas do elevado custo do crédito no Brasil. O primeiro aspecto é que o mercado financeiro é distorcido no Brasil pelo fato de o Governo Federal oferecer títulos da sua dívida a taxas de juros muito elevadas, mantendo liquidez. Isso acomoda o mercado financeiro que não se interesse em ter mais trabalho e correr mais risco emprestando para os agentes econômicos.

O segundo aspecto é a oligopolização do mercado em que apenas cinco grandes bancos controlam 86% do mercado de crédito. Os bancos alegam que os spreads (taxas de risco) embutidas nas taxas de juros são elevadas no Brasil, explicando parte da diferença entre taxa básica e final, porque a inadimplência é elevada, respondendo por 45% do spread. As taxas tributárias respondem por 20% e o empréstimo compulsório que os bancos recolhem ao BC, por 10%. Os 25% restantes seriam da margem de comercialização do sistema financeiro.

O enfrentamento do problema, portanto, passa por questões relevantes:

- Reduzir a parcela da dívida pública com liquidez diária (*over night*), pois isso acomoda o sistema financeiro, que não tem interesse em emprestar para os demais tomadores que não o Estado;
- Reduzir a tributação sobre as operações financeiras, que acabam sendo repassadas ao tomador final;
- Estimular a criação de cooperativas de crédito para oferecer mais alternativas aos tomadores;
- Utilizar o poder dos bancos públicos, que respondem por 54% da carteira de crédito, para imprimir maior concorrência no mercado de crédito brasileiro.

7. POLÍTICA CAMBIAL E DESENVOLVIMENTO

Uma outra questão relevante é a política cambial. Por ser a definição do valor da moeda local relativamente às demais, os bancos centrais podem ser tentados a valorizar suas moedas artificialmente visando resultados de curto prazo, como o barateamento das importações para combater a inflação. Essas vantagens proporcionadas por uma moeda valorizada, enquanto comprometem o longo prazo. No Brasil, sempre que a moeda se valoriza, agravado pelos fatores de competitividade sistêmica desfavoráveis, provoca-se dois efeitos deletérios para a economia a desindustrialização e a deterioração das contas externas. Isso tem um elevado custo para o desenvolvimento do País.

A valorização da taxa de câmbio (= dólar barato) é um exemplo típico de escolha que favorece só o curto prazo. O dólar barato proporciona a aquisição de produtos importados e a realização de viagens internacionais a um custo baixo, o que é sempre muito apreciado por grande parte da opinião pública. No entanto, nem sempre ficam

claros os seus efeitos, que comprometem o longo prazo, pois roubam crescimento da economia, nos tornam mais vulneráveis e dependentes de financiamento externo e menos diversificados na produção e exportação, excessivamente centradas em *commodities*.

Vale destacar que a utilização da política cambial como instrumento de controle de inflação de curto prazo foi um recurso recorrente em praticamente todos os governos dos últimos trinta anos, para focarmos em um período mais recente da nossa história.

No governo Sarney (1985-1989) foi um dos elementos da implantação do Plano Cruzado, nos Governos Itamar/Fernando Henrique Cardoso adotado explicitamente como "âncora", na primeira fase do Plano Real (1994-1998), no governo Lula (2002-2010), embora já vigesse o Regime de Metas de Inflação, que fora adotado em 1999, a valorização artificial da moeda foi elemento fundamental para o controle da inflação. Já o governo Dilma (2011- até o *impeachment* em 2016), depois de ter herdado um real valorizado, fez uma tentativa de desvalorização em meados do seu primeiro mandato, no final deste, assim como no início do segundo mandato visando estimular a indústria e as exportações.

O apelo à valorização artificial da moeda é grande no Brasil. A renda da exportação de *commodities* associada à prática de juros reais elevados proporciona um terreno fértil para isso. Os resultados de curto prazo são inegáveis, com o barateamento das importações, das viagens e compras no exterior. O problema é que esse ganho de curto prazo se esvai nos médio e longo prazos, trazendo consequências danosas para a indústria, que perde tecido, desestimula as exportações de manufaturados e o emprego nesses setores, assim como deteriora as contas externas.

Portanto as condições de competitividade passam pela questão cambial, que, o que, aliado a outros ajustes macroeconômicos e práticas inteligentes de políticas de competitividade (políticas industrial, comercial e de inovação), permitiriam viabilizar a reindustrialização,

com todos os benefícios do processo: crescimento sustentado, geração de emprego, renda e receita tributária, além de equilíbrio intertemporal das contas externas.

Mas, tudo isso não é automático, nem tampouco de curto prazo. É preciso persistir nos ajustes, lembrando que uma taxa de câmbio de equilíbrio industrial é uma condição *sine qua non*, porém não única. Ressalte-se, adicionalmente, que o cenário internacional vigente é bastante diferente daquele observado na primeira década dos anos 2000 em que o Brasil se aproveitou de um crescimento expressivo da China e crescimento de preços. Isso nos exige mais ênfase nas questões estratégicas e de longo prazo, o que implica uma maior agregação de valor na produção para gerar mais emprego, renda e arrecadação tributária.

8. CONCLUSÃO

Não se sustenta a crença de que apenas a expectativa de queda da inflação e sinalização do ainda distante ajuste fiscal sejam suficientes para uma retomada da confiança, que promova o crescimento continuado e robusto por si só. Trata-se da assertiva a que Paul Krugman chama de "fada da confiança", referindo-se aos ajustes malsucedidos por países europeus. A insistência em se buscar um ajuste fiscal impossível, na medida em que cortes de gastos públicos diminuem a atividade econômica. Menor produção representa menos arrecadação tributária para o governo, mesmo porque geralmente ocorre um aumento na inadimplência do pagamento de impostos por parte de empresas em dificuldade. Do outro lado, juros elevados pressionam os gastos com o pagamento de juros sobre a dívida pública.

O resultado é que a combinação da propalada austeridade com a prática de juros elevados não resolve a questão fiscal, mas, muito pelo contrário, criam ainda mais desajustes. Essa é a saga que vem

acompanhando a economia brasileira há anos, a um elevadíssimo custo econômico e social!

Falta uma estratégia integrada de política econômica que trate a questão fiscal e monetária não como fins em si mesmo, mas instrumento, que juntamente com outras iniciativas, propiciem e induzam as condições para o crescimento.

Políticas fiscal e monetária têm que estar alinhadas nesse objetivo. A própria política cambial também tem um papel crucial nessa cruzada. Infelizmente, entre nós, ora ela é utilizada equivocamente como elemento de curto prazo para combater os efeitos da inflação. Mas, tudo isso são movimentos de médio e longo prazo e que requerem uma moeda competitiva, ou seja, desvalorizada e estável. Bem ao contrário do que vem ocorrendo. A elevada taxa de juros local vem provocando o ingresso de capitais especulativos e isso pressiona para a valorização do real.

Além disso, os demais fatores de competitividade sistêmica continuam desfavoráveis. É o caso da burocracia excessiva, do custo de infraestrutura e logística, tributação que não estimula a agregação de valor. Tudo isso ainda vai adiar o impulso para uma retomada mais consistente e robusta, além de agravar o processo de desindustrialização em curso e suas consequências.

Enquanto o quadro descrito não for revertido, continuaremos, lamentavelmente, reféns do curto prazo e da especulação, em contraponto à atividade produtiva. O problema é que é impossível para uma Nação com as características da brasileira, como elevado desemprego, crescimento da população ativa, ainda expressiva concentração de renda, se desenvolver sem estimular a atividade produtiva, na indústria, na agropecuária e nos serviços. Mais do que nunca, a despeito da crise e da globalização, se faz necessário um projeto de Nação para o desenvolvimento!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Dados diversos. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em: jun. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA (MF). Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br>. Acesso em: jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <http:// www.ibge.gov.br>. Acesso em: nov. 2010.

LACERDA, A. C. *Crônica de um (des)ajuste anunciado.* In: DOWBOR, L. & MOSANER, M. (Org.) A Crise Brasileira. São Paulo: Editora Contracorrente, 2016.

LACERDA, A. C. (org.) O mito da austeridade. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

LACERDA, A. C. (org.) Celso Furtado, 100 anos: pensamento e ação. São Paulo; Editora Contracorrente, 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Base de dados**. Disponível em: http://stats.oecd.org

Capítulo 4

Os desafios do Brasil diante da pandemia: Antecedentes e perspectivas

CAPÍTULO 4

OS DESAFIOS DO BRASIL DIANTE DA PANDEMIA: ANTECEDENTES E PERSPECIVAS

Lauro Chaves Neto[1]

O impacto da crise do Novo Coronavírus para a atividade econômica no Brasil deverá resultar em uma contração do Produto Interno Bruto (PIB), da magnitude de 4% a 5%. O que representa um dos piores anos da história, mesmo sendo uma situação menos drástica do que os piores cenários elaborados no auge da pandemia, com projeções de queda no PIB de mais de 10% em 2020.

O cenário previsto ao final de 2019, na última edição do ano, o boletim Focus (pesquisa de mercado realizada pelo Banco Central) apresentava uma previsão de crescimento de 2,3% para o PIB brasileiro em 2020. O novo governo chegava ao final do seu primeiro ano com um crescimento de 1,1%, insuficiente para se recuperar da recessão de 2014/16, a inflação permanecia controlada e a taxa de juros estava no seu mínimo histórico. O alarmante era a taxa de desemprego que, segundo o IBGE, chegou a 11%, embora inferior à do início do ano de 12,7%.

Se o ano de 2020 já havia iniciado o primeiro trimestre com a atividade econômica abaixo da esperada, no segundo trimestre, devido

---

[1] Economista pela Universidade Federal do Ceará UFC, Conselheiro Federal de Economia, Especialista em Finanças pela Escola de Administração de Empresas EASP da Fundação Getúlio Vargas – SP, Mestre em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Ceará UECE, PHD em Desenvolvimento Regional e Planejamento Territorial pela Universidade de Barcelona, Professor da Universidade Estadual do Ceará UECE e Assessor Econômico da Federação das Indústrias do Estado do Ceará FIEC. Foi Presidente do Conselho Regional de Economia e do Instituto Brasileiro de Executivos de Finanças.

às medidas de isolamento social, em muitos locais com *lockdown*, os números são dramáticos. O cenário, no entanto, permite esperar que a recessão seja mais curta do que 2014-2016, porém mais intensa, com o maior tombo da série histórica.

Já no terceiro trimestre, a economia brasileira cresceu 7,7% em relação ao período anterior. De acordo com o IBGE, essa é a maior variação desde o início da série em 1996, mas ainda insuficiente para recuperar as perdas provocadas pela pandemia.

O resultado indicou que a economia do país se encontra no mesmo patamar de 2017, com uma perda acumulada de 5%, de janeiro a setembro, em relação ao mesmo período de 2019. Se comparado com o mesmo trimestre de 2019, o PIB apresentou recuo de 3,9%.

O recorde de sequência de queda na atividade econômica foi de 33 meses seguidos e ocorreu entre 2014 e 2016, seguidos da segunda maior a de 30 meses entre 1989 e 1992. Já a de maior intensidade foi a queda acumulada de mais de 8% do PIB de 2014 a 2016, esses dados servem de parâmetros para que a sociedade tenha a compreensão histórica da magnitude dos impactos econômicos da Pandemia do Coronavírus.

A economia brasileira já apresentava sinais de estagnação no pós-recessão, quando experimentou uma queda de 6% acumulada em 2015-2016. O PIB per capita cresceu apenas 0,3%, aproximadamente, ao ano no triênio 2017-2019. A Formação Bruta de Capital Fixo apresentava no período pré-pandemia, início de 2020, um patamar aproximado de 25% menor do que em 2014.

O Brasil é um dos países mais desigual do mundo, tanto no aspecto territorial quanto no social, o que deverá tornar-se os impactos da pandemia e da crise ainda mais graves para a saúde pública e para a economia. Essa desigualdade se manifesta de diversas formas na renda, no gênero, na raça, na educação, na saúde, nas oportunidades e em muitas outras.

A dimensão territorial e demográfica do Brasil tem como consequência que as questões, sanitárias e econômicas, relacionadas com

a pandemia se manifestem de modos não uniformes nos quatro cantos do país, assim como as medidas de respostas, do poder público e da sociedade civil organizada, já que as estruturas de saúde e da economia também o são diversas em regiões, estados e municípios.

Os governos precisaram colocar em prática um conjunto de ações anticíclicas na área econômica, ao mesmo tempo em que elevavam a capacidade de atendimento à saúde pública e conter a propagação do vírus.

As Taxas básicas de juros, que já se encontravam em patamares mínimos históricos, foram cortadas sucessivamente. Foram implantadas medidas de transferência de renda para os trabalhadores informais e autônomos, além de outras para procurar reduzir o impacto sobre o emprego e a renda.

Para o economista, a ação imediata do governo é fundamental, pois o mercado leva tempo para atender às demandas causadas por um cenário de guerra. Esse tempo excessivo em uma situação atípica pode resultar em perdas materiais e econômicas alarmantes. Resumindo, a economia de guerra indica um maior protagonismo governamental na gestão da economia com a aplicação de medidas extraordinárias para mitigar os impactos socioeconômicos de um evento excepcional, como, em grande parte dos casos, uma guerra ou, no presente, a pandemia do novo coronavírus, cuja gravidade tem levado políticos e economistas a batizarem as ações de combate à doença e aos seus impactos como “economia de guerra”.

Diante desse cenário de elevada demanda por investimentos em saúde pública e por ajustes econômicos urgentes, governos têm encarado a conjuntura como um momento de guerra. Já nas empresas, a economia de guerra se refere à adequação de estrutura e processos que permitam a reconstrução na grande incerteza do cenário pós-crise, paralelamente, as famílias também necessitam fazer profundos ajustes nos seus hábitos de vida e padrões de consumo.

As atuais ações demonstram uma das principais diferenças entre uma pandemia e uma guerra. Se, em uma guerra, os governos buscam usar todos os recursos para ajudar a produção de comida, roupas, armas e munições; em uma pandemia, esse esforço é feito para, simultaneamente, fortalecer os sistemas de saúde e criar uma rede de proteção social e empresarial.

Dentre outras medidas, ressaltam-se: plano de redução de jornada de trabalho; pagamento, pelo governo, de parte da folha salarial de empresas; liberação de vultosos montantes de crédito, considerando a adversidade do momento; incentivos tributários; e suspensão da cobrança de impostos, contas de luz, água e gás.

O auxílio emergencial foi um dos mais importantes eixos na rede de proteção social, tendo sido aprovado pelo Congresso e implementado pelo Governo Federal, por meio da Medida Provisória nº 941, de 4 de abril de 2020, inicialmente em três parcelas iguais no valor de R$ 600,00, depois prorrogado, obteve grande repercussão e impacto na sociedade. A quantidade total de parcelas a que as pessoas terão direito depende de quando elas começaram a receber o auxílio emergencial. O máximo será de nove parcelas, sendo as cinco primeiras de R$ 600 e as quatro últimas de R$ 300. O benefício era destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados. O Auxílio Emergencial teve por objetivo fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do Coronavírus - COVID 19.

Esse auxílio representa um aporte estimado de R$320 Bilhões em 2020 e já beneficiou mais de 67 milhões de brasileiros, ou seja, aproximadamente um terço da população, o que evidencia a magnitude da pobreza no País. Justifica-se, assim, a necessidade urgente de uma política de Renda Básica para suceder o auxílio emergencial, desenhado para o momento de crise aguda provocada pela paralisação parcial das atividades econômicas. Segundo a Fundação Getúlio Vargas, com tamanha parcela da população sendo beneficiária do auxílio emergencial,

a proporção de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza extrema caiu durante a pandemia, reforçando a importância de uma defesa da renda básica de cidadania.

A possibilidade de uma grande depressão mundial fundamenta-se em um conjunto de fatores que serão analisados a partir a seguir. Existe a perspectiva de um freio na "globalização", por meio de políticas protecionistas e, talvez, por uma repactuação de muitos tratados já em andamento. A disputa geopolítica entre os Estados Unidos e a China tende a se estender; a Rússia e o Oriente Médio possuem discordâncias quanto ao petróleo e o futuro da União Europeia pode ser incerto se ocorrerem novos movimentos como o BREXIT. Alguns países poderão implantar políticas ainda mais protecionistas, tentando resguardar empresas e trabalhadores locais de rupturas em escala mundial.

O mundo pós-pandemia poderá ser caracterizado por severas limitações ao movimento de bens, serviços, capital, trabalho, tecnologia, dados e informações. Tal qual já está ocorrendo nos setores farmacêuticos, de equipamentos médicos e de alimentos, as quais os governos impõem restrições à exportação.

Especialistas no campo diplomático apontam uma tendência para uma nova roupagem de guerra fria, desta vez entre os EUA e um bloco reunindo a China, a Rússia, o Irã e a Coréia do Norte. Em se concretizando esse cenário, aumenta a probabilidade de conflitos acirrados nas áreas ambiental, cibernética e conflitos biológicos, com grande dramaticidade como a pandemia do novo coronavírus tem mostrado que pode causar muito mais estragos econômicos do que uma crise financeira.

As mudanças climáticas, subestimadas por tantos, e as epidemias mais recentes (HIV desde os anos 80, SARS em 2003, H1N1 em 2009, MERS em 2011, Ebola em 2014-16) foram, fundamentalmente, resultados de ação do homem, originados de padrões sanitários e de saúde inadequados, além do abuso de recursos naturais. É possível que

tanto as pandemias como os impactos negativos das mudanças climáticas se tornem mais intensos e recorrentes no futuro.

Na década de 1970, a Varíola foi vencida apenas após a vacinação alcançar todas as pessoas em todos os países. Se um único país não vacinasse a sua população, colocaria em perigo toda a humanidade, já que enquanto o vírus da varíola existisse e se propagasse em qualquer país, sempre haveria o risco de uma nova onda global.

Existem vírus em abundância, e eles estão permanentemente em mutações genéticas. É fundamental que a ciência avance na criação de barreiras entre os humanos e os vírus. Sistema imunológico, vigilância sanitária, agroecologia são alguns dos elementos a serem considerados. O que falar de milhões, talvez bilhões, de habitantes deste planeta acesso aos serviços mais básicos de saúde? Enquanto não forem universalizadas as condições socioeconômicas e de atendimento à saúde, toda a humanidade estará exposta à propagação de pandemias.

A vertiginosa digitalização, não só da economia, mas também da vida cotidiana e dos hábitos de consumo, provocará uma mudança radical no mundo do trabalho. Grande parte dos empregos tradicionais será reduzida, com colaboradores trabalhando e ganhando menos, as desigualdades de renda e riqueza da economia do século XXI tendem a ser crescentes. Para tentar criar uma proteção contra futuros choques na cadeia de suprimentos, os países mais ricos deverão promover uma reindustrialização, repatriando a base produtiva de regiões de baixo custo, para onde foram em busca de maior eficiência e produtividade, para mercados domésticos de alto custo. Esse movimento tende a elevar o populismo, nacionalismo e xenofobia.

Os impactos na atividade econômica tiveram intensidades distintas em vários setores, muitas vezes ocorreu essa variabilidade ao longo da cadeia produtiva dentro de um mesmo segmento. Houve um movimento de reconversão produtiva para atender, principalmente, às crescentes necessidades da saúde.

As medidas de isolamento fecharam, total ou parcialmente, grande parte das empresas, pois em muitos locais apenas as atividades essenciais foram permitidas permanecer operando.

Houve uma revisão nos planos de investimentos das empresas para adequá-los às novas expectativas, o que está sendo feito novamente no último trimestre com previsões conservadoras, porém não tão catastróficas como as do auge da pandemia.

O Economista, desde cedo, aprende a trabalhar com as ponderações de risco e incerteza nas suas análises e decisões. Em períodos de elevada incerteza e volatilidade é tradicional se recomendar prudência. Esta, no entanto, não pode ser paralisante, e a partir dos cenários alternativos de retomada econômica, o que se pode esperar de cada setor econômico? Sem desejar esgotar a questão, alguns insights podem ser feitos.

É importante reforçar que existem inúmeras questões, como o comportamento do consumidor, o ânimo dos investidores, os níveis de protecionismo, entre outros, que são determinantes para as expectativas.

O agronegócio vem tendo um desempenho encorajador mesmo durante a pandemia, no mercado interno existe o desemprego e o nível de renda como fatores limitantes, já no mercado externo existem tanto as questões cambiais como as geopolíticas a serem equacionadas.

O Turismo, tanto nacional como internacional, possui um dos maiores efeitos multiplicadores na economia, sua cadeia produtiva é extensa e diversificada, tendo o potencial de ser um dos líderes da retomada, porém foi e continua sendo um dos maiores prejudicados pelas medidas de isolamento, enquanto essas não se mostrarem mais necessárias esse setor não terá a sua atividade normalizada.

A construção civil tem sido um dos setores mais importantes para a retomada do crescimento, o financiamento imobiliário tem sido prioridade, com redução das taxas e melhoria nas condições gerais, o déficit habitacional crônico representa uma demanda contínua e por

muitas décadas. Além do que, esse setor possui uma grande capacidade de gerar emprego e renda.

O Comércio poderá ter uma recuperação lenta, principalmente se não for criado algum tipo de programa de renda mínima após o fim do auxílio emergencial, tão importante como rede de proteção aos mais vulneráveis. Isto porque inúmeras famílias perderam renda durante a pandemia, muitas consumiram reservas e deverão procurar recompô-las e outras se endividaram.

O setor dos serviços tem tido uma recuperação mais lenta, já que as empresas sofreram queda acentuada na demanda, desse modo os serviços só poderão se recuperar totalmente, após a indústria e o comércio retomarem os seus níveis de atividade. Serviços pessoais, possivelmente, terão uma recuperação mais rápida.

Com relação à indústria, o comportamento é muito diferente e difuso entre os seus diversos setores, o comportamento da demanda e dos estoques do comércio é determinante, assim como a reestruturação das cadeias de suprimento e logística. O mercado externo, com a mudança da taxa de câmbio e a crise de fornecimento em muitos países, pode ser uma excelente alternativa.

Existem três linhas de raciocínio para a recuperação da economia: a saída da recessão seria em “V” (queda e recuperação), em “L” (queda e estagnação) e, agora, existem os que acreditam no formato em “K”. De acordo com essa última linha, as grandes empresas e os mais ricos aumentarão a sua parcela na renda, enquanto os pequenos negócios, os trabalhadores de baixa renda e os informais empobrecerão, principalmente se não for criado nenhum programa de renda mínima, ao final do auxílio emergencial.

As condições sanitárias e a política econômica serão os dois fatores determinantes desse padrão de recuperação. As condições sanitárias dependem da imunização da população; já a vertente econômica está relacionada à questão fiscal, à estabilização do câmbio em patamares

adequados, ao controle inflacionário e à criação de um programa de renda mínima para os mais vulneráveis.

Projetar o futuro pressupõe identificar cenários alternativos, de acordo com determinados fatores críticos, que se combinam ou se excluem, inclusive depende do protagonismo dos envolvidos. Dessa forma, é imprescindível analisar as perspectivas tanto dos fatores críticos no ambiente internacional como nacional, bem como as atitudes prováveis de seus principais agentes.

O foco no mundo pós-pandemia, precisa levar em conta que o Covid-19, além da velocidade de disseminação e relativamente curta duração de seus efeitos, tem se mostrado extremamente sensível à densidade demográfica das áreas onde atua bem como ao comportamento das populações atingidas, gerando resultados diferentes em cada área.

O crescimento econômico projetado para 2020, em outubro, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), está - 4,4%, abaixo dos cenários mais catastróficos projetados no pico da pandemia. A pandemia tem comportamentos muito distintos ao redor do mundo, com alguns países com piora e outros retomando.

Do ponto de vista geográfico, as grandes economias desenvolvidas terão queda forte do PIB, entre 4% e 8% para Estados Unidos, Japão e União Europeia. Grandes economias emergentes, como Brasil, China, México ou Índia, terão grandes quedas ou estagnação da economia.

O comércio internacional, segundo projeções da Organização Mundial do Comércio (OMC), deve cair 9,2%, o que demonstra a grande incerteza que ronda a economia mundial. A maior parte das regiões do mundo devem ter quedas de dois dígitos no comércio, com destaque para América do Norte e Ásia.

A retomada da economia é ainda muito incerta e deve ser mais lenta do que o previsto no início da pandemia, dada a dimensão global alcançada. O Produto Interno Bruto (PIB) do mundo, em 2021, está

projetado para recuperar o valor perdido em 2020, entre 4 e 5%, segundo o FMI.

No entanto, a crise, em 2020 e 2021, será menos severa quanto mais cedo houver a normalização das atividades. A eficácia e universalização da vacina e a imunização em escala global são requisitos necessários para que isso aconteça.

Dessa forma, o FMI coloca dois cenários distintos para a retomada:

1. Segunda onda: no caso de um aumento dos casos nos países e nenhuma vacina eficaz, uma recuperação econômica mais forte em 2021 seria pouco provável. Além disso, a condição fiscal dos países ficaria deteriorada, contribuindo ainda mais para fragilizar uma retomada.

2. Retomada rápida: Vacina e imunização global prevê uma retomada lenta no segundo semestre de 2020, contribuindo para o aumento da confiança dos mercados e melhoria da situação fiscal dos países. Em 2021 e 2022 a retomada seria mais acelerada.

Para a retomada, existem alguns pontos fundamentais sobre o comércio exterior e o cenário internacional a serem analisados a seguir.

As definições do comportamento das cadeias de valor no mundo, se serão mais regionalizadas e mais dispersas entre os países, ou o contrário, e se isso gerará oportunidades ao Brasil. A questão é o quanto a pandemia contribuirá para uma agenda de maior diversificação da produção das multinacionais em países distintos. A contração do comércio internacional e da demanda deve impactar a agenda de abertura e integração internacional do Brasil. Políticas como tributação do comércio exterior e dos fluxos dos investimentos internacionais, financiamento ou facilitação de comércio não podem estar dissociadas da agenda de integração. As medidas para a melhoria de competitividade do comércio tornam-se mais crucial para manutenção e conquista de mercados externos.

A retomada dos parceiros principais da indústria brasileira é fundamental. Os principais mercados para os nossos produtos estão com quedas fortes de PIB, como Argentina, EUA, América Latina em geral e

União Europeia. A normalização da atividade econômica nessas localidades é fundamental para manter a demanda por produtos brasileiros. Além de a geopolítica ter progressivamente um peso maior nos desafios ao comércio e investimentos internacionais, com uma tendência para uma menor cooperação internacional dos países, uma paralisia na agenda da OMC e menor propensão dos países a se integrarem em acordos comerciais.

No âmbito nacional será importante avaliar a repercussão interna dos fatores internacionais, bem como dos desafios pré-existentes e os novos desafios criados pela retomada das atividades. Os efeitos perversos da pandemia desnudaram com clareza os reais contornos da desigualdade. Perceber que um quarto da população era invisível até para as autoridades, finalmente foi compreendido por todos.

O auxílio emergencial para esses milhões de brasileiros foi entendido como indispensável e, felizmente, economicamente compensador, o que gerou a discussão que deveria ser mantido. Ora, isso implica na necessidade de substituir outros gastos que ainda não sabemos quais serão, mas sinalizam para um mercado adicional para bens e serviços que poderá ser um estímulo ao crescimento dos negócios. O maior desafio para a economia brasileira, principalmente a indústria, continuará sendo a produtividade, que depende de investimentos em tecnologia, equipamentos e processos, bem como da qualificação da mão de obra.

Nunca as tão sonhadas reformas estruturais da economia brasileira foram tão necessárias, parecendo haver um razoável consenso entre os poderes da sua indispensabilidade. Uma Reforma Tributária que aprove um sistema mais simples operacionalmente e mais justo socialmente, uma Reforma Administrativa que dote o estado de maior capacidade para a implantação eficiente de políticas públicas e uma Reforma Política que empodere a sociedade civil, são urgentes e inadiáveis.

O mais provável diante de tantas combinações possíveis entre os diferentes fatores críticos citados acima é que nunca acontecerão todos

ao mesmo tempo. E, principalmente, as mudanças não dependerão de uma autoridade ou de um estado ou nação em particular. Portanto, tentar antecipar qual cenário será mais provável é uma utopia. Diante das múltiplas opções possíveis, só resta analisar detidamente cada um desses fatores críticos, seja na forma de oportunidades ou de ameaças e desenvolver estratégias para aproveitar as oportunidades e para minimizar as ameaças ou mesmo transformá-las em oportunidades. Como nenhum dos fatores será confirmado integralmente, a prudência recomenda o desenvolvimento de estratégias robustas, ou seja, estratégias que podem não ser a melhor opção diante de um fator, mas que seja razoável para muitas opções, ampliando assim a probabilidade de sucesso.

Independente do Cenário, existe um conceito transversal que deve se tornar uma das prioridades para a retomada e para o novo padrão da economia brasileira, O ESG.

O mundo tem consolidado os aspectos sustentáveis das atividades produtivas em múltiplas dimensões interconectadas, principalmente, nessa fase, as questões ambientais, sociais e econômicas formam um tripé-base. A inovação traduz essa transformação nos novos modos de produção e alternativas nas formas de geração de emprego e renda, sem desperdícios, por exemplo: o melhor aproveitamento da água, as energias renováveis, a preocupação da equidade nas relações de trabalho, associados a busca de ciclos virtuosos na economia.

O tema ESG – *Environment, Social and Governance* tem sido a agenda mais forte dos investidores internacionais diante das crises sanitárias e econômicas que rodam o Globo. Aprender com esse comportamento, antes muito forte entre os investidores institucionais, aderiu também a pandemia. Leitura obrigatória para a cooperação Estado-Mercado na construção de políticas públicas e atração de investimentos.

A revolução em curso rejeita as “ações tóxicas” e privilegia as ações ESG. A ciência e a inovação transformam também o mercado e

revelam os novos entrantes investidores com preocupações na sustentabilidade do Ecossistema. Os investimentos passam a desenvolver mecanismos alternativos na seleção de carteiras contribuindo no acesso ao capital para o desenvolvimento de soluções corporativas que sejam sustentáveis Ambientalmente, Socialmente e na Governança.

A mudança de época, não é episódica, vem ocorrendo nos últimos cinquenta anos. Em 1972, a Conferência de Estocolmo promovida pelas Nações Unidas discutia a necessidade de mudanças de atitude para a preservação do meio ambiente. Em 1982, era formada a Comissão Mundial sobre o Meio-Ambiente, Nairóbi-Quênia. Seguida do Relatório Nosso Futuro Comum, com ênfase ao Desenvolvimento Sustentável.

Na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, o Brasil protagoniza a Eco-92, no Rio de Janeiro, estabelecendo a agenda 21, baseada na proteção Ambiental, Justiça Social e eficiência Econômica. Em 1997, foi assinado o Protocolo de Kyoto, avançando nas questões do meio ambiente e dando início ao mercado de créditos de carbono. No Auge da cooperação mundial pelos aspectos socioambientais, as Nações Unidas (2000) lançaram os 08 objetivos do Milênio. Em Johanesburgo (2002), na Rio+10, na cúpula mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, o debate continuava.

As prioridades talvez tivessem perdido o foco por uma sequência de crises, das crises asiáticas (1997), as crises Russa e Brasileira (1998 e 1999) até as das Bolha.com (2000), culminando com o 11/09 em 2001. A Rio+20, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, reforça os compromissos assumidos no relatório o Futuro que queremos.

As iniciativas sobre as questões do tripé se aprofundam, em 2015, com a adoção da nova agenda de desenvolvimento sustentável e um acordo global sobre a mudança climática. O Economista norte-americano Jeffrey Sachs, conselheiro das Nações e um dos principais autores, apresentou os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

No mesmo ano, foi assinado o acordo de Paris, com vigência a partir de 2020, substituindo o Protocolo de Kyoto.

A direção dos investidores internacionais para carteiras de investimentos, com base na sustentabilidade, parece uma tendência construída há décadas e sem volta. O investimento em empresas que buscam a responsabilidade corporativa com om olhar ético e moral para as ações nas dimensões Ambientais, Sociais e de Governança poderão produzir, a longo prazo, a sustentabilidade econômica e os retornos desejáveis.

A B3, desde 2005, possui muitos índices com o Tema ESG, os principais: IGC NM-Índice de Governança Corporativa no Novo Mercado, ISE-Índice de Sustentabilidade Empresarial, ICO2-Índice Carbono Eficiente, podendo inclusive, os dois últimos, ser negociados por ETF-Exchange *Traded Fund* (fundos negociados em Bolsa).

É lógico que tudo isso vai depender de quando poderá começar e terminar a crise e do que as autoridades fizerem, para ajudar, ou para atrapalhar a retomada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Chaves, & Outros – Plataforma para o Desenvolvimento Industrial Cearense, E2 Editora 2020. Revista do Conselho Federal de Economia - COFECON Ano XI- Nº 36 - Abril e Junho 2020. Disponível em < https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/ref/202004/RELESTAB202004-refPub.pdf>

DeLong, J. B; Summers, L. H., 2012 "Fiscal Policy in a Depressed Economy." Brookings Papers on Economic Activity. Brookings Institutions

CNC - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO. 'O Pese vem dando certo'. 2020. Disponível em:<http://www.cnc.org.br/sites/default/files/2020-07/An%C3%A1lise%20DE%20-%20O%20PESE%20vem%20dando%20certo.pdf>. Acesso em julho de 2020.

CNI - Confederação Nacional da Indústria. Critérios para uma nova agenda de política industrial. Brasília, 2019.

EU - EUROPEAN COMMISSION. Economic forecast documents. 2020. Disponível em: <https://ec.europa. eu/info/business-economy-euro/economic-performance- and-forecasts/economic-forecasts/summer- -2020-economic-forecast-deeper-recession-wider-divergences_ pt>. Acesso em: julho de 2020.

ONU. 17 objetivos para transformar o mundo. Organização das Nações Unidas. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acessado em 23 de agosto e 2020.

STANDARD & POORS. Dow Jones Sustainability World Index. S&P Dow Jones Indices. Disponível em: <https://www.spglobal.com/ spdji/en/indices/equity/dow-jones-sustainability-world--index/#overview>. Acessado em 19 de agosto de 2020.

Capítulo 5

Entre o federalismo cooperativo e o federalismo de confronto: Os desafios da pandemia da COVID-19 à jurisdição constitucional brasileira

CAPÍTULO 5

ENTRE O FEDERALISMO COOPERATIVO E O FEDERALISMO DE CONFRONTO: os desafios da pandemia da covid-19 à jurisdição constitucional brasileira

Carlos Eduardo de Oliveira Lula[1]

1. INTRODUÇÃO: TEMPOS DE PESTE, TEMPOS ESTRANHOS

As pestes são mais comuns na história do que comumente se imagina. Surtos de doenças repetem-se pelos séculos com algumas semelhanças tanto na forma de propagação quanto na forma de contenção dessas doenças[2]. A peste bubônica, que ficou conhecida como a "Peste Negra"[3], e foi a pior epidemia que atingiu a Europa no século XIV, entre os anos de 1340 e 1350, aproximadamente, é um grande exemplo. Ela foi sendo combatida à medida que se melhorou a higiene e o saneamento das cidades, diminuindo a população de ratos urbanos. Estima-se que pelo menos 1/3 da população europeia, mais de 80 milhões de pessoas, tenha morrido por causa dessa doença, à época. Foi durante a Peste Negra que se adotou pela primeira vez o conceito de

[1] Mestrando em Direito Constitucional – Mestrado Interinstitucional – UNDB/PUC RS

[2] "As pestes foram flagelos muito comuns no passado. Shakespeare nasceu, viveu e escreveu em meio a pestes. Em Romeu e Julieta, foi a quarentena, durante uma peste, que impediu Friar Lawrence de entregar a Romeu a carta que revelaria os planos de Julieta. Esse drama, para além da atmosfera do teatro elisabetano, mostra que as epidemias não são igualitárias nem no contágio, nem em suas repercussões. Há bons estudos reveladores de que os efeitos econômicos das pestes, no século XVII, foram profundamente desiguais." (PASQUALINI, 2021)

[3] "La denominación ((Peste Negra)) aplicada a la epidemia de peste de 1348, no se popularizó en Europa hasta el siglo XVIII. El origen de esta expresión sigue siendo hoy día un pequeño misterio en la historia de la peste. La locución latina atra mors de donde parece derivar, fue ya empleada por Séneca en relación a la peste en alusión a su carácter de enfermedad muy epidémica". ARRIZABALAGA, 1991, p.p. 79).

quarentena[4], em provável alusão ao número quarenta, tão presente em diversas passagens bíblicas.

É certo, portanto, que grandes epidemias e pandemias marcaram a história da humanidade, em todos os períodos, e dizimaram diferentes povos. Até mesmo durante o Século XX. Sim, também vivemos uma grande peste durante o último século. Mas se indagarmos qual foi o maior desastre dos últimos cem anos, muito dificilmente escolheremos a gripe espanhola como lembrança.

É quase intuitivo lembrar das duas Grandes Guerras, mas foi a Gripe Espanhola, que teria matado aproximadamente 100 milhões de pessoas, o evento mais trágico do século passado (BARRY,2020; SCHARCZ, MORITZ e STARLING, 2020). Estima-se que a Primeira Guerra matou 17 milhões de pessoas; já a Segunda Guerra Mundial teria levado 60 milhões de vidas. Em termos de mortandade, portanto, a gripe espanhola é o acontecimento mais brutal do século passado.

Vivemos a primeira grande peste no Século XXI. A COVID-19 mudou tragicamente nossa forma de viver e, até mesmo, nossa forma de morrer, impedindo-nos de uma despedida com abraços e afagos, alterando nosso luto e nossa relação com a morte. Milhões de vidas se foram e a doença impôs, inclusive ao constitucionalismo brasileiro, novos desafios. E é sobre a necessidade de não esquecermos os conflitos

[4] "O conceito de quarentena existe pelo menos desde meados do século XIV e está historicamente relacionado com a ideia de impedir o contato com pessoas acometidas ou potencialmente portadoras de doença contagiosa para evitar sua propagação. Tem, mais modernamente, o significado de confinar pessoas, animais e mesmo objetos que tiveram contato com doenças contagiosas até que transcorra o tempo de incubação máximo da doença ou ainda de afastar do convívio social grupos de pessoas e animais que corram o risco de exposição a agentes infecciosos (...) não se sabe ao certo por que foi estabelecido esse prazo de 40 dias. Como a sociedade medieval era extremamente religiosa, é possível que esteja relacionada às várias representações bíblicas do número quarenta, como os 40 dias que Moisés passou no Monte Sinai ao receber as tábuas com os dez mandamentos, ou aos 40 dias que Jesus passou no deserto para se purificar, ou ainda com o dilúvio, que durou 40 dias e 40 noites, também relacionado com a purificação da humanidade". (GERALDES NETO, 2020)

que enfrentamos durante a peste que ora enfrentamos, que gostaríamos de debater as decisões do Supremo Tribunal Federal durante a pandemia, especialmente aquelas com o intuito de dirimir conflitos entre os entes da Federação Brasileira. Muitas decisões que irritaram o tecido político institucional e que precisam ser mais bem compreendidas.

O advento do constitucionalismo foi estabilizado pela adoção de três parâmetros fundamentais de controle do poder político-estatal: o federalismo, a separação de poderes e os direitos fundamentais (FORTES e MORAES, 2016). Tais categorias serviram como limitação à concentração de poder e, portanto, como resguardo contra o autoritarismo. Todas essas categorias foram postas em xeque durante a pandemia de modo que a forma de estado, a autonomia dos entes federativos e o respeito às respectivas competências adotadas pela Constituição tiveram de ser decididas e reafirmadas pelo STF. É sobre o federalismo e sua proteção, a partir do Supremo Tribunal Federal, que trata este artigo.

2. O FEDERALISMO: TENTANDO COMPREENDER O FENÔMENO

O federalismo deve ser entendido como uma forma de engenharia institucional. É uma das principais formas de organização territorial do poder político no mundo atual. Seja na doutrina jurídica (HORTA, 1985; BARACHO, 1986; CAMARGO,2009; PEREIRA, 2010), seja na ciência política (TAVARES, 1979; BURGESS e GAGNON, 1993), encontramos, geralmente, junto com o federalismo a forma confederativa e a forma unitária. O fundamental traço de diferenciação entre elas diz respeito à maior ou menor centralização de poder político territorial.

De maneira didática, se estivéssemos diante de um gráfico que numa extremidade contém a centralização e em outra a descentralização, colocaríamos a forma unitária ao lado da primeira e a confederativa ao

lado da última, de modo que a forma federalista se estabelecesse ao meio. Em síntese, o Estado unitário tem como principal característica o poder centralizador da União, colocando os demais entes subnacionais em posição hierárquica de subordinação. Já a confederação concede extensa descentralização de poder às unidades territoriais da confederação obstaculizando, entretanto, o poder central de impor decisões gerais às unidades autônomas (FABRIZ, 2010).

O federalismo, em linhas gerais, pressupõe uma forma de Estado na qual o governo está dividido entre comandos regionais e comando central, havendo, portanto, dupla autonomia territorial. Cada um possui autoridade em sua área de atuação. Tanto os governos regionais quanto o governo central possuem comando sobre o mesmo território e a mesma população, mas cada um tem autoridade para tomar suas decisões independentemente do outro (ARRETCHE, 2001; 2002). Tal autoridade é derivada do voto popular direto e de recursos próprios para o exercício do poder.

O federalismo, portanto, consiste em organizar o poder político em âmbito nacional através da partilha das decisões entre duas esferas de regência territorial autônomas, uma nacional central e o outra subnacional descentralizada.

Nesse contexto, podemos entender o federalismo como um pacto estabelecido entre duas forças, quais sejam as centrífugas e as centrípetas, na organização da divisão do poder político. A primeira força salvaguarda a autonomia dos entes subnacionais e afasta a submissão a qualquer tipo de governo central. A última, em contrapartida, advoga em prol da unidade política nacional.

Embora alguns estudos apontem a ocorrência de laços com ideais federativos, por assim dizer, desde a Idade Antiga e Média (BONAVIDES, 1980; RAMMÊ, 2015), aqui compreende-se a origem do federalismo a partir do século XVIII, com o marco da Constituição dos Estados Unidos. Diante da necessidade de um pacto constitucional para estabelecer um Estado nacional com a unificação das treze colônias

inglesas independentes, garantindo sua autonomia política do outro lado do Atlântico, é que se deve compreender o atual fenômeno do federalismo.

Historicamente, o federalismo aconteceu de dois modos: a) por agregação, quando unidades autônomas e soberanas renunciaram a parte de sua soberania em prol de um governo central e b) por segregação, à medida que o Estado unitário, como antes era o brasileiro, se divide a fim de propiciar a formação de estados-membros. Essa forma de divisão do poder político, entretanto, encontra diversos modelos ao redor do mundo[5]. Aqui, destacamos o modelo posto na atual Constituição brasileira.

2.1 O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O Brasil adotou, pelo menos formalmente, a forma federativa de Estado desde a Proclamação da República[6]. Ao longo de mais de um século, foram diversos os arranjos federativos experimentados, mesmo nos períodos de experiência não democrática. Devido às limitações do presente texto, impossível querer explicar o federalismo brasileiro

[5] Importante destacar a existência de diversos modelos de organização constitucional do federalismo. "Por federalismo simétrico, entende-se o modelo no qual a Constituição atribui o mesmo grau de poderes, encargos e competências aos estados-membros. Federalismo assimétrico, por sua vez, é a tipificação atribuída ao modelo no qual a Constituição atribui poderes, encargos e competências aos estados-membros em grau diferenciado. Por federalismo centrípeto compreendem-se os modelos nos quais o constituinte federal opta pelo fortalecimento do poder central em detrimento do poder local. Ou seja, poderes, encargos e competências tendem a ficar mais concentrados na esfera federal (União) do que nas esferas regionais (Estados) e locais (Municípios). Já o federalismo centrífugo é a tipificação atribuída aos Estados Federais nos quais a opção é oposta, ou seja, há uma tendência de preservação e fortalecimento do poder local em detrimento do poder central". (RAMMÊ, 2015)

[6] Vale aqui uma advertência de Konrad Hesse (2013): "A falta de uma perspectiva sobre o problema da formação do federalismo cria o risco de se obstinar em imaginações ilusórias, com todas as consequências que sempre têm o ilusionismo nas perguntas capitais da vida do Estado".

durante sete documentos constitucionais. O objetivo aqui proposto é tentar, ainda que brevemente, esclarecer as linhas gerais do modelo federalista posto na atual Constituição, de modo a permitir compreender como, durante a pandemia do novo coronavírus, seus fundamentos foram colocados em questionamento.

O modelo federalista no documento constitucional de 1988 foi construído em oposição à excessiva centralização havida a partir da ditadura militar de 1964 e colmatada nas Constituições de 1967/1969 (BARRACHO, 1985). Viemos de longa experiência centralizadora. Durante o processo de colonização, as capitanias hereditárias consistiam em divisões territoriais com vasta autonomia política sobre seu território, no entanto sem nenhuma conexão, tampouco organização com relação à totalidade do país. Com a Proclamação da República em 1889, o Brasil passaria a adotar, a partir da Constituição de 1891, o sistema federalista (SOUZA, 2019). Mesmo com mais de um século sendo uma Federação, nossa história revela uma força centrípeta muito maior que a centrífuga.

A Constituição de 1988 buscou, portanto, ampliar o fortalecimento dos entes subnacionais. Ela instituiu um modelo de "triplo" federalismo, à medida que coloca União, estados e municípios como autônomos, ou seja, sem existência de hierarquia entre eles, incluindo, ainda, o novo modelo federativo como cláusula pétrea[7].

Apesar dos anseios descentralizadores, contudo, a tradição de um federalismo com forças excessivas no Governo Central se manteve, como já dito. A descentralização de competências e de recursos não ocorreu da maneira imaginada. E a compreensão da repartição de competências administrativas e legislativas entre os entes federados é a chave para a compreensão da fisionomia do federalismo[8]. Assim, o

[7] Art.60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] §4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado [...] (BRASIL, 1988)

[8] "Foi neste contexto que as técnicas de repartição de competências passaram a representar a essência operacional do sistema federativo, na medida em que, como bem

federalismo pode ser considerado centrífugo ou centrípeto, ou mesmo, de cooperação, a depender da forma em que as competências foram distribuídas entre o ente Federal e os entes subnacionais. E cada uma dessas tipologias é situada, historicamente, num projeto de repartição de competências de um texto constitucional.

As competências legislativas (DOURADO, 2010) podem ser subdivididas em horizontais, devidamente elencadas pela Constituição como exclusivas da União e dos municípios, sendo dispensadas aos estados as residuais e as que não sejam concorrentes; e as competências verticais, que correspondem às competências concorrentes imputadas à União e aos estados, conforme art. 24, e estados e municípios, nos termos do art. 30.

As competências administrativas, por sua vez, podem ser divididas entre "exclusiva" e "comum". Enquanto a primeira corresponde às competências cuja atuação é própria da entidade federada (art. 21), a segunda deve ser considerada quando todos os entes federativos são dotados de poder equivalente, na forma do art. 23 da CF/88(RAMOS, NETTO, 2017). Assim, cabe à União, com exclusividade, manter relações com Estados estrangeiros, declarar guerra ou emitir moeda, por exemplo. Por outro lado, é competência comum[9] da União, dos estados,

---

pontuado por Karl Loewenstein, poderiam ser encaradas como a chave da estrutura do poder federal. A adesão ao sistema, bem como o grau de fidelidade aos seus pressupostos básicos (a distribuição de competências constitucionais entre a União e os entes federados, garantia de exercício difuso do poder, desenvolvimento local autônomo), poderia ser aferida pela estruturação desta partilha de poderes. É como que se o termômetro do federalismo estivesse na repartição de competências assumida por cada Federação". (FABRIZ, 2010).

[9] "Na cooperação, nem a União nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais. Na repartição de competências, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns, consagradas no art. 23 da Constituição de 1988. Nas competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. E mais: não existindo supremacia de nenhuma das esferas na execução dessas tarefas, as responsabilidades também são comuns, não podendo nenhum dos entes da Federação se eximir de implementá-las, pois o custo político recai

do Distrito Federal e dos municípios zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público, bem como cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, por exemplo.

É preciso compreender, portanto, a técnica de repartição de competências administrativas e legislativas postas na Constituição Federal de 1988, uma vez que estão longe de serem apenas classificações esquemáticas de manuais de Direito Constitucional. A cooperação é instrumentalizada pela competência comum[10], de sorte que a interdependência entre os membros dificulta a prevalência de um ente sobre os demais, o que já é mais fácil de ocorrer no desenho de repartição de competências exclusiva ou concorrente.

Assim, a ampliação da competência comum e concorrente permitiu um maior diálogo entre a realidade central, no caso a União, e as realidades locais, quais sejam, estados e municípios. Temos no texto da Constituição diversos dispositivos baseados em tal intenção, como os que consagram o estímulo ao equilíbrio inter-regional (art. 3º, III), autorizando, inclusive à União, a conferir tratamento tributário diferenciado às regiões mais pobres (art. 151, I), assim como a previsão de fundo de fomento às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a partir da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (art. 159, I). Também foi criado um sistema obrigatório de transferências de parte das receitas da União para estados e municípios e de parte das receitas arrecadadas pelos estados para os municípios (RAMOS e NETTO, 2017).

---

sobre todas as esferas de governo" (BERCOVICI,2002).

[10] "A competência comum, enquanto marca do federalismo cooperativo, pode ser entendida como a difusão dos interesses que se encontram subjacentes e que determinam um condomínio de atuações. Nenhuma das entidades é titular exclusiva, superior ou desigual das competências. Não se dá a exclusividade da responsabilidade de uma delas nem (e muito menos) a omissão possível dessa responsabilidade por qualquer delas". (ROCHA, 1997).

A repartição constitucional de competências buscou alcançar um equilíbrio federativo necessário ao modelo de um federalismo de cooperação (HERMANY e MACHADO, 2021). A maior parte das políticas públicas brasileiras, portanto, são de competência concorrente. A Constituição de 1988 descentralizou receitas, mas não os encargos, permitindo que fossem implementados programas nas áreas de saúde, educação e assistência, por exemplo. Todavia, da maneira que foram distribuídas as competências, era esperado haver superposição de ações ou mesmo desigualdades territoriais na provisão de serviços públicos.

Especificamente em relação à saúde, em seu art. 23, a Constituição de 1988 estabeleceu competência comum aos três entes da federação, exigindo, portanto, cooperação entre eles para a execução de serviços. Todavia, tal realidade prevista pelo legislador, foi posta em prova quando do enfrentamento à pandemia da COVID-19.

Por melhor que seja a técnica de coexistência de competências utilizada pelo constituinte, a unidade dialética entre tendência à unidade e tendência à diversidade sempre estará tensionada. Em momentos de crise, com muito mais intensidade.

3. O FEDERALISMO SANITÁRIO BRASILEIRO: O ETERNO CAMINHO ENTRE O DIÁLOGO E A DISPUTA

Quando o texto constitucional afirma que é objetivo fundamental do país “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, bem como “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, ele não apenas anunciou aspirações políticas, mas vinculou uma forma de atuação do Estado. Isso ocorre de maneira muito clara quando tratamos de questões de saúde pública no texto constitucional.

Com o advento da Constituição de 1988, a saúde passou a ser direito de todos e dever do Estado, devendo ser garantida mediante

políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e mediante o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Cabe ainda destacar o caráter de universalidade do serviço de saúde, uma vez que antes da atual Constituição o atendimento era reservado somente para aqueles que contribuíam para o sistema de previdência e assistência social. Somente a partir de 1988 o acesso à saúde passou a ser assegurado sem o condicionante da inserção prévia e formal no mercado de trabalho. A partir de então, a saúde passou a ser encarada como direito subjetivo fundamental de cada um.

E ao lado da universalidade, encontramos também a integralidade. Nos termos do artigo 198, II, da Constituição da República, as ações e serviços públicos de saúde devem ter como diretriz o "atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais". A integralidade implica a interdependência entre os serviços prestados pelos entes federativos, pois "a assistência integral não se esgota nem se completa num único nível de complexidade técnica do sistema, necessitando, em grande parte, da combinação ou conjugação de serviços diferenciados" (SANTOS, 2010, p.p 146).

E com a criação de um Sistema Único de Saúde – SUS, por meio da Lei nº 8.080/90, a descentralização e a desconcentração das políticas de saúde, tendo em vista as dimensões continentais e imensas desigualdades regionais do país, passou a efetivar-se, exatamente com o objetivo de tentar concretizar os princípios da universalidade e da integralidade.

Concedeu-se autonomia aos entes subnacionais, de modo que houve um compartilhamento de responsabilidades. Isso se deu com um objetivo específico: proporcionar à população bem-estar social através da aplicação de políticas públicas, com colaboração mútua e cooperação[11], em obediência ao artigo 23, II, e 24, XII, da CF/88. Como

[11] Esse modelo de cooperação entre os entes federados que implica uma relação de

já dito, é competência comum da União, estados, Distrito Federal e municípios cuidar da saúde e assistência públicas. Ao mesmo tempo, a Constituição Federal outorgou competência concorrente à União, aos estados e ao Distrito Federal para editar normas sobre previdência social, proteção e defesa da saúde.

A Lei 8.080/90, concretizando o posto na Constituição da República, previu no seu art. 9º que os três níveis de governo seriam responsáveis pelas ações e serviços de saúde, exercidas pelos seus respectivos órgãos. À União foram imputadas, com primazia, competências relacionadas ao planejamento, formulação de políticas públicas e controle das ações de saúde. Os estados-membros, por sua vez, ficaram com a atividade complementar às competências federais: foram incumbidos de promover a articulação, descentralização, além da coordenação de algumas tarefas, podendo mesmo executá-las nos casos em que os municípios não possuíssem condições de realizar atividades específicas. Já ao Município coube a tarefa de executar serviços e atividades de gestão direta. Formou-se, deste modo, a organização institucional intitulada de federalismo sanitário brasileiro.

Ou seja, o serviço de saúde passou a ser responsabilidade de todos os entes federativos, direta e indiretamente. Os entes locais, por estarem mais próximos da população, seriam mais capazes de identificar onde, como e quais serviços específicos de saúde deveriam ser prestados. Assim, os municípios devem prestar diretamente o serviço de saúde. Por sua vez, ciente que tais serviços são bastante onerosos e os recursos municipais são limitados, estabeleceu-se a competência dos estados e da União Federal para prestarem cooperação técnica e financeira, nos termos do inciso VII, do artigo 30, e do inciso I, do artigo 198, da Constituição[12].

---

interdependência a respeito de interesses comuns é denominado de federalismo cooperativo, atualmente predominante no país. (DOURADO e ELIAS, 2011)

[12] Art. 30. Compete aos Municípios: (...) VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

Esse novo olhar em relação ao direito à saúde contrapunha-se à centralização existente à época da ditadura militar. Antes mesmo do texto constitucional, já durante a VII Conferência Nacional de Saúde, no ano de 1986, debatia-se fortemente a regionalização da política sanitária, como desejo de maior participação popular no gerenciamento da saúde pública (NORONHA, LIMA e MACHADO, 2012; NETTO, 2017).

Quanto às competências inseridas neste federalismo sanitário cooperativo[13], temos os municípios com funções diretas de execução dos serviços de saúde, estados com a função coordenativa em âmbito regional e a União com a função coordenativa em âmbito federal. A atuação coordenada e conjunta buscava diminuir as desigualdades entre os entes da federação, assim como a demasiada submissão aos recursos procedentes da União.

Como se vê, portanto, o federalismo sanitário brasileiro é composto de diversas tensões. Ele é estruturado a partir de uma base centrípeta, com a centralização do poder, situando os Municípios[14] numa base financeiramente mais frágil, o que lhes impõe uma dependência dos estados e da União. Ainda assim, dentro da organização do SUS, cabe

---

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo

[13] "[...] a efetivação da regionalização da saúde necessariamente coaduna-se com os princípios de coordenação e cooperação federativa que norteiam a organização do Estado brasileiro, no contexto geral e, em especial, no âmbito sanitário". Ibid., p. 29.

[14] "Contudo, o fato é que a carga maior de execução recai sobre o Municípios, que, não obstante a possibilidade de obterem recursos, acabam sobrecarregados pela demanda crescente de acesso à saúde. É notório o caos que se instalou na área da saúde, em que o poder público não tem dado conta de suprir a demanda por profissionais e por instalações adequadas à efetiva prestação dos serviços de saúde. Isto provoca um atendimento extremamente deficiente para o cidadão dependente do Sistema Único de Saúde (SUS). A questão é que, na teoria, o arranjo constitucional – que foi reproduzido e desenvolvido infraconstitucionalmente – não é ruim, mas, na prática, não se mostrou eficiente. Então, ainda que a Carta Magna procure delinear um quadro cooperativo acentuado, na implementação das políticas públicas de saúde, parece claro que a estruturação estabelecida não é eficiente e impacta, diretamente, a efetivação do direito à saúde". (KHAMIS e SARTORI, 2017, p.p 310).

aos municípios a condição de executores diretos das ações de saúde, numa fuga ao centralismo do modelo federal. A regionalização e a hierarquização do sistema de saúde surgem antes como necessidades, numa tentativa de buscar racionalidade ao desenho institucional.

Há uma clara antítese, portanto, entre a admissão do federalismo sanitário centrífugo, enquanto o país adere a um modelo federalista centrípeto, apenas por tal desenho, já seriam esperados conflitos entre os entes subnacionais e o ente central. E depois de 1988, o desarranjo federativo, de fato, sempre foi uma constante no Brasil, todavia nunca tivemos tamanha desarmonia quanto na crise vivenciada em razão da pandemia da COVID-19.

4. A PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS E A (DES)COORDENAÇÃO FEDERATIVA: O FEDERALISMO DE CONFRONTO

O Novo Coronavírus (Sars-Cov2) não deu ao século XXI sua primeira pandemia, mas, sem dúvidas, a mais grave e com mais óbitos até o presente momento. Em maio de 2021, pouco mais de um ano depois do primeiro caso confirmado, já eram mais de 158 milhões de pessoas com diagnóstico para a doença e mais de 3 milhões de óbitos no mundo.

Autoridades de diversos países, diante do cenário de intensa crise sanitária global, viram-se forçadas a adotar uma série de medidas de contenção a fim de evitar o colapso dos seus sistemas de saúde: métodos como rastreio de contatos de pessoas doentes; isolamento social a partir do *lockdown* e da quarentena ou mesmo o uso de máscaras de proteção, foram utilizados para tentar conter a doença. Tais medidas foram adotadas, com maior ou menor rigor, ao redor do mundo inteiro.

No Brasil, contudo, além da crise sanitária, instalou-se também uma verdadeira crise federativa. O Presidente da República, na contramão de Governadores e Prefeitos, custou a posicionar-se sobre o vírus, minimizou sua capacidade de devastação, e mostrou-se mais

temeroso com os efeitos da crise sanitária sobre a economia do que sobre a vida das pessoas.

Governos subnacionais, valendo-se da competência comum, prevista no art. 23 da CF/88, no que concerne às questões de saúde, trabalharam no sentido da adoção de medidas de enfrentamento à COVID-19 com nítido impacto na economia: a restrição a atividades do comércio, a imposição de isolamento social, a restrição ao funcionamento de bares e restaurantes, o fechamento de shopping centers, cinemas e casas de espetáculos (IBANEIS, 2020).

O posicionamento de parte dos Governadores elevou a tensão federativa, posto que destoava da narrativa presidencial. Pelo menos dois Ministros da Saúde foram demitidos durante o período pandêmico por não concordarem com as medidas adotadas pela maior autoridade da República.

Como se não fosse suficiente, o Presidente passou a desestimular as medidas sanitárias adotadas pelos Governadores, com inúmeros aparecimentos nas ruas, sem respeitar o distanciamento social, tampouco o uso de máscara, ocasionando, inclusive, uma baixa na aderência da população quanto às disposições relativas ao isolamento social. A desarrumação política foi instaurada, portanto.

Nesse contexto, ainda que com imensas dificuldades, o federalismo cooperativo adotado no Brasil, após o período de redemocratização, avançava de maneira progressiva na direção da coordenação e da colaboração intragovernamental no suprimento de políticas públicas[15].

---

[15] "O arranjo federativo pós-1988 exigiu equilibrar objetivos nacionais de *welfare* com sua implementação descentralizada e autônoma. Para tanto, a criação de sistemas de políticas públicas garantiu também a participação dos governos subnacionais no processo decisório federativo. A cooperação federativa originada da CF/88 avançou incrementalmente, mas não teve trajetórias nem resultados similares em todas as áreas. Neste processo, todos os presidentes dialogaram com estados e municípios para fortalecer o pacto federativo e expandir políticas sociais". (ABRUCIO, et al, 2020)

Embora o texto constitucional de 1988 tenha emergido no sentido de descentralização e autonomia das três esferas federativas, o que se efetuou foi um acréscimo de atribuições aos entes subnacionais, sem, no entanto, as capacidades financeiras escoltarem tal processo. A arrecadação financeira continuou se concentrando primordialmente em torno do governo federal, por exemplo. Municípios e governos estaduais possuem ainda intensa dependência de transferências da União (RODRIGUES, 2006), o que dificulta o poder de decisão dos entes menores com relação às políticas públicas que lhes competem. Isso nunca impediu, contudo, o desenvolvimento de políticas e da cooperação entre os entes. Ora, governos subnacionais precisam da ajuda federal, dada a assimetria de poder e de recursos. Todavia, ao mesmo tempo, o mandatário maior da nação, para ser bem avaliado, depende da qualidade e efetividade da implementação local das políticas. A dependência é mútua.

Contudo a atual presidência, principalmente após o rebentamento da pandemia, acentuou confrontos com estados e municípios ativando o modo de descoordenação entre os governos. Toda essa desarticulação política entre os níveis de governo embaraçou o confronto contra a pandemia e abalou o federalismo cooperativo, pois a falta de uma coordenação centralizada gerou situações inadmissíveis à unidade nacional e ofenderam o pacto federativo.

Importante lembrar que o federalismo não se esgota na técnica de repartição de competências (BACHA E SILVA e BAHIA, 2020) Nessas circunstâncias, estamos perante uma conjuntura de desequilíbrio federativo que se intensifica à medida que a gestão do Governo Federal não consegue exercer a devida coordenação federativa e impõe ao país uma “concepção bolsonarista de federalismo, norteada por uma visão fortemente centralizadora e hierárquica sobre questões com impacto nacional” (ABRUCIO, et al, 2020, p 664-665). É como se o federalismo desenhado na Constituição tivesse sido substituído por um federalismo de permanente confronto com os entes subnacionais. No lugar de

cooperação, brigas. No lugar de coordenação, autonomia quase total a cada ente. O combate à pandemia da COVID-19 deu-se na política do "cada um por si".

O adequado enfrentamento dos desafios de saúde propostos após o surgimento da COVID-19, contudo, demandaria ações coordenadas dos entes da federação, colocando-se em prática o verdadeiro federalismo cooperativo almejado sob a égide da atual Constituição. Nada disso ocorreu.

No âmbito nacional, a Lei nº 13.979/2020, que buscou regulamentar as ações de combate à COVID-19, dispôs no inciso II do §7º do art. 3º que o dever de autorizar ou deixar de autorizar medidas impostas por entes subnacionais em relação à quarentena e isolamento social ao Ministério da Saúde. No mesmo sentido, a Medida Provisória nº 926/2020 atribuiu unicamente ao Presidente da República a função de decidir a respeito do andamento das atividades oficiais. Referidas disposições normativas, entretanto, tornaram-se objeto de análise do Poder Judiciário, que se tornou peça fundamental na mediação dos embates entre as três esferas federativas.

Ora, toda a caracterização do Constitucionalismo é construída em torno do pressuposto de limitar os poderes do Estado e defender os direitos fundamentais. Não é diferente no Brasil. O federalismo, junto com a lógica de separação de Poderes e os direitos fundamentais, são os três pilares do contrapeso institucional dentro do sistema político brasileiro. E nunca o Supremo Tribunal Federal teve tantas vezes de decidir como árbitro do mecanismo de *check and balances.*

5. A ATUAÇÃO DO STF NA PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO FEDERATIVO: A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL EM MOMENTOS DE CRISE

A ideia de se ter, no Brasil, o desenho institucional traçado pela Constituição de 1988, com características cooperativas e forte

coordenação federal, observa-se um elevado número de demandas, perante o Supremo Tribunal Federal, entre os entes da Federação.

Verifica-se, ao longo do tempo, que o STF adotava uma tendência centralizadora em suas decisões nos conflitos sobre competência legislativa, diminuindo, dessa maneira, o espaço de atuação legislativa dos estados e evitando uma invasão à esfera de atuação da União[16].

Entretanto, dada a necessidade de fortalecimento da autonomia dos estados no âmbito da competência concorrente e em razão da função harmonizadora do STF, a jurisprudência da Corte já despontava para uma tendência descentralizadora, no sentido de conferir maior margem legislativa aos entes subnacionais.

Essa mudança no perfil jurisprudencial da Suprema Corte também foi impulsionada sobremaneira pela crise sanitária instituída pela COVID-19. Não obstante a inovação dos julgamentos ocorridos no início da pandemia acerca da competência dos entes da federação quanto as medidas adotadas para seu enfrentamento, revelou-se a necessidade da atuação cooperativa articulada entre todos os entes, ressaltando o papel integrativo do STF como guardião da Federação.

No entanto, é importante mencionar que, muito embora a tendência de descentralização do STF tenha sido fortalecida em decorrência dos variados conflitos federativos desinentes da pandemia do novo coronavírus, decisões nessa direção já vinham sendo tomadas anteriormente[17], ainda que de forma mais tímida, exibindo, portanto, certo cuidado da Suprema Corte com o verdadeiro equilíbrio federativo previsto na Constituição Federal de 1988.

Com o advento da situação pandêmica e diante das ações (e omissões) do Executivo Federal contrárias às diretrizes da Organização

---

[16] (...) Ao julgar a constitucionalidade de leis, há uma tendência do STF em conferir primazia aos temas que se relacionam à competência privativa da União, afastando a temática da competência concorrente alegada pelas Assembleias Legislativas locais como fundamento de defesa das normas estaduais. (DANTAS, *et al,* 2020, p 42*)*

[17] Nesse sentido: ADI 927-MC, ADI 2359, ADI 1980 e ADI 3774.

Mundial de Saúde – OMS e até mesmo ofensivas à Constituição, uma quantidade enorme de ações bateram às portas do Judiciário objetivando resguardar o direito fundamental à vida, ratificar a autonomia das três esferas de poder da federação, bem como defender o pacto federativo.

O Poder Judiciário, então, diante da pluralidade de centros de decisão constantes nos três níveis de governo, viu-se diante de variados conflitos positivos de competências, recebendo, assim, um número excessivo de demandas. O STF foi "instado a se pronunciar sobre os mais diversos temas decorrentes da crise instaurada pela pandemia" (SARLET, 2021), exercendo função de extrema relevância no campo das matérias nacionais de maior destaque.

Diante da impossibilidade de se realizar uma investigação exaustiva de todos os conflitos federativos levados à análise pelo STF, nesse estudo foi realizada uma delimitação no escopo de pesquisa, limitando a análise apenas às ações, a partir de março de 2020, que trouxeram mais impacto ao equilíbrio federativo e que guardam relação direta com a proteção da vida através da promoção do direito à saúde no contexto do combate à pandemia do novo coronavírus.

5.1 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ADI 6.341: COMPETÊNCIA PARA ESTABELECER REGRAS DE ISOLAMENTO SOCIAL

A primogênita decisão do Supremo concernente à preservação do equilíbrio federativo no âmbito da COVID-19, diz respeito à Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 6.341, a qual teve decisão liminar do ministro Marco Aurélio [18], posteriormente referendada pelo Plenário.

[18] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação direta de Inconstitucionalidade 6.341, DF. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Brasília. mar, 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 04, mai. 2021.

Quadro 1. Resumo do ADI 6341 MC-Ref / DF

AÇÃO	AUTOR	OBJETO	CONFLITO FEDERATIVO	DECISÃO
ADI 6341 MC-Ref / DF - DISTRITO FEDERAL	Partido Democrático Trabalhista - PDT	Declaração de incompatibilidade parcial, com a Constituição Federal, da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, relativamente às alterações promovidas no artigo 3º da Lei 13.979/2020, a versar normas de enfrentamento da crise sanitária ocasionada pelo novo coronavírus.	Os condicionamentos impostos pelo art. 3º, caput, I, II e VI e §§ 8º, 9º, 10 e 11 da Lei 13.979/2020, com redação estabelecida pela MP nº 926/2020 aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo.	O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator), acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, a fim de explicitar a preservação da atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, para adoção das medidas de restrição necessárias ao combate ao novo coronavirus.

Fonte: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação direta de Inconstitucionalidade 6.341, DF.

A ADI 6.341, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, levantou indagação acerca das alterações realizadas pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020 na Lei 13.979/2020. A referida Medida Provisória promoveu orientações a respeito do isolamento social e quarentena, restrição de rodovias, portos ou aeroportos, bem como estabeleceu a competência ao Presidente da República para dispor sobre as atividades essenciais (BRASIL, 2020).

Sucede que a nova redação concedida à Lei Federal nº 13.979/2020 restringiu sobremaneira o exercício das competências constitucionais dos entes federativos, ofendendo, deste modo, a Constituição, uma vez que é de competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios cuidar dos assuntos relacionados à saúde.

Além da ofensa às competências constitucionais dos entes, o PDT também alegou a utilização da MP para ajustar tema destinado a Lei Complementar, em flagrante inconstitucionalidade. O ministro Marco Aurélio atendeu de forma parcial a liminar a fim de "explicitar a preservação da atribuição de cada esfera de governo, nos termos do

inciso I do art. 198 da Constituição, para adoção das medidas de restrição necessárias ao combate ao novo coronavírus" [19].

O Tribunal, por seu turno, referendou, por maioria, em 15 de abril de 2020, a decisão do Relator, reforçando a autoridade dos estados, DF e municípios para o estabelecimento das medidas restritivas no decurso do período pandêmico. Ingo Sarlet (2021) sinalizou que a decisão da ADI 6.341 foi um importante marco diante do cenário político presente no país, pois confirma a autonomia dos entes federativos para "adotarem, no plano legislativo e administrativo, medidas para o combate da pandemia, com reflexos evidentes tanto para a promoção como a nível da restrição de direitos fundamentais".

Ainda discorrendo a respeito da decisão supramencionada, importante a contribuição trazida pelo Ministro Gilmar Mendes no seu voto. Ele defendeu a efetividade do modelo cooperativo da federação, evocando o próprio modelo de estruturação do Sistema Único de Saúde – SUS, pois evitaria tantas providências contraditórias realizadas entre os entes, ocasionando múltiplos conflitos federativos e, consequentemente, a exorbitância de litígios.

A repercussão da decisão da ADI 6.341 deu tom de fracasso para o Presidente da República, que vinha adotando posturas contrárias a todas as recomendações mundiais relacionadas ao combate à COVID-19[20], o que gerou excessivo comentário social fomentado pelo próprio

[19] No julgamento o ministro enfatizou: "o que nela se contém – repita-se à exaustão – não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios. Surge acolhível o que pretendido, sob o ângulo acautelador, no item a.2 da peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. (...) Defiro, em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente". (BRASIL, 2020)

[20] Destacamos aqui as considerações a respeito da temática de Abboud, et al. (2020, p 8), "A bem da verdade, pela letra da Constituição, o Presidente jamais teve os poderes

Jair Bolsonaro de que a Suprema Corte teria esvaziado seus poderes como chefe do Executivo Nacional, chegando até mesmo a afirmar que o STF o teria impedido de adotar qualquer ação relativa ao combate à pandemia[21].

A disputa narrativa sobre esse episódio chegou ao ponto de o STF e o CNJ terem de lançar nota pública desmentindo a afirmação e esclarecendo que todos os entes da federação possuem legitimidade para a adoção de medidas atinentes ao enfrentamento da pandemia[22]. Um Suprema Corte ter de desmentir uma mensagem do Presidente da República por meio de uma nota pública foi algo que jamais tinha ocorrido e que dá exata noção do tamanho do conflito federativo.

5.2 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ADI 6.343: COMPETÊNCIA COMUM PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA

Outra Ação Direta de Inconstitucionalidade de teor semelhante foi a de nº 6.343, ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade:

---

a que se referia a Medida Provisória. Por conseguinte, o STF apenas controlou a Medida Provisória retirando os poderes que indevidamente haviam sido transferidos à Presidência da República. Se o STF não tivesse decidido pela inconstitucionalidade parcial, ao final, a autonomia concorrente positivada no art. 23 da Constituição teria ficado sem qualquer força normativa.

[21] BOLSONARO mente ao dizer que STF o proibiu de 'qualquer ação' contra covid. Uol, 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/01/15/bolsonaro-diz-que-stf-proibiu-qualquer-acao-contra-pandemia.htm.>

[22] COVID-19: Entenda a decisão do STF sobre papel federativo na pandemia. Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/covid-19-entenda-a-decisao-do-stf-sobre-papel-federativo-na-pandemia>. Acesso em: 05, mai. 2021. <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=458810&ori=1>. Acesso em: 05, mai., 2021.

Quadro 2. Resumo do ADI 6343 MC-Ref / DF - DISTRITO FEDERAL

AÇÃO	AUTOR	OBJETO	CONFLITO FEDERATIVO	DECISÃO
ADI 6343 MC-Ref / DF - DISTRITO FEDERAL	Rede Sustentabilidade	Declaração de incompatibilidade com a Constituição Federal de dispositivos da Lei 13.979/2020.	Os condicionamentos impostos pelo art. 3º, VI, "b", §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo.	Medida Cautelar parcialmente concedida para i) suspender parcialmente, sem redução de texto, o disposto no art. 3º, VI, b, e §§ 6º e 7º, II, a fim de excluir estados e municípios da necessidade de autorização ou observância ao ente federal; e ii) conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos no sentido de que as medidas neles previstas devem ser precedidas de recomendação técnica e fundamentada, devendo ainda ser resguardada a locomoção dos produtos e serviços essenciais definidos por decreto da respectiva autoridade federativa, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo.

FONTE: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação direta de Inconstitucionalidade 6.343, DF.

A supracitada ADI, embora também aborde a questão da ultrapassagem da competência concorrente pelo Governo Federal, sublinha com maior ênfase o ponto concernente à locomoção interestadual e intermunicipal. O art. 3º, VII, "b", §§ 1º, 6º e 7º, II da Lei n º 13.979/2020, confere à União o domínio para estabelecer restrições no que se refere à mobilidade de tráfego interestadual e intermunicipal, afetando, mais uma vez, a autonomia dos entes federativos, concedida constitucionalmente.

Novamente o ministro Marco Aurélio atuou como Relator, contudo, ao contrário da ADI 6.341, indeferiu a medida cautelar sob a justificativa de que "o tratamento da locomoção de pessoas tinha de se dar de forma linear, ou seja, alcançando todo o território brasileiro" (BRASIL, 2020). A decisão, todavia, ao ser apreciada pelo Plenário foi

modificada, por maioria, concedendo parcialmente a medida cautelar a fim de atestar a autonomia de estados e municípios, conforme a constituição, para a circulação de produtos e serviços essenciais conforme as competências das unidades da federação, sem necessidade de autorização federal.

Os votos dos ministros Dias Toffoli e Alexandre de Moraes deram ênfase ao princípio da predominância de interesses para fundamentar a decisão no sentido de que a União não seria capaz de dispor a respeito da locomoção intermunicipal, posto que não conseguiria atender às necessidades de cada localidade de maneira efetiva para o combate da Pandemia. Estados e municípios, por sua vez, teriam muito mais condições de realizar tal análise. Reservaram, portanto, à União, imposições de regras gerais e a coordenação nacional.

5.3 AÇÃO CÍVEL ORDINÁRIA - ACO 3.385 E AÇÃO CÍVEL ORDINÁRIA - ACO 3.463: REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA DE RESPIRADORES, SERINGAS E AGULHAS

No quadro abaixo temos mais uma ação levada à Suprema Corte: trata-se da Ação Cível Originária 3.385, ajuizada pelo Estado do Maranhão.

Quadro 3. Resumo da ACO 3385 TP / MA

AÇÃO	AUTOR	OBJETO	CONFLITO FEDERATIVO	DECISÃO
ACO 3385 TP / MA -	Estado do Maranhão	ACO com pedido de tutela de urgência, proposta pelo Estado do Maranhão em face da União e de Intermed Equipamento Hospitalar Ltda para que seja invalidado ato administrativo por meio do qual a União requisitou ventiladores pulmonares que o Estado membro adquiriu junto à sociedade empresária ré, bem como toda produção dos próximos seis meses.	A controvérsia instaurada diz respeito à validade de ato administrativo por meio do qual a União requisitou ventiladores pulmonares adquiridos por Estado-membro. O Ministro Celso de Mello (Relator) entendeu ser esse o ponto relevante para o equilíbrio federativo em razão dos reflexos na autonomia do Estado e do impacto causado na execução de políticas públicas em situação de emergência sanitária causada pela pandemia de Covid-19.	O STF deferiu a tutela de urgência requerida, a fim de suspender a eficácia da requisição administrativa quanto aos ventiladores pulmonares, autorizando desde já que a Intermed Equipamento Hospitalar Ltda forneça os 68 ventiladores pulmonares adquiridos por meio do Contrato nº 67/2020-SES/MA de 19 de março de 2020, e constantes da Nota de Empenho nº 2020NE002101 ao Estado do Maranhão, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

Fonte: BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Tutela Provisória na Ação Cível Originária 3.385, MA.

O conflito federativo volta a aparecer à medida que a União requisita não só os ventiladores pulmonares já adquiridos pelo governo do Maranhão, como também toda a produção dos seis meses seguintes da empresa privada fornecedora, o que causaria enorme infortúnio, uma vez que o estado ficaria impossibilitado de aparelhar suas Unidades de Terapia Intensivas.

Na peça inicial o estado afirma que "com a finalidade de resguardar o direito à vida e à saúde da população, é imprescindível o recebimento dos equipamentos pelo Estado do Maranhão, impedindo a requisição de tais bens por ente federativo diverso"[23]. Salienta também que a referida conduta da União causaria enorme desequilíbrio

[23] BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Tutela Provisória da Ação Originária 3385, pág. 6.

federativo, posto que estaria a gerar "onerosidade excessivamente penosa e que, pior, será suportada principalmente pelo cidadão, detentor de direitos que se encontrarão à deriva caso o desamparo ocasionado pela requerida se protraia no tempo" (BRASIL, 2020, p.p 7).

O STF, através do ministro relator Celso de Mello, deferiu a tutela de urgência[24] e, mais uma vez, decidiu em prol da preservação do pacto federativo, visto que o governo federal não poderia, em detrimento dos entes subnacionais, levar a risco a vida e a saúde dos habitantes do estado do Maranhão[25].

Por fim, a Ação Cível Originária 3.463, que tem como requerente o estado de São Paulo:

Quadro 4. Resumo da ACO 3463 MC-Ref / SP - SÃO PAULO

AÇÃO	AUTOR	OBJETO	CONFLITO FEDERATIVO	DECISÃO
ACO 3463 MC-Ref / SP - SÃO PAULO	Estado de São Paulo	ACO com pedido de tutela liminar de urgência, ajuizada pelo Estado de São Paulo em face de ato de requisição administrativa instrumentalizada	Nos termos da histórica jurisprudência do STF, a requisição administrativa não pode se voltar contra bem ou serviço de outro	O Tribunal, por unanimidade, referendou a medida cautelar pleiteada para impedir que a União requisite insumos contratados pelo Estado de São Paulo, cujos pagamentos já foram empenhados, destinados à execução do

[24] Daí afigurar-se de todo recomendável, por razões de cautela e de prudência, deferir-se a tutela provisória de urgência ora requerida nos autos, para efeito de assegurar ao Estado do Maranhão a possibilidade de garantir, desde logo, uma proteção adequada à saúde de seus moradores, ainda mais se se considerar, a esse respeito, que o cumprimento do dever político-constitucional consagrado no art. 196 da Lei Fundamental da República representa fator que, associado a um imperativo de solidariedade social, impõe-se ao Poder Público, qualquer que seja a dimensão institucional em que atue no plano de nossa organização federativa. (BRASIL, 2020)

[25] " Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, em juízo de estrita delibação e sem prejuízo de ulterior reexame da pretensão deduzida nesta sede processual, defiro o pedido de tutela de urgência ora requerido, em ordem a determinar à sociedade empresária Intermed Equipamento Hospitalar Ltda. que efetue a entrega ao Estado do Maranhão, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, dos 68 ventiladores pulmonares adquiridos por meio do Contrato nº 67/2020-SES/MA de 19 de março de 2020, e constantes da Nota de Empenho nº 2020NE002101. (BRASIL, 2020.)

AÇÃO	AUTOR	OBJETO	CONFLITO FEDERATIVO	DECISÃO
		pela União Federal "sobre insumos adquiridos pelo Estado de São Paulo necessários à execução do Plano Estadual de Imunização	ente federativo, de maneira a que haja indevida interferência na autonomia de um sobre outro.	plano estadual de imunização, e determinou que, caso os materiais adquiridos pelo autor da presente demanda já tenham sido entregues, a União deverá devolvê-los, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas

Fonte: BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Medida Cautelar na Ação Cível Originária 3.463, SP.

A ACO 3.463 também apresenta um conflito federativo em razão de requisição administrativa pela União, com a diferença apenas do objeto, dado que desta vez tratava-se de insumos essenciais para a execução do plano de imunização referente à COVID-19 do estado de São Paulo. Como relator da ação tivemos o ministro Ricardo Lewandowski. A Suprema Corte, por unanimidade, referendou a medida cautelar vetando à União requisitar os insumos contratados pelo estado de São Paulo, novamente em defesa do pacto federativo (BRASIL, 2020).

O que se pode extrair, diante da observação das ações tratadas nesta seção, é um enorme desarranjo entre os entes nacionais, que, diante da postura desagregadora do Governo Federal, não conseguiram entrar em um consenso no que diz respeito às ações na área da saúde. Os conflitos federativos tiveram de ser levados para apreciação da Suprema Corte que, por sua vez, realçou uma maior autonomia dos estados e municípios no enfrentamento da pandemia, em respeito à divisão das competências constitucionais.

6. CONCLUSÃO

O Supremo Tribunal Federal tem exercido papel fundamental para a preservação do modelo federativo posto na Constituição Federal de 1988, seja no papel fundamental de árbitro da Federação, seja na função

de uniformizar os conflitos acerca da divisão constitucional de competências entre os entes federados.

A divergência profunda entre o modelo político-jurídico vigente em nosso país e a visão do atual Governo Federal em relação à articulação entre os entes da federação, e essa desarmonia atingiu diretamente a maneira como o Brasil vem enfrentando a crise sanitária causada pela COVID-19.

A ideia de fortalecimento dos entes subnacionais, basilar na Constituição Federal de 1988, foi colocada em xeque por uma compreensão distinta, fundamentada em uma tendência autoritária que contrapõe a União aos demais entes federativos. Esta divergência entre o federalismo cooperativo e um federalismo "de confronto" já vinha causando impacto em diversas áreas, mas se tornou muito evidente na área de saúde a partir da crise sanitária instaurada devido à pandemia.

A atual crise pandêmica talvez seja um dos maiores eventos de cunho negativo vividos no século atual, o que, aliado a descoordenação federativa existente, gerou um cenário propício à diversas tensões de cunho político institucional, sendo essencial a atuação do Supremo Tribunal Federal nessas questões, a fim de garantir a observância do texto constitucional, cuja proteção é função precípua dessa Corte.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. et al. Atuação do STF na pandemia do COVID-19. Fine line entre aplicação da Constituição Federal e ativismo judicial. Revista dos Tribunais online. vol. 1020/2020. out. 2020, p.1-17.

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 664-665, Ago. 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034761220200004006 63&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25, abr. 2021.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e Políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: LEVY, Evelyn; MEDEIROS, Paulo César. (Org.). Construindo uma Nova Gestão Pública. NATAL: SEARHH/RN, 2010, v. 1, p. 1-20.

ANDERSON, George. Federalismo: uma introdução. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ARRETCHE, MARTA. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 23-31, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102839200 1000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8, abr. 2021.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext &pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso >. Acesso em: 17, abr. 2021.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101733020020080000 3&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4, abr. 2021.

BACHA E SILVA, Diogo; BAHIA, Alexandre. Direito à saúde, jurisdição constitucional e estado de emergência constitucional: uma perspectiva crítica da pandemia. Revista Direito e Práxis, *Alhead of print*, Rio de Janeiro, 2020. p. 1-31. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article /view/50341> Acesso em: 25, abr. 2021.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município. Revista de informação legislativa. v.22. n.85, p.151-184, jan./mar., 1985.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARRY, John. A Grande Gripe: a história da gripe espanhola, a pandemia mais mortal de todos os tempos. São Paulo: Intrínseca, 2020.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. Revista de Direito Sanitário. São Paulo, v.3, n.1, p.13-28, mar. 2002.

BERCOVICI, Gilberto. Dilemas do Estado Federal Brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BONAVIDES, Paulo. Federalismo regional num país periférico. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira. Constituição e Democracia: estudos em homenagem ao professor J.J. Gomes Canotilho. Malheiros: São Paulo, 2006.

BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 17, n. 65, jan./mar., 1980, p. 115-126.

BRASIL, Lei 13.979/2020, de 6 de Fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>Acesso em: 04, mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Medida Cautelar na Ação Cível Originária 3.463, SP. Requerente: Estado de São Paulo. São Paulo, mar. 2020. Disponível em: < https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442427/false>. Acesso em: 10, mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341, de 24 de março de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: 05, mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672, DF. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Brasília, mai. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>. Acesso em: 06, mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Tutela Provisória na Ação Cível Originária 3.385, MA. Requerente: Estado do Maranhão. Maranhão, abr. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1101790/false>. Acesso em: 10, mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação direta de Inconstitucionalidade 6.343, DF. Requerente: Rede de Sustentabilidade. Brasília, mai. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436409/false>. Acesso em: 06, mai. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BURGESS, Michael. Federalism and federation: a reappraisal. In: BURGESS, Michael; GAGNON, Alain (Org.). Comparative federalism and federation. Londres: Harvester/Wheatsheaf, 1993.

CAMARGO, Nilo Marcelo de Almeida. A forma federativa de estado e o Supremo Tribunal Federal pós-Constituição de 1988. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2009.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Informativo Comentado 973 - STF. Disponível em: <https://dizerodireitodotnet.files.wordpress.com/2020/05/info-973-stf.pdf> Acesso em: 05, mai. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE- CONASS. SUS: avanços e desafios. Brasília: Conass, 2006.

Covid-19: Entenda a decisão do STF sobre papel federativo na pandemia. Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/covid-19-entenda-a-decisao-do-stf-sobre-papel-federativo-na-pandemia>. Acesso em: 05, mai. 2021.

DALARRI, Sueli Gandolfi. A construção do direito à saúde no Brasil. Revista de Direito Sanitário, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 9-34, nov. 2008/fev. 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13128>. Acesso em: 16, abr. 2021.

DANTAS, Andrea *et al.* A pandemia de covid-19 e os precedentes do STF sobre as competências constitucionais dos entes federativos: uma guinada jurisprudencial ou mera continuidade da função integrativa da corte?. Revista Direito Público. v. 17, n. 96, p. 42, nov./dez. 2020.

DIEZ, Manuel Maria. Manual de Derecho Administrativo. 2. ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1997.

DOURADO, D. de A.; DALLARI, S. G.; ELIAS, P. E. M. Federalismo sanitário brasileiro: perspectiva da regionalização do Sistema Único de Saúde. Revista de Direito Sanitário, *[S. l.]*, v. 12, n. 3, p. 10-34, 2013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/688>. Acesso em: 16, abr. 2021.

DOURADO, Daniel de Araujo; ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon. Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro. Rev. Saúde Pública, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 204-211, fev. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034891020110001000023&script=sci_abstract &tlng=pt>. Acesso em: 15, abr. 2021.

DOURADO, Daniel. Regionalização e federalismo sanitário no Brasil. São Paulo, 2010.Dynamis: Universidad de Granada, 1991.

ECHEVERRIA, Andrea de Quadros Dantas; RIBEIRO, Gustavo Ferreira. O Supremo Tribunal Federal como árbitro ou jogador? As crises fiscais dos estados brasileiros e o jogo do resgate. REI - Revista Estudos Institucionais, v. 4, p. 642-671, 2018.

FABRIZ, Daury Cesar. Federalismo, Municipalismo e Direitos Humanos. Revista do tribunal de contas do estado de Minas Gerais. v. 77, n. 4, a. 28, p. 76-95, 2010.

FLEURY, Sônia. Federalismo como processo de pactuação. Centros de Estudos Estratégicos da Fio Cruz. Maio, 2020. Disponível em: <http://cee.fiocruz.br/?q=node/1179> Acesso em: 26, abr. 2021.

FORTES, Gabriel Barroso; MORAES, Filomeno. Federalismo e democracia. Revista de informação legislativa: RIL, v. 53, n. 211, p. 199-226, jul./set. 2016.

GERALDES NETO, Benedito. Em tempos de quarentena, uma busca de sua origem. Enfermagem Brasil. v. 19 n. 2 (2020).

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. Federalist: a collection of essays. n.8, 1787/1788. Disponível em: <http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/fedindex.htm> Acesso em: 03, mai. 2021.

HERMANY, Ricardo; MACHADO, Betieli. O federalismo cooperativo e a saúde pública: uma análise dos desafios da autonomia local brasileira em tempos de pandemia

de COVID-19. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 7 (2021), nº1, p. 1115-1162.
HESSE, Konrad. El Estado Federal Unitario. Direito Público. Porto Alegre, IOB; IDP, ano 9, n. 50, p.9-36, mar./abr., 2013.
HORTA, Raul. Organização Constitucional do Federalismo. Revista de informação legislativa, v. 22, n. 87, jul./set., 1985, p. 5-22.
KHAMIS, Renato Braz Mehanna; SARTORI, Ivan Ricardo Garisio. O impacto do federalismo sanitário brasileiro na efetividade do direito à saúde. Rev. Bras. Polít. Públicas (Online), Brasília, v. 7, nº 2, 2017, p. 303-312.
KRASTEV, Ivan. Is It Tomorrow Yet? Paradoxes of the Pandemic. Londres: Penguin Books, 2020.
NORONHA, José Carvalho de; LIMA, Luciana Dias de; MACHADO, Cristiani Vieira. O Sistema Único de Saúde – SUS. In: GIOVANELLA, Lígia et al (Org.). Políticas e sistema de saúde no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012, p. 365-393.
NUNES, Juliana; AZEVEDO, Daniel. Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. Espaço e Economia. Revista Brasileira de geografia e economia, n.18, p. 8, 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/ espacoeconomia/12282> Acesso em: 26, abr. 2021.
PASQUALINI, Alexandre. Futuro: prognósticos e oportunidades pós-pandemia. Estado da arte. Estadão. São Paulo. 05, mai. 2020. Disponível em: <https://estadodaarte.estadao.com.br/futuro-oportunidades-prognosticos/>. Acesso em: 02, jun. 2021.
PEREIRA, Fábio Franco. A federação no constitucionalismo brasileiro. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
RAMMÊ, Rogério Santos. O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.4, 3º quadrimestre de 2015.
RAMOS, Edith; NETTO, Edson. Federalismo e o direito à Saúde na constituição federal de 1988: limites e possibilidades ao estabelecimento de um autêntico federalismo sanitário cooperativo no Brasil. Vol. 04, nº 49, Curitiba, 2017. Pp304-330. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/download /2296/1426> Acesso em: 15, abr. 2021.
ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. República e federação no Brasil. Traços Constitucionais da Organização Política Brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
RODRIGUES, Juliana. As Transferências Intergovernamentais de Recursos do FPM e do ICMS como Estratégia de Equilíbrio Sócio-Espacial. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro/Programa de Pós-Graduação em Geografia. Rio de Janeiro, 2006.
SALDANHA, Ana Claudia. Estado federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. Revista Sequência, v. 1, n. 59, p. 327-360, dez. 2009.
SANTOS, Lenir. Direito à saúde e sistema único de saúde: conceito e atribuições. O que são ações e serviços de saúde. Direito da saúde no Brasil. SANTOS, Lenir (Org.). Campinas, SP: Saberes Editora, 2010.

SARLET, Ingo. O STF e os direitos fundamentais na crise da COVID-19 – uma retrospectica (1). Revista Consultor Jurídico. Jan. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-15/direitos-fundamentais-stf-direitos fundamentais-covid-19>. Acesso em: 04, mai. 2021.

SCHWARCZ, Lilia Moritz e STARLING, Heloisa Murgel. A Bailaria da Morte: a gripe espanhola no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

SILVA, José. As decisões do Supremo Tribunal Federal e sua repercussão no combate à COVID 19 e sobre a federação brasileira. Qualitas Revista Eletrônica. v. 21, n.3, set/dez, 2020. p. 06. Disponível em: <http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/5630>. Acesso em: 03, mai. 2021.

SOUZA, Celina Maria. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v.35, supl.2, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid= S0102-311X2019000803002>. Acesso em: 08, abr. 2021.

TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. O Estado Federal: delineamentos, Revista de Ciências Políticas, n. 4, vol. 22, Rio de Janeiro: FGV, 1979.

Capítulo 6

O dilema da consolidação fiscal em tempos de pandemia

CAPÍTULO 6

O DILEMA DA CONSOLIDAÇÃO FISCAL EM TEMPOS DE PANDEMIA

Célia Maria da Silva Carvalho[1]
Aline Chevrand Campos[2]
Vilma da Conceição Pinto[3]

1. INTRODUÇÃO

> A economia, nós podemos recuperar e tomar medidas de contenção. Para quem perde a vida não tem volta, não tem como recuperar. (SILVA JÚNIOR 2020).

À luz do texto trazido à epígrafe será iniciada a reflexão sobre o gasto público em tempos de pandemia da Covid-19, a maior dificuldade sanitária enfrentada pela humanidade nos últimos 100 anos. Proferidas pelo diretor-adjunto da Organização Panamericana de Saúde (Opas), o médico sanitarista e epidemiologista Jarbas Barbosa da Silva Júnior, essas palavras nos remetem à questão de fundo a nunca ser esquecida: a vida humana. Cada recurso orçamentário tem por fim último salvar vidas. Não havia país preparado para a crise, mas ela chegou e se instalou, e só será possível mitigar seus efeitos e dela sair - com dignidade - por meio da implementação de medidas econômicas, sociais e de saúde pública.

---

[1] Graduada em Administração, Doutora em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP).
[2] Graduada em Direito, Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro/MG.
[3] Graduada em Ciências Econômicas, Mestre em Economia Empresarial e Finanças pela Escola Brasileira de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EPGE).

Neste texto, serão analisados o panorama fiscal recente, delineando-se a situação fiscal antes e durante a pandemia; a agenda de reformas estruturantes; e as exigências da pandemia e suas consequências.

2. PANORAMA FISCAL RECENTE

O indicador de resultado primário tem sido considerado, por muitos anos, como o principal indicador de austeridade fiscal do país. Contudo, principalmente desde a crise de 2008/09, a condução da política fiscal seguiu outro rumo, afastando-se da almejada austeridade. Mudanças na estrutura econômica e demográfica do país somadas a decisões de política fiscal afetaram sensivelmente a capacidade do governo de gerar superávits primários em níveis anteriores à referida crise.

Para contornar tal deficiência e fazer cumprir as metas de resultado primário, o Governo Central fez uso de técnicas contábeis e de *one-off operations*, como forma de inflar artificialmente o resultado fiscal e cumprir as metas previstas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (BARROS e AFONSO, 2013).

Contudo, mesmo considerando esses eventos atípicos, depois de 16 anos, o resultado primário voltou a apresentar déficit fiscal, em 2014, e permanece deficitário até os dias de hoje.

Concomitante ao déficit fiscal, o país entrou em uma profunda recessão econômica, que foi uma das mais longas registradas pelo Comitê de datações de ciclos econômicos, da Fundação Getúlio Vargas (FGV CODACE) (CODACE 2017). Com duração de onze trimestres, a recessão acabou no final de 2016, porém sua recuperação foi muito lenta e aquém do nível das anteriores.

Passados três anos de lenta recuperação, o país mergulha em mais uma recessão, agora, provocada pela pandemia do novo coronavírus que assola o mundo inteiro desde início de 2020.

Detalhar como evoluíram as contas fiscais no período pós-crise 2008/09 é o objetivo desta seção. Para atender ao objetivo proposto, o trabalho conta com um diagnóstico das contas fiscais da União e dos Governos Estaduais antes da pandemia e um panorama da situação fiscal e dos dilemas relacionados à pandemia do novo coronavírus.

3. SITUAÇÃO FISCAL ANTES DA PANDEMIA

A política fiscal reflete o conjunto de medidas relacionadas à arrecadação de receitas e à execução de despesas dos governos, no caso brasileiro, do Governo Geral, composto pelos Governos Federal, Estaduais e do Distrito Federal, e municipais.

Por muitos anos, as receitas primárias estiveram acima das despesas primárias, gerando, assim, o que se denomina superavit primário. Contudo, a partir de 2014, o resultado se inverteu, gerando sucessivos déficits fiscais e elevando a dívida pública a níveis recordes.

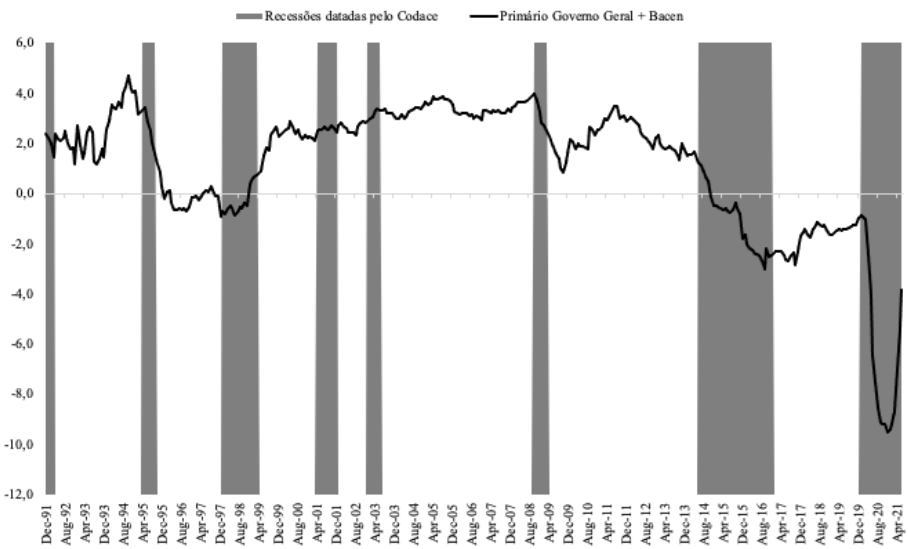
A partir do ano de 2014, o resultado primário do Governo Geral e do Banco Central[4] sofreu importante deterioração, alcançando os maiores déficits fiscais primários já observados desde a década de 1990, conforme mostrado no Gráfico 1. É possível notar que a recessão econômica iniciada em 2014 e finda em 2016, além de mais longa, foi a mais drástica em termos de resultados fiscais[5]. Anteriormente a esse período, o resultado primário só teve episódios de déficits no período pós-Plano Real e no final da década de 1990.

[4] Foi utilizado o resultado do Gov. Geral (União, Estados e Municípios) mais o do Banco Central ao invés do resultado do Setor Público consolidado (que inclui as empresas estatais), para permitir retroagir a série até a década de 1990. Importa destacar que pelo fato de a Petrobras e a Eletrobrás terem sido retiradas das estatísticas de Setor Público em 2009, as séries anteriores foram descontinuadas e as atuais possuem estatísticas apenas a partir de 2001. Ver: (Bacen 2019, p. 8).

[5] Importa destacar que, para o período retratado no Gráfico 1, essas conclusões se restringem ao resultado primário, não podendo ser interpretado como quadro de sustentabilidade fiscal. Isso ocorre pois os juros nominais e a dívida pública apresentam cenário bastante distinto do observado no primário na década de 1990.

No Governo Central, a condução da política fiscal foi marcada por diversos eventos, que ajudam a explicar o contexto atual. O primeiro deles é que, mesmo antes do déficit observado em 2014, as contas fiscais do Governo Central já apresentavam forte desequilíbrio. Barros e Afonso (2013) apresentaram em detalhes as operações atípicas realizadas pelo governo, com o objetivo de cumprir a meta de resultado primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012. Os autores explicitaram que "o cumprimento da meta de resultado fiscal ensejou um conjunto de transações, adotadas pelas autoridades federais ao final do ano passado [2012], que podem ser consideradas atípicas, despertando enorme polêmica no País." (BARROS e AFONSO, 2013)

Gráfico 1 – Resultado Primário do Governo Geral + Bacen e Recessões econômicas 1991- Jun/2021 – Acumulado em 12 meses, em % do PIB

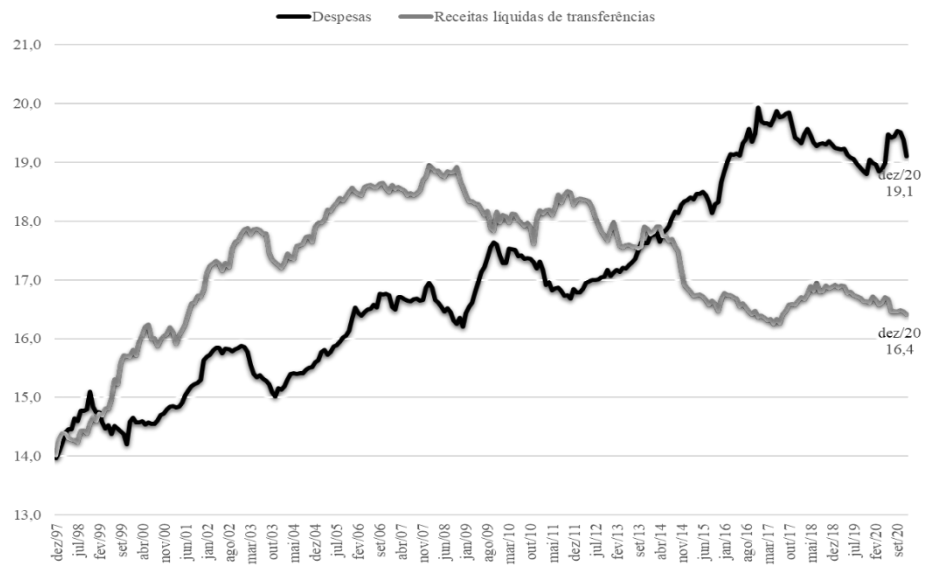


Fonte: elaborado pelas autoras com dados do Banco Central do Brasil e FGV CODACE.

Mas, tal como em 2012, os anos subsequentes também foram marcados por diversas operações não recorrentes que ajudaram o governo a cumprir as metas fiscais previstas no orçamento. Assim, com

vistas a avaliar melhor a sustentabilidade da política fiscal, adotou-se a sistemática de se acompanhar não só os resultados fiscais convencionais, como também aqueles que expurgam os efeitos não recorrentes das estatísticas e/ou o efeito do ciclo econômico [6]. O gráfico abaixo mostra, portanto, como evoluíram as receitas e as despesas do Governo Central, expurgando-se os eventos atípicos, no período de dezembro de 1997 a dezembro de 2020.

Gráfico 2 - Resultado primário recorrente do Governo CentralAcumulado em 12 meses, em % do PIB



Fonte: elaborado pelas autoras com dados do FGV IBRE e IFI.

Analisando o Gráfico 2, é possível observar que em 2013 o resultado fiscal do Governo Central já teria sido deficitário se não fossem os movimentos atípicos. Naquele mesmo ano, em específico, o Governo

[6] O resultado fiscal que expurga o resultado não recorrente e o ciclo econômico é conhecido como resultado fiscal estrutural. Para maiores detalhes sobre metodologia, importância do indicador e resultados, ver: (Pinto, 2018 e Pessoa 2020).

Federal lançou um programa especial de parcelamento tributário que conferiu aos cofres públicos uma receita extraordinária e pontual de R$ 21,8 bilhões; também foram realizados leilões, que ampliaram as receitas com concessões e outorgas, no valor de R$ 22,1 bilhões.

Ainda analisando o Gráfico 2, é possível compreender um pouco melhor a forma como foi conduzida a tentativa de ajuste fiscal dos últimos anos. Observa-se que as receitas primárias líquidas de transferências para entes subnacionais começaram a perder dinamismo a partir da crise financeira global de 2008/09. Na ocasião, as receitas se situavam em torno dos 19% do PIB, contudo, atualmente não chegam nem a 17%. Ou seja, em pouco mais de uma década, as receitas primárias do Governo Central, expurgando-se os efeitos não recorrentes, recuaram cerca de 2 pontos percentuais do PIB.

Por outro lado, as despesas primárias recorrentes, que apresentavam tendência de crescimento desde o início da série (em 1997), continuaram a crescer, mesmo diante de uma redução das receitas primárias. Esse descompasso entre receitas e despesas evidenciou a necessidade de um forte ajuste das contas públicas.

Sabe-se que o ajuste fiscal pode ser realizado por aumento das receitas ou redução das despesas, contudo, o ajuste pelo lado das receitas não se mostrava, à época, viável. A justificativa para a defesa de um ajuste fiscal mais voltado para as despesas primárias se dá num contexto, já mencionado, em que há uma longa e contínua trajetória de crescimento das despesas e, também, pela ideia de que a carga tributária do Brasil já é muito elevada.

Realmente, quando se considera a arrecadação tributária do Governo Geral no Brasil vis-à-vis outros países, nota-se que o nível da carga tributária brasileira é muito próximo à de países de economia avançada e muito superior à de países emergentes (Afonso e Pinto 2018, p. 78). Ou seja, como o Brasil é um país de renda média, seria razoável que o nível da carga tributária brasileira se situasse em patamar próximo ao das economias de renda média.

Outra evidenciação para justificar um ajuste fiscal mais voltado para as despesas primárias está na composição do gasto primário do

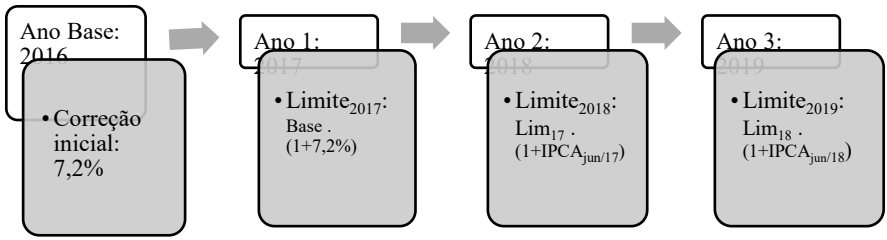
Governo Central. Atualmente, o peso das despesas obrigatórias nas despesas primárias totais gira em torno de 90%, o que significa que sem reformas ou redução de despesas obrigatórias, a margem de ajuste fiscal do governo é muito baixa.Outra evidenciação para justificar um ajuste fiscal mais voltado para as despesas primárias está na composição do gasto primário do Governo Central. Atualmente, o peso das despesas obrigatórias nas despesas primárias totais gira em torno de 90%, o que significa que sem reformas ou redução de despesas obrigatórias, a margem de ajuste fiscal do governo é muito baixa.

Considerando esses problemas, e diante de um ajuste fiscal - realizado em 2014 e em 2015[7] - insuficiente para equacionar o problema fiscal, o governo propôs, em 2016, a criação de uma nova regra fiscal, que trata de limitar o crescimento das despesas primárias do Governo Central, ao impor um Teto de Gastos com vigência de 20 (vinte) anos.

Chamada de "Novo Regime Fiscal", mas apelidada de "Teto dos Gastos", a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 criou uma regra em que, tomando-se por base as despesas primárias de 2016, as dos anos seguintes não poderiam ficar acima do Teto do ano anterior corrigido pela inflação acumulada em 12 meses, até junho do ano anterior. A EC nº 95/16 também estabeleceu que, após 10 (dez) anos de vigência da regra, o indexador do Teto poderia ser alterado. A figura abaixo ilustra a sistemática do Teto dos Gastos do Governo Central na forma como foi concebida.

[7] Em 2014 e 2015, o Governo anunciou e editou uma série de medidas provisórias, com objetivo de promover um ajuste fiscal, contudo, os resultados foram aquém do necessário para resolver os problemas fiscais existentes. Para mais detalhes, ver: (Brasil 2015).

Figura 1 – Cálculo do limite do Teto dos Gastos



Fonte: elaborada pelas autoras com base em (Brasil 2016a). Cumpre destacar que em 2021, a regra do teto de gastos sofreu uma modificação referente ao cálculo do limite – agora usa-se a inflação de dezembro e não mais a de junho, conforme ilustrado nesta figura. Para maiores detalhes da mudança, ver EC nº 113 e EC nº 114, ambas de dezembro de 2021

Ao se observar a evolução das despesas primárias como percentual do PIB, no Gráfico 2, no período anterior e no posterior ao Teto dos Gastos, fica clara a mudança na trajetória das despesas. Elas pararam de crescer continuamente e ficaram relativamente estáveis. Outra vantagem representada pelo Teto dos Gastos é que ele foi a forma como se conseguiu conduzir a discussão da necessidade de reformas que visavam o controle das despesas (como a Reforma Previdenciária, aprovada pela EC nº 103/2019[8]).

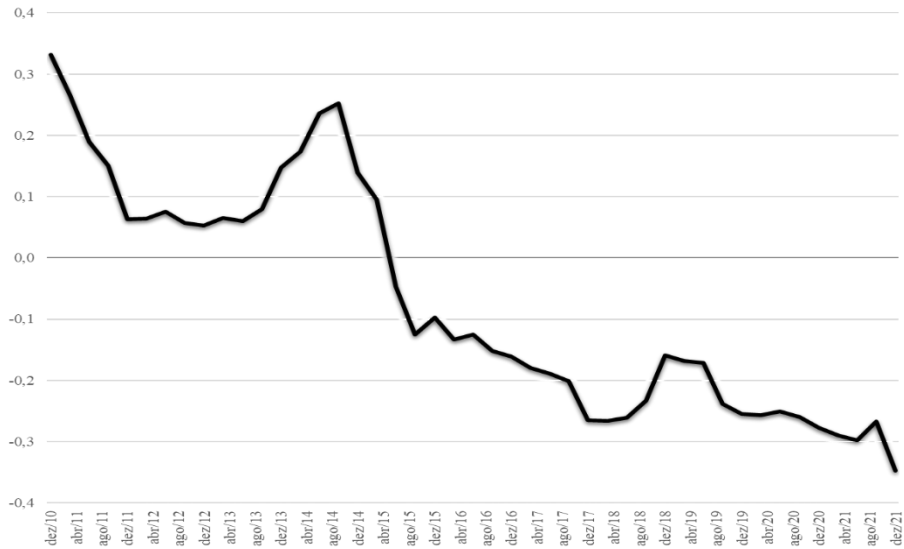
Retornando ao Gráfico 1, de fato é possível observar uma redução do déficit fiscal a partir de 2016. Porém, um problema advindo do Teto dos Gastos decorre do fato de que a nova regra fiscal não cria instrumentos adequados para permitir seu cumprimento sustentável. A agenda de reformas está seguindo a passos lentos e, até o momento, o grande penalizado pelo ajuste fiscal foram os investimentos. O Gráfico 3 mostra como evoluíram os investimentos do Governo Central, descontada a depreciação, para o período de 2010 ao segundo trimestre de 2020, e mostra que os novos investimentos estão sendo insuficientes

[8] Ver em: (Brasil 2019b)

para repor a perda desde 2015. Isso mostra claramente a pressão que o Teto dos Gastos impôs sobre os investimentos públicos.

Tal como o resultado fiscal do Governo Central, a situação fiscal dos Governos Subnacionais também sofreu forte deterioração na recessão iniciada em 2014. Contudo, os problemas dos entes subnacionais apresentam dois componentes importantes: o estrutural e o conjuntural.

Gráfico 3 – Evolução dos investimentos líquidos em ativos não financeiros do Governo Central. Acumulado em 4 trimestres em % do PIB.

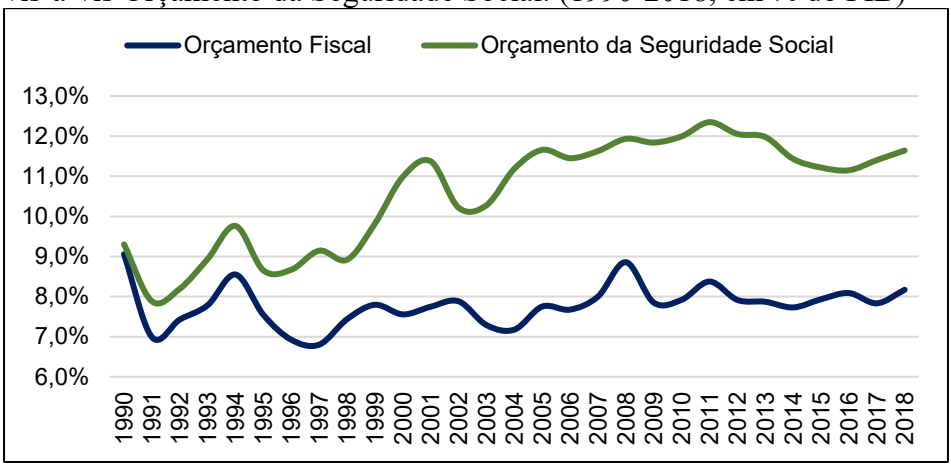


Fonte: elaborado pelas autoras com dados do Tesouro Nacional (STN 2020b).

Do ponto de vista estrutural, destaca-se o Sistema Tributário vigente no país e as mudanças econômicas. Sob esse prisma, duas questões são importantes de serem levantadas. A primeira, a evolução da arrecadação tributária da União, quando se separa o orçamento fiscal (constituído majoritariamente por tributos partilhados com entes subnacionais, como IPI e IR) do orçamento da seguridade social (formado basicamente por contribuições, que não são partilhadas com

subnacionais). O gráfico abaixo mostra como evoluíram a carga tributária dos dois orçamentos. A partir daí, é possível observar um aumento expressivo da arrecadação relativa ao orçamento da seguridade social e uma estabilidade a partir de 2008, da arrecadação do orçamento fiscal.

Gráfico 4 – Evolução da carga tributária Federal do Orçamento Fiscal vis-à-vis Orçamento da Seguridade Social. (1990-2018, em % do PIB)



Fonte: elaborado pelas autoras com dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil (ME SRFB).

A segunda questão se relaciona às mudanças no padrão de consumo da economia. Se na época da concepção do Código Tributário Nacional (EC nº 18/1965)[9] havia uma melhor distribuição entre o consumo de bens e serviços, atualmente, o setor de serviços responde por cerca de 60% do valor adicionado total da economia. Essa mudança impacta os Governos Subnacionais, pois a mudança no padrão de consumo está provocando um esvaziamento da base de incidência do principal tributo estadual, o Imposto sobre Operações Relativas à

[9] Ver em: (Brasil 1965)

Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), e um aumento da base do principal tributo municipal, o Imposto sobre Serviços e Qualquer Natureza (ISS).

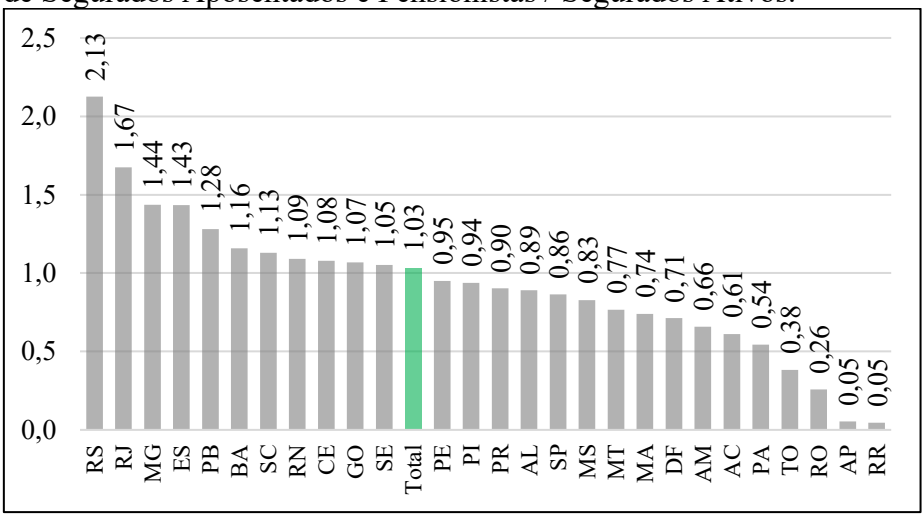
Mas, além do componente estrutural, o conjuntural também dificulta o ajuste fiscal e agrava as contas fiscais dos Governos Subnacionais: seu expressivo comprometimento de gastos com pessoal.

Mas, além do componente estrutural, o conjuntural também dificulta o ajuste fiscal e agrava as contas fiscais dos Governos Subnacionais: seu expressivo comprometimento de gastos com pessoal. Embora alguns Estados comprometam uma parcela menor de suas receitas com pagamento de folha, todos eles apresentam distorções nos seus gastos com pessoal. Não existe uma padronização no entendimento do que deve ser considerado como despesas com pessoal para fins de apuração dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de modo que cada Tribunal de Contas compreende de forma diferente.

Considerando as informações do último anuário estatístico da Secretaria de Previdência Social do Ministério da Economia (ME SPREV) (SPREV, 2019), os Estados tinham, em 2018, 4 milhões de segurados, sendo 49,2% servidores ativos, 39,5% aposentados e 11,3% pensionistas. Calculando-se a relação entre a quantidade de servidores inativos e ativos (denominada “Razão de Dependência”), verifica-se que, para cada 100 (cem) servidores na ativa, os Estados têm 103 (cento e três) servidores inativos (seja aposentados ou pensionistas)[10]. O gráfico abaixo mostra o indicador Razão de Dependência para todos os Estados da Federação. Observa-se que, em diversos Estados, a situação é muito crítica.

[10] Ver: (Pinto 2019).

Gráfico 5 – Razão de Dependência dos RPPS[11] dos Estados Quantidade de Segurados Aposentados e Pensionistas / Segurados Ativos.



Fonte: Elaborado pelas autoras com base em dados do Anuário Estatístico da Previdência Social, 2018.

4. SITUAÇÃO FISCAL NA PANDEMIA

As medidas sanitárias recomendadas para conter a pandemia do novo coronavírus trouxeram consigo um custo econômico não desprezível em todo o mundo. O segundo trimestre de 2020 foi marcado por forte deterioração da atividade econômica e, consequentemente, pela queda expressiva da arrecadação tributária.

Como forma de mitigar os efeitos adversos que a pandemia causou na economia, o Governo Federal implementou políticas para proteger indivíduos, empresas e, também, os Governos Subnacionais. No mesmo sentido, os Governos Subnacionais lançaram programas de apoio aos Municípios e à população, buscando redirecionar ações de recuperação da economia, antecipação da liberação de recursos já previstos, parcerias entre os governos para implementação do isolamento social, apoio a

[11] Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

barreiras sanitárias, parcerias para extensão de atendimento de saúde, etc.

Esse pacote de medidas de estímulo, juntamente com a abertura gradual do comércio, dado um melhor conhecimento do vírus e a possibilidade de criação de protocolos sanitários e de distanciamento social, fizeram com que houvesse uma melhora de alguns indicadores econômicos. Contudo, como será mostrado mais adiante, a melhora observada não recupera a perda sofrida em 2020.

A atividade econômica brasileira recuou 3,9% em 2020 ante 2019. Já em 2021, houve um crescimento de 4,6%[12]. Esses números correspondem ao divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) referente as contas nacionais trimestrais até o quarto trimestre de 2021.

Quanto ao desempenho da atividade econômica em 2021, é importante frisar que o crescimento se dá em cima de uma base muito deprimida e que sua recuperação ainda tem ocorrido de forma desigual entre setores[13]. Em termos de variação, ao se considerar o PIB real para 2021 vis-à-vis o PIB observado em 2019, o aumento foi de apenas 0,6%. Ao se considerar o período em que a atividade econômica alcançou seu maior nível, em 2014, a queda foi de 2,1% – Gráfico 6.

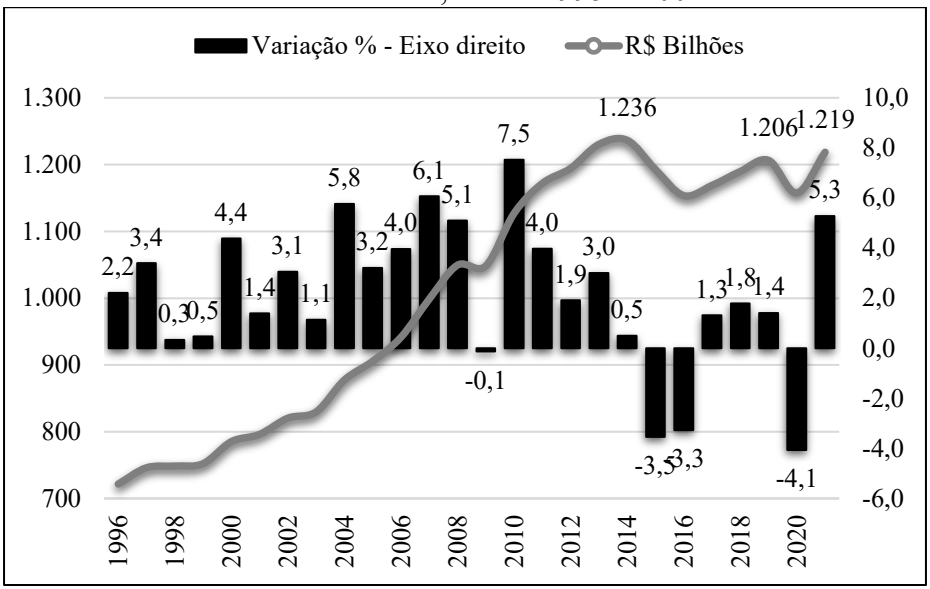
É um cenário um tanto inusitado, para não dizer extremamente desafiador, pois o país saiu recentemente de uma das mais profundas recessões econômicas (final de 2014 a 2016) e já mergulha em uma outra que, em poucos meses, afetou duramente toda a sociedade.

Esses números são importantes para entender o tamanho do desafio fiscal que assola o Brasil. Isso porque a atividade econômica guarda forte correlação com a carga tributária e é em função dessa carga de tributos

[12] Ver: (BACEN, 2021) e as estatísticas do IBGE para divulgação do PIB trimestral.
[13] https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/artigos/recuperacao-desigual-da-pandemia-e-desafios-estruturais-de

que os entes governamentais obtêm recursos para fazer frente às políticas públicas para a sociedade.

Gráfico 6 - Atividade Econômica Brasileira – Em R$ bilhões e %
Série encadeada, média 1995 = 100.



Fonte: elaborado pelas autoras com dados do FGV IBRE e IBGE.

A pandemia do novo coronavírus afetou duramente as contas públicas, primeiro pela necessidade da ampliação de gastos com saúde – leitos de UTI, equipamentos de proteção individual (EPI), respiradores etc. – e, segundo, para prover políticas públicas capazes de mitigar os impactos econômicos causados pelas medidas de controle da pandemia. No Governo Federal, as medidas adotadas para fazer frente à pandemia da Covid-19, que afetam o resultado primário, somaram R$ 615 bilhões. Ao se considerar as medidas sem impacto no resultado fiscal, o valor estimado pelo Ministério da Economia é de R$ 3,8 trilhões (Brasil 2020a).

No caso dos Governos Subnacionais, apesar de eles também terem adotado diversas medidas, algumas com impacto fiscal, houve, no rol de

medidas adotadas pelo Governo Federal, transferência de recursos e outras medidas que ajudaram os governos locais no enfrentamento da pandemia e na amenização dos impactos fiscais decorrentes da crise.

O conjunto de medidas adotadas pelo Governo Federal de apoio aos Governos Subnacionais, considerando aquelas com e sem impacto primário, somaram R$ 190,6 bilhões. Dentre as medidas com impacto no resultado primário do Governo Federal, destaca-se o auxílio financeiro emergencial federativo, relativo à Lei Complementar nº 173/2020, cujo valor somou R$ 60,2 bilhões. Já as medidas mais relevantes de apoio aos Subnacionais sem impacto no resultado primário da União foram a suspensão de dívidas dos Estados e Municípios com a União (R$ 35,3 bilhões) e a securitização de dívidas com garantia da União (R$ 20,2 bilhões), ambas relativas à Lei Complementar nº 173/2020 (Brasil 2020).

Quadro 1 – Medidas da União de suporte aos entes subnacionais.
Valores expressos em R$ bilhões.

Impacto no Resultado Primário de 2020 (I - II)	
Receitas (I)	**-0,8**
Suspensão de Pagamento de dívidas previdenciárias - Lei Complementar 173; Portaria RFB 1.072	-0,8
Despesas (II)	
Em execução Orçamentária	**104,8**
Auxílio Financeiro às Santas Casas e Hospitais sem Fins Lucrativos (complementar SUS) - MPV 967; Lei 13.995	2,0
Auxílio a Estados e Municípios - Transferência Saúde - Emendas Parlamentares - MPV 941	2,0
Auxílio a Estados e Municípios - Transferência ao Fundo Nacional de Saúde - Emendas Parlamentares - MPV 940	9,0
Transferências adicionais a Estados, Municípios e Distrito Federal para financiamento das ações em saúde - MPV 969	10,0
Auxílio a Estados e Municípios - Compensação FPE e FPM - MPV 938, 939	16,0
Auxílio Financeiro Emergencial Federativo (4 meses) - MPV 978; Lei Complementar 173	60,2
Suplementação à Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - MPV 953	2,6

Apoio Emergencial do Setor Cultural - MPV 990; Lei 14.017	3,0
Itens sem Impacto no Resultado Primário (III + IV + V)	
Apoio a Estados e Municípios (V)	**85,1**
Suspensão de Dívidas dos Estados e Municípios com a União - Lei Complementar 173	35,3
Reestruturação de Operações de Crédito com Bancos Públicos - Lei Complementar 173	14,0
Reestruturação de Operações de Crédito com Organismos Internacionais - Lei Complementar 173	10,7
Estados e Municípios - Securitização Dívidas c/ Garantia União - Lei Complementar 173	20,0
Diferimento Pasep e Contribuição Patronal RGPS 2 meses - Portaria ME 139	3,9
Diferimento Pasep e Contribuição Patronal RGPS 1 mês - Portaria ME 245	1,1
Total de Medidas Para Estados e Municípios	**190,6**

Fonte: adaptado pelas autoras com dados do Ministério da Economia.

5. A AGENDA DAS REFORMAS ESTRUTURANTES

Diante do quadro da situação fiscal e financeira dos Governos Federal e Subnacionais, exposto no tópico anterior, serão abordadas, neste tópico, algumas iniciativas do Governo Federal e do Congresso Nacional, no sentido de conferir reforço ao controle do gasto público e ao alcance da sustentabilidade fiscal. Trata-se de medidas encaminhadas ao Congresso Nacional com o objetivo de mitigar os problemas que levaram as esferas de governo à geração sucessiva de déficits fiscais e ao aumento da despesa com pessoal, dentre outros, bem como alternativas para a melhoria do Sistema Tributário; o incremento dos investimentos; e a revisão do Pacto Federativo, todas com vistas à retomada do crescimento econômico-social e à alocação mais eficiente de recursos em políticas públicas.

Uma das estratégias utilizadas, até então, pelos Governos Estaduais e Municipais para fazer frente às dificuldades financeiras, tem sido lutar pela revisão de suas dívidas e pelo cancelamento, suspensão

ou alongamento de suas obrigações junto à União. O canal encontrado por essas esferas de governo para o exercício de sua advocacy junto à União tem sido por meio dos Poderes Legislativo e Judiciário, combinado com o apelo pela descentralização de recursos por parte do Governo Central, que possam resultar em novas transferências. Além dos problemas enfrentados, não se pode deixar de citar que a falta de harmonização de conceitos contábeis e a limitação das despesas públicas, especialmente dos Poderes e órgãos autônomos, prejudicam a transparência dos dados quanto à real situação fiscal dos Governos Subnacionais.

Portanto, no que tange ao trâmite para a aprovação dessas medidas encaminhadas ao Congresso Nacional, há que se entender tanto a dinâmica das relações federativas quanto o grau de cooperação, competição e coordenação obtido entre os governos, para se delimitar o alcance do desempenho fiscal dos entes governamentais.

Dentre as medidas propostas, conforme mostrado no Quadro 2, destacam-se: (a) as Leis Complementares nº 148/2014, nº 156/2016 e nº 159/2017 e suas posteriores alterações, que tratam das renegociações de dívidas com a União, do Teto de Gastos dos Governos Subnacionais e das regras do Regime de Recuperação Fiscal; (b) a Reforma da Previdência aprovada; (c) a proposta de Reforma Tributária; (d) a proposta de Reforma Administrativa; (e) o pacote de reformas proposto pelo Governo Federal, entregue ao Senado com regras para mudar o Pacto Federativo e as regras fiscais, denominado Plano Mais Brasil; (f) as medidas de flexibilização de regras fiscais, combate à pandemia e transferências de recursos para os Governos Subnacionais no enfrentamento da Covid-19; e, (g) a Emenda Constitucional nº 108/2020, que torna permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Quadro 2 - Síntese das Principais Medidas

Instrumento Legal e Medidas
a) Leis Complementares nº 148/2014 (Renegociação de Dívida), nº 156/2016 (Teto de Gastos) e nº 159/2017 (Regime de Recuperação Fiscal) e suas posteriores alterações. **Medidas:** ● Trata de renegociação de pagamento de dívidas com a União: alteração de indexador das dívidas dos Governos Subnacionais (GSN) assumidas pelo Governo Federal - Leis nº 9.646/97 e 8.727/93 (LC nº 148/2014); ● Estabelecimento de Teto de Gastos para os Governos Subnacionais e suspensão de pagamento do serviço da dívida por 24 meses (LC nº 156/2016); Regras do Regime de Recuperação Fiscal a ser oferecido aos Estados em situação fiscal mais crítica (LC nº 159/2017).
b) Reforma da Previdência: EC nº 103/2017 **Medidas:** ● Promove uma série de modificações no Sistema Previdenciário brasileiro, definindo novas idades de aposentadoria, novo tempo mínimo de contribuição e regras de transição para quem já é segurado, entre outras mudanças. Segundo o Governo Federal a economia esperada é de R$ 800 bilhões em 10 (dez) anos.
• Reforma Tributária: PEC nº 45/2019 e PEC nº 110/2019 e; Projeto de Lei (PL) nº 3.887/2020 **Medidas:** o As duas primeiras propõem a extinção de vários tributos, consolidando as bases tributáveis em dois novos impostos: ▪ um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), nos moldes dos impostos sobre valor agregado cobrados na maioria dos países desenvolvidos; e ▪ um imposto específico sobre alguns bens e serviços (imposto seletivo), assemelhado aos *excise taxes*. • O PL nº 3.887/2020 propõe a unificação das cobranças do PIS (Programa de Integração Social) e da COFINS (Contribuição da Seguridade Social), criando a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços (CBS), que deverá ter alíquota de 12%. **Tramitação:** ● **PEC nº 45/2019:** ● Última tramitação em 2020 (21/07/2020): Apresentação do Requerimento nº 100/2020, pelo Deputado Silvio Costa Filho (REPUBLIC/PE), que "Solicita o convite ao Senhor Paulo Guedes, Ministro da Economia, para apresentar a proposta da Reforma Tributária na Comissão Especial". ● Situação (31/12/2021): Aguardando Parecer do Relator na Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC nº 45-A, de 2019. Em 04/05/2021 o Presidente da Câmara avocou a PEC 45/2019 ao Plenário.

Instrumento Legal e Medidas
● **PEC nº 110/2019:** ● Última tramitação em 2021 (17/08/2021): Pronta para a pauta na CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. ● Situação (28/04/2022): Em tramitação. ● **PL nº 3.887/2020:** ● Última tramitação em 2020 (21/09/2020): Apresentação dos Requerimentos de Informações nº 1222 e 1223/2020, pela Deputada Luisa Canziani (PTB/PR), que "Requer informações ao Ministro da Economia acerca do PL 3887/2020, de autoria do Poder Executivo, que prevê a remoção do PIS e COFINS do rol de isenções do Programa Universidade para Todos (ProUni)" e "Requer informações ao Ministro da Educação acerca do PL 3887/2020, de autoria do Poder Executivo, que prevê a remoção do PIS e COFINS do rol de isenções do Programa Universidade para Todos (ProUni)". ● Situação Em 25/06/2021 foi designado Relator o Dep. Luiz Carlos Motta (PL-SP).
d) Reforma Administrativa: PEC nº 32/2020 **Medidas:** ● Propõe a divisão das carreiras, a extinção de alguns "penduricalhos" previstos na Constituição, como a licença-prêmio e as gratificações por tempo de serviço. ● Trata apenas das questões estruturais da reforma, ficando as discussões específicas de cada carreira para um segundo momento. **Tramitação:** ● **PEC nº 32/2020:** ● Última tramitação (24/09/2021): Apresentação parecer reformulado pela Comissão Especial. ● Situação atual (24/09/2021): Publicado Parecer da Comissão Especial.
e) Plano Mais Brasil: PEC nº 186/2019 (Emergencial); PEC nº 187/2019 (Fundos Públicos); e PEC nº 188/2019 (Pacto Federativo) **Medidas:** • Institui gatilhos para conter gastos públicos em caso de crise financeira na União, Estados e Municípios (PEC nº 186/2019); • Propõe ampla revisão dos fundos constitucionais e infraconstitucionais (PEC nº 187/2019); **Tramitação:** ● **PEC Nº 186/2019:** ● Transformada na EC nº 109/2021 em 15/03/2021. Estabelece estado de Emergência Fiscal; constitucionaliza sustentabilidade da dívida; e prevê um plano de redução dos benefícios fiscais. ● **PEC nº 187/2019:** ● Última tramitação (14/09/2021): Plenário do Senado Federal. ● Situação (27/01/2021): Pronta para deliberação em plenário. Com

Instrumento Legal e Medidas
Assessoria Técnica. ● **PEC nº 188/2019:** ● Última tramitação em 2020) Na CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. ● Situação (16/09/2021): Matéria com a relatoria. Emenda 66 incorporada ao processo.
f) Principais Medidas de auxílio aos GSN para combate à pandemia: LC nº 173/2020 (Programa federativo); Lei nº 14.041/2020 (MP 938) (Apoio financeiro); e Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 101/2020 (Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal) **Medidas:** ● Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LCnº 173/2020); ● Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos em razão da emergência de saúde pública (Lei nº 14.041/2020); ● Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, altera a LC nº 101/2000, a LC nº 156/2016, a LC nº 159/2017, a Lei nº 9.496/1997, a Lei nº 12.348/2010, a Lei nº 12.649/2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35/2001 (PLP nº 101/2020). **Tramitação:** ● PLP nº 101/2020: ● Transformado na Lei Complementar 178/2021 em 13/01/2021.
g) Fundeb: Emenda Constitucional nº 108/2020 **Medidas:** ● Amplia o alcance e torna permanente o Fundeb.

Fonte: elaborado pelas autoras.

Com a situação fiscal deteriorada, os Governos Subnacionais utilizaram a contratação de volumes significativos de operações de crédito, a partir de 2008, como um dos instrumentos para enfrentamento de suas dificuldades financeiras. Essa política expansionista, implementada entre 2009 e 2014, com aval do Governo Federal, aumentou de forma significativa o endividamento dos entes subnacionais.

No período de 2014 a início de 2017 deflagrou-se uma piora nas finanças públicas dos Governos Subnacionais, conforme já dito neste capítulo, que pode ser atribuída a um conjunto de fatores, como, por exemplo, (a) a adoção de políticas fiscais pouco prudentes; (b) o aumento dos déficits previdenciários; (c) o fomento da guerra fiscal; (d) o elevado nível de vinculações de receitas nos orçamentos dessas esferas de governos; e (e) o aumento de despesas obrigatórias decorrentes da já mencionada contratação de volumes significativos de operações de crédito.

Nesse contexto emergem e se fortalecem as discussões em torno da revisão e renegociação das dívidas dos Estados com a União, culminando na edição das Leis Complementares n° 148/2014 e nº 156/2016. Na época, os Governadores enfrentaram forte dificuldade para o pagamento de suas dívidas com a União, devido à crise econômica. Tais dispositivos legais permitiram redução do saldo devedor da ordem de R$ 98 bilhões dos contratos de dívida dos entes subnacionais com a União, resultado da mudança do indexador bem como da melhora do fluxo de pagamentos. Essa conta representou o ganho obtido pelos Governos Subnacionais, o que foi suportado pela União. Destaca-se que a LC nº 156/2016, por outro lado, impôs aos governos que aderissem às condições apresentadas pela Lei: o cumprimento de um Teto de Gastos, com vistas a conter o crescimento das despesas primárias dessas esferas de governo.[14]

Entretanto, dos 18 (dezoito) Estados que aderiram ao Teto de Gastos da LC nº 156/2016, 11 (onze) descumpriram a regra, conforme a apuração relativa ao ano de 2018, segundo dados do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN 2020a). São eles: Acre, Goiás, Ceará, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e

[14] Cumpre destacar que as regras aplicadas a essa limitação para as despesas primárias dos entes subnacionais difere da prevista para a União.

Sergipe. Conforme a mesma fonte, 7 (sete) Estados encerraram o ano de 2018 adimplentes com a regra: Alagoas, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rondônia e São Paulo. Os demais Estados - Amazonas, Amapá, Bahia, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima e Tocantins, e o Distrito Federal - não tiveram Teto de Gastos.

As penalidades pelo descumprimento complicaram ainda mais a situação das finanças dos Governos Subnacionais. Nesse sentido, e já prevendo o descumprimento do dispositivo legal por alguns Estados, foi encaminhado pelo Executivo Federal, ainda em 2019, à Câmara dos Deputados, o PLP nº 149, em 04/06/2019, com a finalidade de estabelecer o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção ao Equilíbrio Fiscal. Dentre as principais alterações, constava a mudança nas penalidades a serem aplicadas aos Estados inadimplentes em relação ao Teto; o conceito da composição do Teto de Gastos bem como a possibilidade de se prorrogar a vigência do mesmo. Somadas a essas alterações, constavam mudanças na Lei do Regime de Recuperação Fiscal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras.

A pandemia da Covid-19 que se instalou no país no início de 2020 fez com que parte das propostas apresentadas ficassem estagnadas no Congresso Nacional. Novos rumos foram desenhados no sentido de conter a pandemia, o que exigiu maiores investimentos e dispêndios de recursos na área de saúde, mesmo diante do quadro de penúria das finanças dos governos. O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 149/2019 foi dividido, e parte dele se converteu na Lei Complementar nº 173/2020 que, além de criar o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), alterou dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000. A LC nº 173/2020 tratou: do auxílio financeiro da União aos Governos Subnacionais (GSN), com vistas ao combate à pandemia; da suspensão e dispensa de regras da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e da suspensão de pagamentos das dívidas, além de criar condições mais flexíveis para as operações de crédito.

Outra parte foi convertida no PLP nº 101/2020, posteriormente transformado na Lei Complementar 178/2021, que incluiu em seu bojo as demais alterações propostas pelo antigo PLP nº 149/2019, citadas de forma resumida anteriormente. O PLP nº 101/2020, que traz em seu bojo alterações estruturais (reestruturação de dívidas e de regras fiscais), foi discutido de forma mais ampla entre União, Estados e DF, Municípios e Congresso Nacional. Com a aprovação da LC 178 foi possível solucionar a situação dos Estados que descumpriram a LC 156/2016. Caso não fosse aprovada, os 11 (onze) Estados acima referidos perderiam o benefício do alongamento por 20 (vinte) anos do seu endividamento, e teriam que devolver à União o abatimento nas parcelas das suas dívidas, previsto na renegociação feita em 2016, cujo valor aproximado é R$ 40 bilhões.

Também em 2019 foram endereçados dois importantes encaminhamentos: o primeiro foi a promulgação da Emenda Constitucional nº 103 de 12/11/2019, que trata da Reforma da Previdência. Projeto apresentado à Câmara dos Deputados em fevereiro daquele ano, a Reforma previa a estimativa de economia de cerca de R$ 800 bilhões em 10 (dez) anos, alterando a idade mínima para aposentadoria (65 anos para homens e 62 anos para mulheres); estabelecendo o valor da aposentadoria a partir da média de todos os salários; elevando alíquotas de contribuição para quem ganha acima do teto do INSS; e determinando regras de transição para os trabalhadores em atividade. A norma não foi automática para os Governadores, que tiveram que aprovar as Reformas de Previdência no âmbito de suas Assembleias Legislativas.

O segundo foi o encaminhamento do Plano Mais Brasil[15], pelo Governo Federal, constituído por 3 (três) Propostas de Emenda à Constituição (PECs): a PEC nº 186/2019, denominada PEC Emergencial, posteriormente transformada na EC 109/2021; a PEC nº 187/2019, denominada PEC dos Fundos; e a PEC nº 188/2019,

[15] Ver: (Brasil 2019a)

denominada PEC do Pacto Federativo. O Governo Federal aduz que a ideia é uma transformação do Estado Brasileiro, por meio da consolidação de uma cultura de austeridade e sustentabilidade fiscal. Os textos das PECs foram construídos buscando garantir finanças sólidas para o Brasil e uma maior descentralização de recursos em favor dos Estados e Municípios. As Propostas de Emenda à Constituição encontram-se paradas no Congresso Nacional, em razão da pandemia da Covid-19.

A EC 109/2021, de 15/03/2021 (PEC Emergencial nº 186/2019), permite o acionamento de gatilhos para conter gastos públicos em caso de crise financeira na União, Estados e Municípios. A norma prevê acionamento automático de gatilhos de ajuste fiscal quando o ente estiver em estado de emergência fiscal, que se dá, no caso da União, pelo desenquadramento da Regra de Ouro; e no caso dos Estados e Municípios, quando a despesa corrente ultrapassar 95% das receitas correntes. Referida despesa corrente pode ser ilustrada como: salários do funcionalismo público, benefícios de aposentadoria, contas de energia e outros custeios. A ideia era já flexibilizar o Orçamento de 2020 e permitir aos GSN que mais recursos livres fossem direcionados para investimentos visando a um maior benefício da população.

A PEC dos Fundos (nº 187/2019) propõe uma ampla revisão dos fundos infraconstitucionais da União, Estados e Municípios, com o objetivo de liberar recursos "travados" nesses fundos, podendo-se utilizá-los para abater a dívida pública. Além da desvinculação dos saldos acumulados (superavit financeiro) e do fluxo futuro de caixa. De acordo com dados do Governo Federal, o valor chegava a R$ 219 bilhões. A proposta também autoriza a extinção dos fundos públicos que não forem ratificados até 2022, por meio de Lei Complementar, e já foi analisada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), do Senado. O relatório da CCJ (Brasil 2020b) preservou os Fundos de Segurança Pública, o Penitenciário, o Antidrogas, o Funcafé e o Fundo

de Amparo ao Trabalhador (FAT), destinado ao custeio do seguro-desemprego e do abono salarial, dentre outros.

A PEC do Pacto Federativo (nº 188/2019) propõe a divisão de recursos entre a União e os Governos Subnacionais. Um dos pontos de destaque é a descentralização dos recursos do pré-sal, além da criação de um Conselho Fiscal da República que se reunirá a cada 3 (três) meses, com o objetivo de avaliar a situação financeira federativa e as medidas de desvinculação, desindexação e desobrigação do Orçamento. Outra mudança a ser considerada ocorre na regra que hoje define limites mínimos e individualizados da receita com gastos em saúde e educação, e, com a PEC, esses limites seriam unificados, o que permitiria que gestores públicos venham a ter mais flexibilidade para escolher o que é prioridade em seus Estados.

As propostas de Reforma Tributária protocoladas em 2019 na Câmara - PEC nº 45/2019 - de autoria do deputado Baleia Rossi (MDB-SP) - e no Senado - PEC nº 110/2019 - de autoria do ex-deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) - também tiveram trajetórias parecidas no Congresso. Tais propostas fomentaram vários debates entre os entes subnacionais, Congresso e sociedade civil e estão focadas em reformar impostos sobre bens e serviços. A PEC nº 45 propõe e elimina 5 (cinco) impostos: IPI e PIS/COFINS, de competência da União; ICMS, arrecadado pelos Estados; e ISS, de competência dos Municípios, que seriam substituídos pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

Já a PEC nº 110, exclui 9 (nove), somando, aos citados anteriormente, a Cide- combustíveis, o Pasep, o IOF e o salário-educação (esses dois últimos são tributos híbridos, não incidem apenas sobre bens e serviços), que seriam substituídos por um IBS. Ambas comungam da preocupação em não elevar a carga tributária. Os Estados brasileiros analisaram exaustivamente a PEC nº 45 e, após amplo debate - pela primeira vez na história -, construíram uma Proposta de Emenda à PEC nº 45/19, protocolada como Emenda nº 192, na Câmara Federal. Importante destacar esse avanço dos Estados, haja vista não ser tarefa

fácil a construção de uma Proposta de Reforma num país tão desigual como o Brasil. Foram inúmeras as reuniões com o Governo Federal buscando um acordo entre as partes.

Entretanto, a União encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Reforma Tributária – PL nº 3.887/2020, no qual se propõe a unificação de 2 (dois) tributos federais, o PIS/Pasep e a COFINS, que resultariam na Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), com uma alíquota geral de 12% e um regime não cumulativo (em que cada etapa da cadeia produtiva geraria um crédito que poderia ser compensado na etapa posterior). Segundo o Governo Federal, em função da complexidade da tributação do PIS/Pasep e da COFINS, que gera alto custo de conformidade, foi pensado um modelo de substituição dos tributos inspirado na experiência internacional e que é adotado em países da União Europeia e nos Estados Unidos. Alguns especialistas16 alegam que a proposta pode aumentar a carga tributária com consequente elevação de preços no setor de serviços. Da mesma forma que as PECs do Plano Mais Brasil, citadas anteriormente, as que se referem à Reforma Tributária encontram-se em ritmo lento no Congresso, muito em função da pandemia e das eleições municipais recém-ocorridas no país.

Entretanto, a União encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Reforma Tributária – PL nº 3.887/2020, no qual se propõe a unificação de 2 (dois) tributos federais, o PIS/Pasep e a COFINS, que resultariam na Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), com uma alíquota geral de 12% e um regime não cumulativo (em que cada etapa da cadeia produtiva geraria um crédito que poderia ser compensado na etapa posterior). Segundo o Governo Federal, em função da complexidade da tributação do PIS/Pasep e da COFINS, que gera alto custo de conformidade, foi pensado um modelo de substituição dos tributos inspirado na experiência internacional e que é adotado em países da União Europeia e nos Estados Unidos.

Alguns especialistas[16] alegam que a proposta pode aumentar a carga tributária com consequente elevação de preços no setor de serviços. Da mesma forma que as PECs do Plano Mais Brasil, citadas anteriormente, as que se referem à Reforma Tributária encontram-se em ritmo lento no Congresso, muito em função da pandemia e das eleições municipais recém-ocorridas no país.

A Emenda Constitucional nº 108 promulgada em 26/08/2020, em plena pandemia, trata de uma política pública extremamente importante para o desenvolvimento social do Brasil. Torna permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Além disso, promove alterações nos critérios de distribuição da cota municipal do ICMS; disciplina a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados; e trata do planejamento na ordem social. Entretanto, alguns governos estaduais enfrentarão dificuldades para atender à referida Emenda Constitucional, como por exemplo, quando se avalia a composição dos gastos, considerando-se que a EC veda a inclusão de inativos e pensionistas. Ainda outro aspecto que pode dificultar o cumprimento da EC refere-se ao fato de os Estados terem o ensino fundamental descentralizado, o que intensifica seus aportes ao fundo, mas, em contrapartida, esses entes recebem desse mesmo fundo menos recursos, em função do mecanismo de distribuição. Apesar de cientes da importância da medida para o país, os Estados temem que em 2021 haja uma piora ainda maior nas finanças públicas, uma vez que não dispõem de recursos livres a serem alocados no fundo para fins de cumprimento do índice constitucional.Por fim, tem-se o projeto de Emenda Constitucional nº 32/2020, intitulado Reforma Administrativa, encaminhado em setembro de 2020 ao Congresso Nacional, pelo Governo Federal. A proposta, baseada em uma lista de tarefas do Banco Mundial para o Brasil, abrange servidores do Executivo, Legislativo e

[16] Ver: (Goto e Pires 2020).

Judiciário das três esferas da Federação: União, Estados, DF e Municípios. Só valerá para quem ingressar no Setor Público a partir da promulgação da Emenda Constitucional, preservando-se os direitos dos atuais servidores. Cumpre destacar que a alteração não abrange os membros de Poderes: parlamentares, juízes, desembargadores, ministros de tribunais superiores, promotores e procuradores. O Governo alegou que haveria vício de iniciativa e não poderia propor mudanças para tais tipos de agentes públicos pertencentes a outros Poderes. Também não vale para os servidores militares.

A proposta veda, para os servidores ocupantes de carreiras típicas de Estado, a realização de qualquer outra atividade remunerada, incluída a acumulação de cargos públicos. A exceção está somente no exercício da docência e atividades regulamentadas na área de saúde. Para os demais servidores, é permitida a acumulação remunerada de cargos públicos, no caso de compatibilidade de horários e se não houver conflito de interesse. A proposta, além de restringir a acumulação de cargos, extingue - de forma gradativa - os cargos comissionados e funções gratificadas, dando lugar aos novos cargos de liderança e assessoramento. Uma parte dos cargos de liderança e assessoramento seria ocupada mediante seleção simplificada. A PEC substitui[17] o Regime Jurídico Único por 5 tipos de vínculos: (a) cargo típico de Estado; (b) cargo por prazo indeterminado; (c) vínculo por prazo indeterminado; (d) cargos de liderança e assessoramento; e, (e) vínculo de experiência.

A PEC nº 32/2020 propõe, ainda, a eliminação de vantagens e benefícios, tais como, licença-prêmio; assiduidade; capacitação; ou outra decorrente de tempo de serviço; aumentos retroativos por qualquer razão, inclusive fruto de negociação salarial; férias superiores a 30 dias, incluindo professores e outros cargos; adicional por tempo de serviço, independente de denominação; aposentadoria compulsória como

[17] Maiores informações, ver: (SERJUSMIG 2020).

punição; parcelas indenizatórias sem previsão legal; adicional ou indenização por substituição não efetiva (substituto que não exerceu as funções do titular efetivamente); redução de jornada de trabalho sem a correspondente redução de remuneração, salvo em caso de saúde previsto em lei; progressão ou promoção exclusivamente por tempo de serviço; e, incorporação à remuneração de quaisquer valores referentes ao exercício de cargos ou funções. Sobre a estabilidade para os atuais servidores não haveria mudanças.

Por fim, estão previstas 3 (três) fases para a implantação da PEC nº 32/2020: (a) novo regime de vínculos; alteração organizacional da Administração Pública; e fim imediato de alguns benefícios; (b) apresentação de projetos e projetos de lei complementar para tratar de gestão de desempenho, diretrizes de carreiras e cargos, funções e gratificações; e, (c) apresentação do Projeto de Lei Complementar do "Novo Serviço Público", tratando de direitos e deveres, estrutura remuneratória e organização das carreiras.

As alterações legislativas propostas, mostradas acima, buscam, além de uma revisão nas normas vigentes, permitir que os Governos possam melhorar de forma sustentável suas finanças.

Entretanto, a despeito de imperfeições que as propostas citadas contenham, o esforço para incorporá-las ao arcabouço legislativo pátrio conduz as questões-chave do federalismo fiscal brasileiro ao centro do debate sobre políticas públicas. A busca pela qualidade do gasto público e pela sustentabilidade fiscal são fundamentais para que os governos redirecionem suas escolhas, combatam o desperdício e incrementem suas receitas.

Nesse sentido, o próximo tópico será dedicado a explorar questões que afetam o Pacto Federativo, bem como a importância das reformas.

6. EXIGÊNCIAS DA PANDEMIA E SUAS CONSEQUÊNCIAS

A pandemia da Covid-19 desnudou a fragilidade de nossas instituições e das relações intergovernamentais. Colocou em teste nossos instrumentos de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas, além da transparência das ações dos governos. Diante disso, é importante refletir sobre alguns pontos.

Dos governos são exigidas decisões rápidas, haja vista o grau de incerteza que permeia toda a economia. O momento atual clama que sejam efetuados gastos de emergência para prevenir, detectar, controlar, mitigar e conter o vírus; que sejam realizadas ações anticíclicas, para reativar a economia e apoiar as pessoas e os setores afetados; e que sejam disponibilizados financiamentos, para garantir liquidez e fluxo de caixa. Sem a pretensão de esgotar os pontos entendidos como prioritários em relação à mudança de atuação dos governos, deve-se destacar dois deles: (a) transparência de suas ações; e (b) coordenação e cooperação na condução de políticas públicas, melhorias essas que exigem revisão nas relações federativas e consequentemente no pacto fiscal então vigente.

Nunca foram tão necessários reforços nos instrumentos que promovem a transparência dos governos, como agora. A visão da transparência fiscal precisa ser pilar do Estado Democrático de Direito, fruto da ordem constitucional da redemocratização brasileira. Na avaliação da Transparência Internacional[18], que mede o Índice de Percepção de Corrupção (IPC), em 2019 o Brasil segue longe de ser um dos países mais transparentes. Ocupa posição 106 no total de 180 países. Em 2018 ocupava a posição 105, sendo o 5º ano seguido em que o Brasil piora em relação aos outros países, desde 2014, quando ocupou o 69º lugar. A pontuação do país não melhora desde 2016.

[18] Para mais detalhes do índice, ver: Índice de Percepção da Corrupção - IPC 2019 | Transparência Internacional - Brasil (transparenciainternacional.org.br)

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), órgão de grande importância para a economia, haja vista ter como objetivo promover a cooperação entre os países-membros, fez recomendações, em janeiro de 2019, para que os serviços públicos sejam atualizados de modo a obterem agilidade e adaptabilidade, com transparência nas condições de trabalho. Em 2017, o Fundo Monetário Internacional (FMI) destacou que as práticas do Brasil atendem a vários princípios do Código de Transparência Fiscal do Fundo, em níveis bons ou avançados, ao mesmo tempo, ressaltou a necessidade de melhorias fundamentais. Dentre os pontos citados destacam-se: (a) a produção de estatísticas fiscais abrangentes sobre o Setor Público, incorporando empresas públicas financeiras e não financeiras, de acordo com a metodologia preconizada pelo FMI; (b) o fortalecimento da divulgação e gestão dos riscos fiscais; (c) o relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco Central; e (d) a divulgação dos principais desafios fiscais de médio e longo prazo, o que contribuiria para a formação de um consenso em torno de reformas indispensáveis.

A ideia de transparência na Administração Pública se fortaleceu por meio da revolução da Era da Informação, que permite ao cidadão o acesso a informações até então consideradas inexploradas e inquestionadas pela sociedade civil. Nesse sentido, as entidades públicas têm o dever de promover a transparência de sua administração, numa linguagem acessível. A sociedade tem o direito ao acesso e o acompanhamento da Administração Pública, como forma de consolidação da cidadania.

A justiça social caminha lado a lado com a transparência tributária. O Sistema Tributário configura-se como uma das principais ferramentas que o Estado possui para realizar a justiça social. Alterar Sistemas Tributários já implementados exige muito esforço, haja vista as estruturas serem altamente dependentes. Segundo Carvalho (2015, p 130) as reformas nessa área representam tarefas extremamente complexas, principalmente se envolvem mudanças na Constituição.

Frequentemente, em democracias, são necessárias crises para que os governos se dediquem a reformas abrangentes.

Deve-se reforçar a importância histórica, para a ciência política, dos diversos conceitos de Federalismo, bem como lembrar que o termo se refere à divisão territorial de poder e autoridade entre as esferas de governo, mas que, segundo Elazar (1987, p. 12), "a essência está na combinação entre autonomia e interdependência das partes, ou self-rule e shared-rule". Revisar o Pacto Federativo no Brasil encontra-se entre um dos desafios a serem perseguidos pela nação e é um dos requisitos para o sucesso do pacote de reformas constante no Congresso Nacional.

Segundo Carvalho (2015, p. 47) no modelo apresentado por Wright (1988), o termo "relações intergovernamentais" inclui todas as possíveis relações entre governos - horizontais e verticais -, sendo, portanto, mais amplo do que o termo federalismo.

O mesmo autor, Wright (1988, p. 12), define as relações intergovernamentais como aquelas que dizem respeito a um conjunto importante de ações ou interações que se desenvolvem entre entes governamentais de todos os tipos e níveis dentro do sistema federal, para além das instituições básicas da Federação, como a Constituição ou a proteção da pluralidade federativa.

Burgess (1993) realça a aliança entre união e autonomia, para a construção do equilíbrio da federação. Segundo o referido autor, "Tolerância, respeito, compromisso, barganha e reconhecimento mútuo são suas palavras-chave; e 'união' combinada com 'autonomia' é sua [da Federação] marca autêntica" [19].

Quanto às relações intergovernamentais, essas precisam ser mapeadas e repensadas, buscando seu equilíbrio, em prol de um objetivo maior, especialmente ao se considerar que sua complexidade é aumentada pelas desigualdades regionais e, como consequência, pela diversidade de interesses e necessidades particulares de cada ente. Nesse

[19] Tradução nossa.

contexto, o fortalecimento dos instrumentos de cooperação e coordenação entre os entes torna-se fundamental, notadamente, frente às dificuldades de se combater os efeitos de uma pandemia nunca vivida antes. Vários estudos nacionais e internacionais apontam para a necessidade de revisão e fortalecimento de mecanismos de coordenação e cooperação entre os entes governamentais, com vistas a resolver problemas relativos à competência tributária e ao aumento dos gastos públicos[20].

A pandemia vem exigindo dos governos, além de maior transparência de suas ações, melhor coordenação de suas políticas, mais cooperação e menos competição, de modo a instigar os entes federados a trabalhar juntos em prol de um objetivo mais amplo, principalmente diante de um quadro fragilizado das finanças públicas e de lenta recuperação da atividade econômica, conforme descrito anteriormente. Tal condição de coordenação e cooperação será alcançada por meio do aprimoramento das regras fiscais, da revitalização da economia e da retomada dos investimentos, iniciativas que permitirão melhorar a competitividade e mitigar os problemas sociais.

7. CONCLUSÃO

A pandemia colocou o planeta diante da maior crise humanitária vivida, desde a Segunda Guerra Mundial. No caso brasileiro, a crise foi agravada em função das grandes disparidades regionais, sendo seus impactos sentidos de forma distinta pelas diferentes regiões do país. A situação fiscal brasileira requer atenção, haja vista que a pandemia vem impondo, para seu combate, o aumento do gasto público, diante de um quadro de queda da arrecadação e dos investimentos, descompasso esse que acirrará as dificuldades já enfrentadas pelos governos para o equilíbrio das contas públicas.

[20] Ver, entre outros, (Elazar 1987); (Agranoff 2001); (Abrucio 2005); (Franzese 2010); (Carvalho 2015).

Os Governos Federal e Subnacionais têm hoje uma responsabilidade extra, e, por isso, suas ações devem ocorrer nos curto e médio prazos, diante de um quadro de incertezas. No curto prazo, urge conferir flexibilidade aos limites de gastos; e, no longo, retomar a austeridade fiscal, o que se configura um verdadeiro teste para instituições e gestores.

Nesse sentido, o Governo Federal precisa reverter o quadro de geração de sucessivos déficits fiscais e os Governos Subnacionais, além dos esforços para atender às demandas sociais, precisam também, em sua maioria, alcançar o equilíbrio fiscal. Dependem, portanto, do Governo Federal, para que possam recompor a perda em suas receitas próprias bem como as de transferências.

Revisões no Pacto Federativo surgem como prioritárias, notadamente aquelas que dizem respeito às regras fiscais; às relações intergovernamentais - considerando que os Governos são atores-chave na abordagem da crise da Covid-19 -; e aos processos de cooperação e coordenação de políticas públicas, sendo que grande parte dessas demandas já integra as agendas econômicas pautadas e estagnadas no Congresso Nacional.

Ademais, somam-se a esse quadro, a necessidade de recompor as estruturas produtiva e social; de promover a recuperação econômica; e de repactuar o Estado de Bem-Estar, em face a um mundo digital, no qual velhos conceitos não mais se aplicam. Repensar as instituições, as políticas e a prática fiscal fazem parte da ordem do dia.

O país deve buscar ações integradas que conjuguem medidas de combate à pandemia e de retomada do crescimento, e, mais do que nunca, estar ciente de que esse é um momento de aprendizado coletivo, cumulativo para todos, sejam instituições, gestores, sociedade ou nações.

Nesse contexto, o Brasil necessita de um marco de referência para que imprima em suas ações um olhar para frente, com mais precisão, transparência e participação social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRUCIO, Fernando Luiz. “A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.” Revista de Sociologia e Política, Junho de 2005: p. 41-67.

AFONSO, José Roberto, e Vilma da Conceição Pinto. “Reforma tributária: Alternativas para a tributação sobre salários.” Em Desafios da Nação: Artigos de Apoio, por João Alberto De Negri, Bruno César Araújo e Ricardo Bacelette, 75-98. Brasília: Ipea, 2018.

AFONSO, José Roberto, Vilma da Conceição Pinto, e Bernardo Guelber Fajardo. A apuração dos resultados fiscais do Governo Federal. Texto para discussão, nº 70, Fundacao Getulio Vargas, Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Economia, 2015, 23.

AGRANOFF, Robert. “Managing within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist?” Publius, 2001: 31-56. BACEN. Manual de Estatísticas Fiscais. Manual, Brasília: Banco Central do Brasil, 2019.

—. Relatório de Mercado. Focus. Brasília: Banco Central do Brasil, 13 ago. 2021. BARROS, Gabriel Leal de, e José Roberto Afonso. Sobre "Fazer o cumprimento" da meta de superavit primário de 2012. Texto para Discussão, Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Economia da Fundacao Getulio Vargas - FGV IBRE, 2013

BRASIL. “Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).” Emenda Constitucional nº 108. Brasília, 26 de Agosto de 2020c.

—. “Altera a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União.” Lei Complementar nº 148. Brasília, 25 de Novembro de 2014.

—. “Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107,109 e 111do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição F.” Proposta de Emenda à Constituição n° 188 (PEC do Pacto Federativo). Brasília: Senado Federal, 05 de Novembro de 2019h.

—. “Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.” Proposta de Emenda à Constituição n° 32. Brasília: Câmara dos Deputados, 03 de Setembro de 2020f.

—. “Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para Instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.” Emenda Constitucional nº 95. Brasília, 15 de Dezembro de 2016a.

—. “Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.” Emenda Constitucional nº 103. Brasília, 12 de Novembro de 2019b.

—. “Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.” Proposta de Emenda à Constituição nº 45. Brasília, 03 de Abril de 2019d.

—. “Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.” Proposta de Emenda à Constituição nº 110. Brasília, 09 de Julho de 2019e.

—. “Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.” Emenda na Comissão n° 192, PEC 45/19. Brasília: Câmara dos Deputados, 09 de Outubro de 2019c.

—. “Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal.” Proposta de Emenda à Constituição n° 186 (PEC Emergencial). Brasília: Senado Federal, 05 de Novembro de 2019f.

—. “Análise do Impacto Fiscal das Medidas de Enfrentamento ao Covid-19.” Ministério da Economia. 24 de Novembro de 2020a.

—. “Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de.” Lei n° 14.041. Brasília: Planalto, 18 de Agosto de 2020e.

—. “Estabelece auxílio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para mitigar os efeitos da pandemia da Covid-19; dispõe sobre a aplicação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e dá outras providências.” Projeto de Lei Complementar n° 149 (Plano Mansueto). Brasília: Câmara dos Deputados, 04 de Junho de 2019i.

—. “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.” Lei Complementar n° 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília: Planalto, 04 de Maio de 2000.

—. “Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24.” Lei Complementar nº 156. Brasília, 28 de Dezembro de 2016b.

—. “Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de mai.” Projeto de Lei Complementar n° 101. Brasília: Câmara dos Deputados, 04 de Abril de 2020h.

—. “Estabelece o Programa de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.” Lei Complementar nº 173. Brasília, 27 de Maio de 2020d.

—. “Institui a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços - CBS, e altera a legislação tributária federal.” Projeto de Lei n° 3.887. Brasília: Câmara dos Deputados, 21 de Julho de 2020g.

—. “Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016.” Lei Complementar nº 159. Brasília, 19 de Maio de 2017.

—. “Institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências.” Proposta de Emenda à Constituição n° 187 (PEC da Revisão dos Fundos). Brasília: Senado Federal, 05 de Novembro de 2019g.

—. Joaquim Levy diz que País voltará a crescer neste ano com ajuste fiscal. 29 de Abril de 2015. https://bit.ly/39E3ELn (acesso em 03 de Dezembro de 2020).

—. “Plano Mais Brasil.” Ministério da Economia - ME. Brasília: Apresentação, 2019a.

—. “Reforma do Sistema Tributário.” Emenda Constitucional nº 18. Brasília, 01 de Dezembro de 1965.

—. “Relatório da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ, sobre a PEC 187/2019.” Parecer (SF) n° 33. Brasília: Senado Federal, 04 de Março de 2020b.

BURGESS, Michael. Federalism and Federation. Toronto: University of Toronto Press, Political Science, 1993.

CARVALHO, Célia Maria Silva. “Instrumentos de Advocacy Federativa no Brasil: O dilema dos Estados na Questão Fiscal.” Tese (Doutorado). São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 16 de Abril de 2015. p. 245.

CODACE. Comunicado de Datação de Ciclos Mensais Brasileiros. Comunicado, Rio de Janeiro: Comitê de Datação de Ciclos Econômicos da Fundacao Getulio Vargas - FGV CODACE, 2017.

ELAZAR, Daniel Judah. Exploring Federalism. 1ª edição. Alabama: University Alabama Press, 1987.

FGV-IBRE: Blog da conjuntura. Acesso disponível em https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/artigos/recuperacao-desigual-da-pandemia-e-desafios-estruturais-de

FMI. Brasil: Avaliação da Transparência Fiscal. IMF Country Report No. 17/104, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2017.

FRANZESE, Cibele. “Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas.” Tese (Doutorado). São Paulo: Escola de Administração de Empresas de SP, 19 de abril de 2010.

GOTO, Fábio, e Manoel Pires. “A contribuição sobre bens e serviços (CBS).” Observatório de Política Fiscal - FGV IBRE. 08 de Agosto de 2020.

MIRANDA, Luana. “PIB do 3º tri e atualização do cenário IBRE: desaceleração no radar.” Blog do Ibre. Rio de Janeiro, 04 de Dezembro de 2020.

OCDE. Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Recomendação, Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico, 2018?

PESSÔA, Samuel de Abreu. “Déficit é causa ou consequência da crise?” Jornal Folha de São Paulo. 19 de Setembro de 2020. https://bit.ly/3lrN0ld (acesso em 12 de Novembro de 20).

PINTO, Vilma da Conceição. “A deterioração da razão de dependência previdenciária dos Estados.” Blog do Ibre. Rio de Janeiro, 19 de Fevereiro de 2019.

PINTO, Vilma da Conceição. Resultado Fiscal Estrutural: Desafios para uma nova meta orçamentária nacional. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Economia - FGV EPGE, 2018.

SERJUSMIG. “PEC 32/2020 – Reforma Administrativa (Análise).” Sindicato dos Servidores da justiça do Estado de Minas Gerais. 18 de Setembro de 2020.

SILVA JÚNIOR, Jarbas Barbosa da. Diretor da Opas defende unificar leitos privados e do SUS em pandemia. Jarbas Barbosa pede ampliação das medidas de apoio econômico. Brasília: Agência Brasil, 2020.

SPREV. “Anuário Estatístico da Previdência Social.” Secretaria de Previdência - Ministério da Economia. Vol. 25. 2019. 1-1048.

STN. “Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais.” Secretaria do Tesouro Nacional - Ministério da Economia. Brasília, 29 de Outubro de 2020a.

STN. Estatísticas Fiscais do Governo Geral. Base de dados, Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional - Ministério da Economia, 2020b

WRIGHT, Deil Spencer. Understanding Intergovernmental Relations. 3ª Ed. Califórnia: Books / Cole Publishing Company, 1988

Capítulo 7

Infraestrutura no Brasil: Da Mercadejação à Emancipação

CAPÍTULO 7

INFRAESTRUTURA NO BRASIL: da Mercadejação à Emancipação

Deborah Werner[1]
Fábio Lucas Pimentel de Oliveira[2]

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo discute as relações entre infraestrutura, desenvolvimento e território no Brasil. Para tanto, referencia-se na trajetória do processo nacional de acumulação de capitais e reconhece as particularidades multiescalares do estilo de desenvolvimento[3] do país.

Ao longo da história do capitalismo brasileiro, os investimentos em infraestrutura amalgamaram e conciliaram interesses de distintas classes e frações de capital, de modo a viabilizar periódicos ciclos de crescimento econômico. O efeito multiplicador que lhes é inerente, as novas frentes de acumulação que propiciam (industriais, mercantis, rentistas, financeiras), as expectativas de geração de emprego e renda para as classes trabalhadoras – que, à procura de oportunidades, migram

[1] Doutora em Planejamento Urbano e Regional, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Mestre em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP). Professora do IPPUR/UFRJ. Contato: deborahwerner@ippur.ufrj.br

[2] Doutor em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP). Professor Adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Contato: fabio.oliveira@ippur.ufrj.br

[3] Por estilo de desenvolvimento compreende-se a maneira como, dentro de um determinado sistema econômico, os recursos humanos e materiais são organizados e distribuídos com o objetivo de resolver indagações sobre o que, para quem e como produzir. Além disso, esse conceito discute a maneira pela qual parte do excedente gerado, ao invés de se constituir em crescimento ou incorporação do progresso técnico, é canalizado para o centro capitalista, reforçando a defasagem estrutural periférica, mensurada em termos de produtividade e rendas médias (Pinto, [1976] 2000).

pelo território nacional quando do anúncio de grandes projetos a – concorrem para legitimá-los.

Para referenciar tais constatações, este capítulo se presta a realizar uma calibração teórico-interpretativa sobre a relação entre a oferta de infraestrutura e seus desdobramentos territoriais. Partindo da premissa de que os serviços e equipamentos de infraestrutura derivam de arranjos hegemônicos no pacto societário vigente no País, refuta-se a ênfase reducionista das abordagens convencionais, que estabelecem vínculos entre competitividade e infraestrutura e exaltam casos exitosos e modelos canônicos supostamente replicáveis em qualquer realidade.

Propõe-se, em vez disso, compreender os pacotes de infraestrutura no âmbito das alterações no capitalismo periférico-brasileiro, em uma mirada sociopolítica. Ressalta-se, por exemplo, que no período desenvolvimentista (1930-1980) eles se justificaram pela necessidade de superar os gargalos que constrangiam o projeto de industrialização e que emergiam do concomitante e intenso processo de urbanização, marcado, este último, por traços de destituição, segregação espacial, desigualdade e espoliação (Brandão, 2016; Maricato, 2003; Kovarick, 1979; Santos, 1993).

Já sob a neoliberalização iniciada anos de 1990, os investimentos em infraestrutura se justificaram não apenas para a promoção da competitividade das atividades primário-exportadoras (Werner, 2020), mas por se consolidarem enquanto representações parciais e subsumidas da lógica contemporânea de acumulação financeirizada produtora de espaço no Brasil (Oliveira, 2019).

Essa trajetória revela que a oferta nacional de infraestrutura vem sendo viabilizada por uma incessante mercadejação (Callon, 1998), conduzido, de um lado, por agentes setoriais privados – nacionais e estrangeiros, articulados com consultores jurídicos, financeiros, seguradoras e outras frações capitalistas – cujo propósito, sobretudo após iniciada a neoliberalização, tem sido o de amealhar ganhos rentistas e patrimonialistas passíveis de capitalização (Birch e Muniesa, 2020); e,

de outro lado, chancelado pelas coalizões de interesse que *conformam* e *compõem* esse mercado, barganhando termos de troca, negociações de preços, quantidade e qualidade dos bens etc. (Kirkegaard e Çaliskan, 2018).

Vale ressaltar que a mercadejação não se resume à simples criação de um lócus homogêneo, estabilizado e exteriorizado em relação ao Estado, em que se encontram ofertantes e demandantes. O *mercado realmente existente* apresenta-se em contínua construção, expressando lógicas, práticas, experimentações, geografias, relações de poder, valores econômicos e valores não econômicos que estão em constante fricção e conflito. Essa instabilidade desenha e borra, a todo momento, as fronteiras entre o mercado e os supostos espaços "não-mercadológicos" (Berndt *et al*., 2020).

Nessa lógica, cumpre alertar, desde já, que ao Estado – em vez da suposta exterioridade advogada pela exegese ortodoxa – cabe a legitimação institucional do Mercado, mediante agenciamentos aos quais Callon (1998) se refere como *framing* (enquadramento) e *overflowing* (transbordamentos). Essas adaptações da arena mercadológica vão sendo experimentadas ao longo do tempo e pelo espaço, na medida em que emergem conflitos, tensões e disputas entre os agentes sociais. Por isso, os mercados em criação nunca são homogêneos, nem mesmo em relação a si mesmos: o que convém a uma ambiência transacional historicamente contingenciada não necessariamente é compatível com os requerimentos de outro tempo histórico.

A mercadejação, quando escalarizada, permite associar as práticas de agentes econômicos às distintas formações sociais, evitando argumentações acerca de falhas de constituição ou incompletudes em relação ao tipo-ideal de mercado. Tais concepções são substituídas por uma perspectiva que privilegia a multiplicidade de mercados e agentes em perene consolidação, conforme seja a *variegação* de regras, práticas e lógicas próprias (Berndt et al., 2020). Eles exigem, ademais, o

desmonte, a remontagem e o reescalonamento permanentes do Estado (Brenner, 2004; Theodore et al., 2009).

Postula-se, então, a necessidade de compreender as transformações regulatórias, institucionais, econômicas, financeiras e sociais em torno à infraestrutura enquanto uma contínua e instável mercadejação, na qual, em contexto de neoliberalização, articulam-se as frações de capital sob hegemonia dos operadores das Finanças aos distintos projetos político-econômicos em curso no Brasil desde a década de 1990. As privatizações, concessões e parcerias público-privadas vinculadas aos programas governamentais expressam esse processo (Werner, 2019; Werner, 2020).

Em anos recentes, a economia brasileira vinha se deparando com o desafio do baixo crescimento, mormente após 2014 (Gentil e Herman, 2017). A partir de 2020, o enfrentamento à pandemia SARS-COV2 (Covid-19) requereu nova abordagem, ao tempo em que evidenciou as fragilidades do modelo neoliberal de provisão de infraestrutura. Esse enquadramento, além de ser distinto daquele em que as infraestruturas foram constituídas em função do processo de industrialização, prioriza a acelerada circulação capitalista, sujeita que está à capitalização financeira[4].

Em contraposição a essa dinâmica, propõe-se debater estratégias pautadas pela consolidação de uma *infraestrutura emancipatória*, promotora de coesão territorial e do alargamento do horizonte de possibilidades da socioeconomia brasileira, tomada em sua diversidade produtiva, social, cultural e ambiental. Trata-se de uma reconfiguração não só capaz de fazer frente às dificuldades circunstanciais ocasionadas pela pandemia, mas também às contradições estruturais próprias do subdesenvolvimento.

[4] Conforme ilustrado pelas mudanças regulatórias da oferta de saneamento, pela falta de controle sobre o setor de telecomunicações e pela crise provocada pelo blecaute no estado do Amapá, seguida da reestruturação de governança da Eletrobras (Almeida, 2010; Werner, 2019; Werner e Hirt, 2021).

Para tanto, o artigo está dividido em quatro seções, além desta Introdução, das Considerações Finais e das Referências. A primeira discute a provisão de infraestrutura em contexto periférico, à luz de elementos teórico-conceituais que vinculam infraestrutura econômica e social, Estado e desenvolvimento. A segunda analisa as relações que se conformaram no setor de infraestrutura no Brasil, enfatizando o processo de mercadejação ao longo da dinâmica de acumulação do capitalismo brasileiro. A terceira aponta as contradições na provisão de infraestruturas e serviços de consumo coletivos orientada sob neoliberalização, as quais foram recrudescidas pela pandemia. Na quarta seção são elaboradas algumas reflexões acerca do caráter alternativo que uma infraestrutura emancipatória pode conter ante o padrão hegemônico que vem caracterizando a realização de tais investimentos.

2. INFRAESTRUTURA NO CAPITALISMO PERIFÉRICO

De acordo com a crítica da economia política, a infraestrutura – enquanto capital fixo de tipo autônomo e parte da riqueza social – possui características específicas, a saber: i) seu valor passa, paulatinamente, para o produto final; ii) ela pode ser usada em vários processos de rotação ao longo do processo produtivo; iii) continua a circular como valor, enquanto permanece circunscrita aos limites do processo produtivo como valor de uso; iv) requer-se sua imobilidade para proporcionar a circulação de capital; v) pode ser utilizada para a acumulação de distintas frações de capital, sem que a propriedade seja exclusiva de um capitalista, especificamente; e vi) apresenta longo prazo de maturação, indivisibilidade técnica e suscita altos investimentos (Werner e Brandão, 2019).

A indistinção e difusão; a necessidade de regulação e a obediência a determinados padrões tecnológicos; o caráter de grande consumidora de capital (insumos básicos e mão de obra); a operatividade enquanto rede sociotécnica; a coesão territorial proporcionada; e o uso comum sintetizam os atributos da infraestrutura enquanto capital. Essas

propriedades também prefaciam o protagonismo do Estado, seja em sua provisão, seja na definição de marcos regulatórios e sistemas de crédito que permitem sua implantação e exploração mercantil.

A oferta de infraestrutura no processo de acumulação capitalista distingue-se, ainda, entre aquela que serve à reprodução da força de trabalho, denominada de infraestrutura social; e aquela relacionada à circulação das demais mercadorias, ou infraestrutura econômica. Esta última costuma afirmar os serviços infraestruturais à correção, pelo aparato institucional e financeiro do Estado, de falhas de mercado, dado que os investimentos possuem alta proporção de custos fixos, estão sujeitos a riscos (face à maturação de longo prazo) e carecem de garantias quanto aos retornos à escala, afastando, portanto, o investimento privado (Buhr, 2003). Caberia ao Estado desenhar os arranjos e rearranjos regulatórios e proporcionar maior disponibilidade de crédito em face da premência de corrigir as supostas imperfeições mercadológicas e, sobretudo, de criar condições favoráveis ao ambiente de negócios.

As origens dessa argumentação remetem a meados do século XX, quando se transitou de uma ênfase técnico-militar da infraestrutura para o exame da correlação entre desenvolvimento e a disponibilidade de equipamentos. Essa lógica acabou suscitando a modelagem canônica de tipos-ideais, baseados em experimentos considerados exitosos nos países desenvolvidos, os quais deveriam ser replicados nos países subdesenvolvidos, onde, diagnosticava-se, havia (há) significativa defasagem relativa (Querbach e Arndt, 2017; World Bank, 2004).

Na realidade periférica, os investimentos em infraestrutura costumam ser justificados, ademais, pelas externalidades positivas que proporcionariam às atividades empresariais. Diante da instabilidade de ciclos econômicos, da especialização em poucas atividades e da concentração da dinâmica econômica em limitada porção espacial nesses países, a infraestrutura instrumentaria, em curto prazo, o crescimento e a geração de emprego.

Esses aspectos são reveladores, por si só, de algumas distinções em relação ao padrão teórico-conceitual atribuído à infraestrutura pela perspectiva dos países centrais (e das instituições que a difundem pelo mundo), mormente quando de sua manifestação em condições de subdesenvolvimento. A saber: i) em vez de indistinção de efeitos, no capitalismo periférico a infraestrutura se manifesta associada a especializações; ii) à desejada coesão territorial, contrapõe-se uma tendência de fragmentação, dadas as interrupções e descontinuidades em sua lógica de rede sociotécnica, restrita à funcionalidade à acumulação; e iii) o uso comum, na periferia, é visto como uma indesejada restrição a determinados processos de circulação.

Além disso, nos países periféricos – caso do Brasil – a provisão de infraestrutura é caracterizada pela interrupção, interdição e insuficiência, principalmente quando destinada à reprodução e circulação da força de trabalho. Isso expressa, em última instância, a precariedade das próprias condições de trabalho, seu baixo valor e, consequentemente, um padrão de assentamento humano (rural e, sobretudo, urbano) em que coexistem áreas de marcante carência e debilidade e zonas melhor equipadas. Por outro lado, a infraestrutura econômica é capaz de mobilizar agentes, amalgamar interesses políticos e econômicos em múltiplas escalas, por estar em prol da viabilização da circulação do capital. Nisso a paisagem das cidades é reveladora: é flagrante a carência do que se configura em infraestrutura social *vis-à-vis* planos e programas de investimento em infraestrutura econômica.

Esse padrão periférico de produção de infraestruturas remete à heterogeneidade estrutural que marca o capitalismo brasileiro (Pinto, [1970]2000). No padrão de acumulação vigente no Brasil, marcada por intensificação do processo de neoliberalização, especialização regressiva e pela condição de plataforma financeira internacional (Brenner et al., 2012; Carneiro, 2008; Paulani, 2013), esforços têm sido empreendidos para provisionar uma infraestrutura de escoamento de *commodities*

agrícolas e minerais, a exemplo do que ocorreu sob o Programa de Aceleração do Crescimento (Werner, 2020).

Ocorreram sucessivas rodadas regulatórias orientadas à mercadejação da infraestrutura, na forma de concessões, privatizações e parcerias público-privadas. O Marco Regulatório do Setor Elétrico (1995 e 2005), a Lei de Concessões (1995), o Programa Nacional de Desestatização (1990 e 1997), a Lei das telecomunicações (1997), a Lei de Parceria Público-Privadas (2004) e, mais recentemente, o Novo Marco Regulatório do Saneamento (Lei n° 14.026, de 2020) e a privatização da Eletrobras expressam os *framings* e *overflowings* que redesenharam os mercados de infraestrutura do país.

A *engenharia política do mercado* de infraestrutura no Brasil tende, pois, a reforçar o perfil truncado, especializado e espacialmente concentrado que marca o estilo de desenvolvimento brasileiro, sujeito que está à neoliberalização. Oferta-se infraestrutura (i) nos territórios onde se localizam atividades primário-exportadoras, reiterando a fragilidade comercial e financeira do padrão de inserção internacional; (ii) sem que iniciativas voltadas ao adensamento de cadeias de valor promovam modificações na composição tecnológica da oferta local de bens e serviços, retratando o truncamento entre a instalação de empreendimentos modernos e uma base empresarial tecnicamente defasada; (iii) com restrita capacidade de internalizar o efeito multiplicador da renda e do emprego, de modo a desperdiçar o potencial de tornar efetivos (e mais duradouros) os encadeamentos intersetoriais do gasto agregado; e (iv) submetendo a dinâmica territorial a determinações transescalares, dificultando iniciativas de coesão territorial e promovendo concentração espacial nas localidades consideradas atrativas pela iniciativa privada (Brandão, 2013a).

Não é coincidência, portanto, que as diretrizes político-institucionais adotadas, em vez de se orientarem pelo propósito de alargar o horizonte de possibilidades da coletividade, têm refletido a predominância de interesses capitalistas, negligenciando o sentido

emancipatório e de soberania que a ampliação e melhoria da infraestrutura poderiam proporcionar (Brandão, 2013b).

Agrava essa situação o fato de que o processo de coerção concorrencial, acirrado no capitalismo contemporâneo, borra os aspectos setoriais que antes delimitavam as especializações empresariais. Tem prevalecido uma associação totalizante de formas parciais do capital sob a hegemonia da Finança, uma vez que os requisitos de rentabilidade do capital portador de juros tendem a parametrizar os investimentos em geral (Palley, 2007; Guttman, 2008; Braga, 1997).

Essa intrusão financeira faz com que os projetos de infraestrutura não se vinculem apenas à construção civil: eles englobam, também, corporações financeiras, não-financeiras (agropecuárias, industriais e comerciais), consultorias internacionais e investidores institucionais. Empresas de grande e médio porte, controladas à escala internacional, tornam-se vetores de uma progressiva desnacionalização, provocando consequente perda de comando decisório sobre a infraestrutura. Mesmo práticas rentistas, baseadas na propriedade fundiária, sujeitam-se à financeirização (Paulani, 2016; Sanfelici, 2013).

Se, por um lado, os investimentos em infraestrutura promovem crescimento via gasto, aglutinam interesses das classes dominantes em torno de políticas públicas e incorporam expectativas das classes subalternas quanto à geração de emprego e renda, eles reiteram, por outro lado, o caráter restrito, seletivo e truncado que caracteriza o desenvolvimento brasileiro. Isso se dá por eles estarem vinculados aos objetivos imediatistas que imperam nas dinâmicas de acumulação financeira e mercantil, restringindo-se, por exemplo, à dinamização de fluxos primário-exportadores.

Em termos conjunturais, verifica-se que, finalizados os ciclos de obras e diante de oscilações depressivas na demanda externa de *commodities* para cujo escoamento têm sido provisionadas, as infraestruturas encerram em si os potenciais dinâmicos propiciados pelas rodadas de investimentos setoriais.

Como consequência estrutural, a oferta de infraestrutura periférica não promove coesão territorial, nem a integração entre espaços subnacionais, aproveitando-se de potencialidades neles existentes. Em vez disso, reforça a fragilização que acomete a solidariedade dinâmica inter-regional, além das fragilidades determinadas pela inserção internacional subordinada subdesenvolvida, atestada pela insuficiência financeira, produtiva e comercial do país. Assim, a sociedade brasileira é sujeitada, mediante políticas e intervenções restritas e seletivas, aos ditames dos agentes de mercado, sob a lógica financeira.

Na agenda pública recente, que elenca como prioritários os investimentos em infraestruturas, sobretudo com o desencadear da desestatização (PPI, 2020), verifica-se o predomínio de ações cujo desígnio é viabilizar negócios desarticulados da imperiosa redução das desigualdades. *Nada de novo no front*, exceto pelo fato de que, à histórica priorização da infraestrutura como meio para a superação de gargalos e ampliação da competitividade econômica, deve-se acrescer um peculiar enquadramento financeiro, conforme discutido na seguinte seção.

3. ESTILO DE DESENVOLVIMENTO E INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL (1930-2020)

A provisão da infraestrutura, ao longo da industrialização, foi assumida pelo Estado, em uma conformação pela qual se interessaram e da qual participaram grupos capitalistas nacionais em torno às demandas estatais. Sob neoliberalização, em que a infraestrutura se apresenta como ativo (Birch e Muniesa, 2020), sucessivas rodadas regulatórias vêm acomodando ampliado escopo de interesses capitalistas que gravitam às voltas de investimentos no "novo" e reconfigurado mercado.

Em termos de poder de classe, Tavares (1999) ressalta que a articulação do Estado com a burguesia nacional, durante o projeto nacional-desenvolvimentista (1930-1980), fortaleceu os grupos relacionados aos setores de insumos básicos e infraestrutura. Dain e Lessa (1982) destacam o tripé sobre o qual foi estruturado o capitalismo

brasileiro, em que o Estado reservaria as órbitas industriais ao capital estrangeiro e as mercantis ao capital nacional, aí incluídos os ramos executores de obras públicas de grande porte, rodovias, energia elétrica etc., com preferência à contratação do capital nacional.

Campos (2012) atesta que, ao final da ditadura militar (1964-1985), consolidou-se o capital monopolista no setor de construção pesada, com a conformação de grandes e diversificados conglomerados corporativos liderados pelas construtoras, forjadas enquanto núcleo do seleto capital monopolista-financeiro brasileiro, mas também com significativa proeminência internacional. Aos empreiteiros de obras públicas, conferiu-se significativo poder, face à ampla participação nas agências estatais e à influência quanto às políticas públicas que seriam postas em prática no Brasil.

Tais frações, vistas enquanto agentes de macrodecisão (Furtado, [1967], 2013), detinham um perfil assentado nos preceitos da acumulação mercantil, que terminava por condicionar os ciclos de negócio aos interesses da construção civil. Ou seja: a lógica de diversificação interdepartamental que caracterizou a industrialização pesada (1955-1979), inicialmente com o Plano de Metas e em maior escala com o II PND, e a correspondente atuação do Estado na condução dessa estratégia, não lograram consolidar uma burguesia nacional e um processo de acumulação fora dos marcos em que se priorizava a obtenção de renda, em vez da geração de valor, sendo este último papel reservado ao capital estrangeiro (Dain e Lessa, 1982).

Quando da articulação do país ao capitalismo sob dominância financeira, a partir de 1990, aquelas frações de classe amalgamaram os circuitos de acumulação mercantis-financeiros (Miranda e Tavares, 1999). A inserção internacional pautou-se pela conformação de uma plataforma financeira de acumulação, servindo algumas parcelas do território como *lócus* especializado na produção e exportação de *commodities* agrícolas e minerais (Coutinho, 1997; Paulani, 2013).

Do ponto de vista institucional, em um ajustamento às recomendações emitidas por instituições econômicas internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, coube ao Estado assegurar as condições pelas quais os investimentos em infraestrutura a aplicação de recursos. Para tanto, foram encampadas as primeiras rodadas regulatórias sob neoliberalização (Brandão, 2017), cujo intuito era o de atrair capitais privados para a infraestrutura, sob diretrizes de mercadejação que tornavam menos áridas as condições de retorno do capital investido.

Nisso se destacam o Programa Nacional de Desestatização (PND), de 1990; a regulamentação do Artigo 175, da Constituição Federal de 1988, referente à Lei de Concessões (lei nº 8.987, de 1995); a Lei de outorga e prorrogação de concessões do serviço público (lei nº 9.074, de 1995); a criação de agências reguladoras (Agência Nacional de Telecomunicações e Agência Nacional de Energia Elétrica, de 1997; Agência Nacional do Petróleo, de 1997; Agência Nacional de Transportes Aquaviários, 2002; Agência Nacional de Aviação Civil, 2005; entre outras); e a Lei de Parcerias Público-Privadas (lei n° 11.079, de 2004).

Tais arranjos alteraram as formas de provisão de serviços de infraestrutura, que passariam a ocorrer por meio das concessões e parcerias público-privadas, conformando distintos mercados: o de telecomunicações, o de energia elétrica, o de saneamento básico, o de transportes (logística), entre outros.

Duas iniciativas suplementares marcaram a década de 1990 e o início da década de 2000: o Programa Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID), referente ao Plano Plurianual 1996-1999, e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Econômica Sul-Americana (IIRSA), de 2001. Tanto os ENID quanto a IIRSA tinham viés logístico, voltado a articular, competitivamente, alguns espaços regionais brasileiros aos mercados globais pelas exportações de matérias-primas e recursos naturais. Com os ENID, intentou-se “montar uma eficiente

malha logística de corredores de exportação das produções regionais ***já existentes*** em cada região-eixo, integrando-a apenas aos mercados internacionais de *commodities*, e não a outras porções do território nacional" (Brandão e Galvão, 2003, p.19).

A versão latino-americana dos ENID é a proposta da IIRSA. Lançada em 2000 e coordenada por Instituições Financeiras Multilaterais, como a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o FONPLATA (Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai), a iniciativa buscava promover o desenvolvimento da infraestrutura de transporte, energia e comunicações sob uma visão de integração entre os países sul-americanos (IIRSA, 2011). A IIRSA expressava o interesse de agências multilaterais na adequação logística do território continental à integração aos mercados globais, objetivando a conexão interoceânica multimodal (portos, hidrovias, ferrovias e rodovias) do Atlântico ao Pacífico.

Conforme Bielschowsky (2012), o Brasil reuniria, a partir de 2003, três motores de desenvolvimento sustentado de longo prazo: i) um mercado interno de consumo de massa, tanto maior quanto melhor fosse a distribuição de renda, suprido por uma estrutura produtiva capaz de realizar localmente uma produção em larga escala, sem que isso prejudicasse as exportações; ii) a demanda nacional e mundial por recursos naturais; e iii) a demanda estatal e privada por investimentos em infraestrutura econômica e social.

Tais frentes de expansão, uma vez articuladas, mobilizariam a atividade produtiva no país, desencadeando inovações intersetoriais. Ressalte-se a premissa de que os investimentos infraestruturais não estejam apartados dos outros dois motores de desenvolvimento: isso significa que tanto o mercando interno, quanto a demanda por recursos naturais, devem impulsionar um encadeamento produtivo articulado territorialmente pela constituição de infraestrutura econômica e social, movimento associado às inovações.

O que ocorreu ao longo dos anos de 2000 e após divergiu dessa perspectiva. A crise de 2008, que em um primeiro momento pareceu colocar em xeque a ideologia neoliberal, foi – ao contrário – uma ocasião em que se consolidou o padrão de atuação do Estado que vinha em curso desde os anos de 1990. Prosseguiu a mercadejação da infraestrutura, referida ao padrão histórico de inserção internacional periférica e à neoliberalização.

Aguiar (2017) destaca que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 (Lei nº 11.578), atesta essa perspectiva. Com efeito, ainda que os ENID e a IIRSA não tenham sido implementados plenamente durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002), parte dos projetos que os compunham foram reempacotados, sob nova denominação, nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), apesar de o Partido dos Trabalhadores reivindicar oposição política às diretrizes da gestão precedente.

O PAC teve como objetivo criar condições macrossetoriais para o crescimento do país no período 2007-2010, abarcando, sobretudo, a infraestrutura de logística e de energia, ocasionando também uma dinâmica de expansão produtiva subnacional (Domingues et al., 2009). Para tanto, baseou-se em três medidas i) incentivar o crescimento econômico; ii) aumentar o investimento público em infraestrutura; e iii) remover os obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento (Pêgo e Neto, 2008). A operatividade do PAC foi organizada em cinco blocos: investimento em infraestrutura, estímulo ao crédito e ao financiamento, melhora no ambiente de investimento, desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo.

No que se refere ao financiamento, coube aos bancos públicos – Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), via Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) – o papel fundamental de creditar os recursos. À Caixa coube o saneamento e a habitação, enquanto o BNDES concentrou-se no

financiamento de outros investimentos, inclusive infraestrutura. O lançamento do PAC 2 (2011-2014) ampliou o escopo do programa, incorporando uma ênfase na questão urbana, destacando-se os segmentos de habitação e mobilidade relacionada aos megaeventos esportivos[5] (Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas, em 2016).

Do ponto de vista macroeconômico, é fora de questão que o pacote do PAC contribuiu para a rápida reversão da desaceleração provocada pela crise de 2008, bem como para sustentar as taxas de crescimento do período 2010-2014 (Gentil e Hermann, 2017; Dweck e Teixeira, 2017; Carvalho 2018). Os grupos econômicos a ele articulados remontam àqueles consolidados ainda no período nacional-desenvolvimentista. Andrade Gutierrez, Odebrecht, Camargo Correa, OAS e Queiroz Galvão, juntamente com grandes grupos dos setores associados às exportações e do setor bancário-financeiro, conformavam parte relevante do bloco no poder naquela circunstância.

Por outro lado, uma vez encerrado o ciclo de implantação das obras e diante do desaquecimento da demanda externa, os investimentos em infraestrutura evidenciaram terem sido incapazes de articular e promover um dinamismo territorial sustentado para além da conjuntura. Diferentemente da ideia de infraestrutura enquanto pré-condição para possibilitar ampliação das bases materiais e dar suporte a novas atividades produtivas, em contexto periférico, após o surto de crescimento propiciado pela implantação de tais investimentos, há uma rápida reversão do potencial dinâmico de seus efeitos multiplicadores, dada a débil vinculação a cadeias de valor e os tímidos resultados de diversificação das estruturas produtivas nos lugares que os recebem.

---

[5] Além da CEF e do BNDES como principais financiadores, o PAC contou, ainda, com fundos de pensão de empresas públicas e a liberação do FGTS para aplicações em fundo de infraestrutura, que poderiam realizar investimentos em obras de energia, rodovia, ferrovia, hidrovia, portos e saneamento (G1, 2009). Conforme Jardim (2013), os governos petistas teriam tentado "domesticar" o capitalismo neoliberal em função do desenvolvimento, de modo a tornar os trabalhadores protagonistas dos investimentos.

Sob neoliberalização, outro aspecto que distingue os investimentos em infraestrutura em relação ao modo como foi provisionado no processo de industrialização é a possibilidade de, hoje, eles se realizarem pelos atributos que possuem em termos de capitalização. Há um potencial de perda dos vínculos com a estrutura produtiva a que supostamente dariam suporte, uma vez que se tornam, antes, funcionais a operações de *capital switch* (Harvey, 1978).

Assim, a infraestrutura, a despeito de suas características imanentes, mobiliza recursos sobrantes – especialmente em conjunturas de crise – cuja valorização estará assegurada, pela subsunção à financeirização, aos parâmetros do mercado de capitais. As mudanças patrimoniais das sociedades de propósito específicos (SPE) criadas em função das parcerias público-privadas, bem como nas cadeias societárias de empresas vencedoras de concessões, evidenciam esse aspecto. É basilar o ocorrido no setor elétrico, que passou a atrair empresas que pouca ou nenhuma relação prévia com a operação de empreendimentos de geração de energia (Werner, 2019).

O impedimento da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016), em 2016, traria implicações para a mercadejação da infraestrutura, que recebeu novas diretrizes. Ainda em 2016, o Presidente Michel Temer (2016-2018) lançou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), com o objetivo de "fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parcerias e de outras medidas de desestatização" (PPI, s/d). A vitória eleitoral de Jair Bolsonaro (2018-2022) consolidou ainda mais a tendência à privatização e atração privada para investimentos em infraestrutura via concessões. Em 2019, foi criado o Ministério da Infraestrutura, responsável tanto pela Empresa de Planejamento e Logística (EPL)[6], estatal criada em

[6] A Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL) é uma empresa estatal, criada pela lei n° 12.743, de 2012, com a finalidade de estruturar e qualificar, por meio de

2012 no governo Dilma Rousseff (2010-2015), como pelo PPI, que passou a incorporar o Programa de Investimentos em Logística (PIL), lançado em 2015.

A agenda da infraestrutura tem sido levada a cabo por meio do Programa Nacional de Desestatização (PND) que, desde sua criação, em 1990, foi alterado em 1997, mas nunca revogado em sua finalidade. Além disso, o ano de 2020 testemunhou, já em meio à pandemia, a mudança regulatória do saneamento básico (Lei n°14026, 2020), com o intuito de privatizar e/ou conceder à iniciativa privada – em condições discutidas e desenhadas com a participação de agentes de Mercado – esse serviço. A novidade desse março regulatório é o fim do contrato de programa, que permitia, pela Lei dos Consórcios Públicos (Lei n°11.107, de 2005), que os governos subnacionais contratassem consórcios públicos sem necessidade de licitação. Isso viabilizou a atuação de empresas públicas concessionárias de saneamento na prestação dos serviços, com ênfase na escala estadual. Novos contratos de programa estão proibidos pelo novo marco regulatório. Com isso, a possibilidade de leilões de concessão, privatizações e parcerias público-privadas expressam a contínua conformação de mercados em torno das infraestruturas e serviços, tornando-as ativos financeiros para a diversificação dos portfólios de fundos financeiros nacionais e internacionais.

4. PANDEMIA E INFRAESTRUTURA: LIMITES E DESAFIOS FRENTE AO CONTEXTO DE MERCADEJAÇÃO E NEOLIBERALIZAÇÃO

Conforme Guimarães et al. (2020), a evolução do contágio da pandemia esteve associada às estruturas territoriais associadas aos fluxos por elas conformadas, seguindo as rotas de infraestrutura e expressando,

---

estudos e pesquisas, o processo de planejamento integrado de logística no país, interligando rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias (EPL, 2020).

de modo análogo, o padrão histórico-geográfico de ocupação do território brasileiro. O novo coronavírus atingiu, primeiro, o centro-sul e o litoral para, posteriormente, interiorizar-se e disseminar-se pelas demais regiões do país.

As desiguais implicações da pandemia acometem mais gravemente grupos sociais vulneráveis, os quais, em geral, possuem acesso restrito ou inexistente a bens de consumo coletivo. Pires *et al*. (2020) alertam para os efeitos devastadores sobre as populações de baixa renda, mais expostas à contaminação pelo uso de transporte público, por ocuparem moradias precárias e pela ausência ou insuficiência dos serviços de saneamento básico. Tal cenário coloca a infraestrutura social como elemento central de uma estratégia de minimização de danos, mas também revela o histórico de negligência perpetuado na sociedade brasileira quanto a sua inadequada provisão.

No que se refere à moradia, por exemplo, estima-se que o déficit habitacional do país é de 7,7 milhões de unidades, das quais 12,4% decorrem de habitação precária, 41,3% de coabitação, 42,3% de ônus com aluguel e 3,9% de adensamento excessivo (Abraic, 2018). Diante desse quadro, atos simples, como o distanciamento – essenciais para a prevenção contra o vírus – são impossibilitados para parcela significativa da população do Brasil, sobretudo nas áreas urbanas.

Na educação, o recurso ao ensino remoto revelou-se um desafio, posto que cerca de 25% da população do país está desconectada das redes de internet. Com o advento da pandemia e a necessidade de uma infraestrutura robusta de acesso, constatou-se que o celular é o dispositivo mais usado pelas classes D-E para o ensino remoto e o teletrabalho. Enquanto 74% dos usuários com 16 anos ou mais dessas classes acessam a rede exclusivamente por esse meio, o percentual é de 11% nas classes AB, o que faz das conexões domiciliares utilizadas pelos 89% restantes uma expressão da magnitude das desigualdades relativas à digitalização (CETIC, 2019; CGI 2020).

Quanto à saúde, os dados são ainda mais alarmantes: menos de 25% da população têm planos de saúde, dependendo, três em cada quatro brasileiros, exclusivamente do Sistema Único de Saúde (SUS). Em tempos de pandemia, o retrato da desigualdade se revela na oferta de leitos de UTI disponíveis. Enquanto no SUS tem-se cerca de 13,6 leitos para cada 100 mil habitantes, no setor privado são 62,6 leitos para o mesmo número de pessoas, o que ocasionou crescente número de óbitos nas residências, enquanto leitos particulares permaneciam desocupados (Guimarães, 2020). Essa desigualdade é ainda maior em termos regionais, considerando que Sudeste, Centro-Oeste e Sul apresentam maiores ofertas de leitos privados do que Norte e Nordeste (Mota, 2020).

O quadro da saúde no Brasil, já grave diante do subfinanciamento do SUS, de isenções fiscais para planos de saúde e do corte nos gastos com a Emenda Constitucional nº 95/2016 (Rossi e Dweck, 2016; Marques, 2017), expressa a mercadejação de um serviço que deveria ser universal. A situação mostrou-se dramática com a pandemia e acarretou na corrida de estados e municípios para a construção de hospitais de campanha, estruturas provisórias análogas a contextos de guerra, conforme noticiado na imprensa (O Globo, 2020a).

A julgar pelos discursos governamentais e pelo apressado debate quanto aos ajustes fiscais e financeiros que deverão ser empreendidos depois da pandemia, pelo Governo, assim que retomada a "normalidade" da vida cotidiana, tais equipamentos e serviços disponibilizados em função da pandemia deverão, em nome da austeridade fiscal, serem desmobilizados o caráter de campanha impressa a esses investimentos (Oliveira, 2021).

Isso corrobora o que Werner e Rocha (2020) caracterizaram como uma pedagogia neoliberalizante, em que predomina um discurso anti-Estado e de reafirmação da eficiência do privado sobre o público, além da necessidade de cortes nos gastos, a despeito das evidências mundiais quanto à importância do poder público para a provisão de serviços básicos para a população. Apesar disso, a substituição do Estado

pela iniciativa privada na oferta de infraestrutura requer, para que se criem condições de viabilidade, a disponibilidade de fundos públicos: créditos, fundos constitucionais regionais, dinheiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, fundos de pensão de empresas públicas e outros.

A tendência de retomada da pauta neoliberalizante – consolidando uma governamentalidade neoliberal (Dardot e Laval, 2017) – e de manutenção de processos de mercadejação na oferta de infraestrutura social, após a pandemia, foi reforçada com a alteração do Marco Regulatório do Saneamento Básico (Lei n° 14.026, de 2020), votado e sancionado em plena crise sanitária.

Em oposição ao argumento de que a universalização do saneamento – cujo malogro é recorrente e falsamente avaliado como sendo fruto da incapacidade pública de fazer frente às demandas sociais – só se realizará de modo pleno acaso o serviço obedeça à lógica dos mercados, o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) revela dados interessantes. Segundo a Agência Senado (2020), informações do SNIS apontam que os sistemas privados de saneamento no Brasil, em cotejo com os sistemas públicos, fazem menores investimentos per capita (o valor médio dos sistemas privados é de R$ 377, ante R$ 405 dos sistemas públicos), perdem mais água que o público (48,7% nos sistemas privados e 39% nos sistemas públicos) e custam mais caro aos consumidores (tarifa média dos sistemas privados é de R$ 4,72 e, dos sistemas públicos, é de R$3,78).

Outro exemplo da contradição neoliberalizante na oferta de infraestrutura no Brasil, agravado pela pandemia, vem do setor elétrico brasileiro. O drama vivido pela população do estado do Amapá, em decorrência de incêndio ocorrido em uma subestação em Macapá em novembro de 2020, deixou 13 dos 16 municípios do estado sem energia elétrica. Foram interditados o acesso a todos aos bens e serviços, inclusive os básicos (água, alimentos, comunicação, serviços hospitalares, etc.), desvelando a fragilidade do processo licitatório que

instituiu o modelo de concessão de serviços públicos de linhas de transmissão, a ausência de fiscalização e a falta de clareza quanto à responsabilidade corporativa em um setor cada vez mais complexo, desenhado por uma plêiade de agentes relacionados ao processo de mercadejação neoliberal iniciado na década de 1990 (Werner, 2019).

O que poderia ser apenas um acidente acabou por revelar sucessivos episódios de negligência, descaso, precariedade e ausência de controle público (Werner, 2021):

i) a Linhas de Macapá Transmissão de Energia (LMTE), concessionária controlada por uma empresa espanhola denominada Isolux, responsável pela subestação, trabalhava apenas com três transformadores, dos quais dois estavam em uso e foram atingidos pelo incêndio, enquanto o terceiro estava em manutenção desde outubro de 2019, sem previsão de conserto (o Globo, 2020 b);

ii) a controladora Isolux, diante de problemas financeiros, tentava autorização junto à ANEEL para vender os ativos da empresa, sob condições que foram negadas pela agência regulatória, que considerou que o ônus da empresa não deveria ser assumido pela nova detentora dos ativos;

iii) a empresa não cumpriu contratos de licitação na concessão de linhas de transmissão relacionadas à hidrelétrica de Belo Monte, Santo Antônio e Jirau, projetos prioritários pelo planejamento do setor de energia no Brasil e responsáveis pela integração da região Amazônica ao Sistema Interligado Nacional. Como consequência do descumprimento do contrato, a Isolux perdeu o direito de permanecer na concessão, o que levou a Aneel a realizar novas licitações, dado que não houve segundo colocado nos certames (Estadão, 2016; 2017);

iv) a mesma Isolux já havia, em 2015, descumprido contratos com o Metrô de São Paulo (Meier, 2017);

v) quando do acidente-crime do Amapá, a empresa Isolux apontada como responsável, já não participava da LMTE desde 2019, cedendo atribuições diretivas à empresa Gemini Energy, controlada por

um fundo financeiro brasileiro especializado em adquirir ativos em dificuldade (Starboard Asset), em composição acionária com a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), financiadora dos investimentos (UOL, 2020a; Isolux, s/d). Tal transação requer melhores esclarecimentos por parte da agência reguladora, visto que, em março de 2020, a ANEEL havia rejeitado a proposta (Estadão, 2020b). Logo após o incêndio a própria justiça do Amapá se referia à Isolux ao imputar a responsabilidade pelas ações de mitigação (Valor, 2020a), o que revela falta de transparência quanto aos processos patrimoniais do setor elétrico, aspecto contrário ao determinado pela legislação;

vi) a despeito da concessão do serviço de transmissão a uma empresa privada e, consequentemente, a suposta responsabilidade da empresa para os reparos, foi a Eletrobras, através da subsidiária Eletronorte, do Ministério de Desenvolvimento Regional e do Exército que realizaram diligências para conter o estado de calamidade[7] em que se encontra o Amapá, com falta de energia elétrica, água, alimentos, comunicação, em explícita divergência com a persistente retórica de eficiência dos mercados, ao menos nos setores de infraestrutura e serviços públicos (Agência Brasil, 2020; EPBR, 2020; MME, 2020)

A despeito do ocorrido, manteve-se o calendário de realização de novas concessões de linhas de transmissão por parte da Aneel (ANEEL, 2020), assim como posicionamentos por parte do governo quanto à necessidade de privatização da Eletrobras, proposta que tem suscitado conflitos no Congresso, diante do caso do Amapá (Valor, 2020b; Uol, 2020b).

Os exemplos ora apresentados revelam a capacidade de reincidência e mesmo de reinvenção das práticas neoliberais diante das

[7] O Estado de Calamidade foi oficialmente decretado em 21 de novembro de 2020 e confere segurança jurídica ao governo federal para antecipar pagamentos de aposentadorias e benefícios assistenciais como Benefício de Prestação Continuada e Bolsa Família.

crises (Hall et al., 2015) e a manutenção de processos de mercadejação sob a égide financeira. Confirmam, ademais, a natureza antissocial da engenharia política dos mercados de infraestrutura no Brasil, reiterada em pleno contexto de pandemia.

5. DA INFRAESTRUTURA ENQUANTO MERCADORIA-ATIVO À INFRAESTRUTURA EMANCIPATÓRIA

O histórico de provisão de infraestrutura e serviços públicos no Brasil evidencia esforços políticos e econômicos de criação de mercados de infraestrutura. Transformam-se equipamentos e serviços em mercadorias e ativos, em detrimento de assegurar uma oferta orientada à constituição de bens de consumo coletivo e que se dê, efetivamente, em prol do bem-estar da população.

Desde o Plano de Metas, que promoveu a integração do mercado nacional, passando pelo II PND, com os acionamentos de regiões periféricas para a sustentação do processo de industrialização do centro-sul, até o PAC, com claro traço primário-exportador, a infraestrutura vinculou espaços subnacionais aos mercados nacionais e globais. Ainda que não se pretenda negar a importância desses investimentos para o país, a priorização do viés econômico fez com que a concepção social da infraestrutura fosse negligenciada.

Em contexto urbano, iniciativas como a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), na década de 1960; o Programa Minha Casa Minha Vida, de 2009; e investimentos em transporte, saneamento etc. ou foram aquém do necessário, ou não fugiram à lógica privada e ao atendimento dos interesses capitalistas que se consolidaram em torno à produção do espaço (Vetter et al., 1979; Kovarick, 1979; Santos, 1993; Cardoso e Aragão, 2013). Hoje, tal oferta se vê às voltas com a necessidade de converter a infraestrutura em um ativo passível de capitalização.

Agrava esse quadro a crescente descrença na política, a ascensão da extrema-direita e a deslegitimação da ação estatal. O advento da

pandemia, contudo, impõe o desafio de redirecionar a provisão de bens e serviços públicos para a promoção de uma coesão territorial (físico-produtiva, econômica e social), capaz de engajar a sociedade na revalorização da Política e do usufruto de direitos coletivos enquanto princípios:

> O Brasil necessita construir estratégias e instituições capazes de conectar os canais de interação entre crescimento econômico, integração territorial, construção de cidadania social, ciência, tecnologia e inovação e aprimoramento de capacidades humanas emancipadoras. Só assim, poderá romper a histórica e persistente marginalização da maior parte da população brasileira dos benefícios do progresso técnico e do acesso aos serviços sociais públicos coletivos básicos para a adequada construção da almejada homogeneização social, ainda mais nessa conjuntura de brutalidades e intolerâncias. A eterna dupla tarefa da nação brasileira (combater suas desigualdades e valorizar suas diversidades) nunca foi tão atual (Brandão, 2015, p. 12).

Para tanto, é preciso um "tratamento de choque" na provisão de direitos,

> com adequadas quantidade e qualidade, que promovam a habilitação cidadã, com base na oferta incisiva, concentrada e enfeixada de bens e serviços de utilidade pública, enquanto meios de reprodução da vida social, infraestruturas sociais e meios de consumo-direitos coletivos, ou seja, instrumentos auxiliares na formação ampliada das forças e capacidades produtivas e criativas-emancipatórias humanas, que possam desatar e mobilizar ações universalizantes e de criação de patamar adequado de homogeneidade social, pela via da construção da habilitação e das inovações sociais e institucionais (Brandão, 2015, p.13)

Tal proposta requer o acionamento, o apoio e a articulação de setores e segmentos prioritários de grande capilaridade espacial, ligados aos complexos de saúde, educação, habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbanas, meio ambiente, energia. Sustenta-se que as ações de

indução devam superar o viés de fragmentação que marca o histórico brasileiro de políticas públicas (inclusive de infraestrutura), de modo a promover a capacidade articuladora do tecido socioprodutivo-territorial e impulsionar os aparelhos produtivos regionalmente localizados e, com isso, lograr a distribuição de riqueza e renda, habilitando e distribuindo, pelo Brasil, direitos sociais aos cidadãos.

Tal concepção estratégica legitimaria a provisão de uma *infraestrutura emancipatória* subordinada ao propósito do desenvolvimento, aqui assumido enquanto explicitação "do que está contido no ser, como possibilidade, e que precisa apresentar-se para se realizar" (Paula, 2016, p. 1523). Ressalta-se o

> Melhor do que todo o Ser é dotado, pela valorização do que em cada um é a convocação de transcendência, de liberdade, de transformação emancipatória, que sendo o termo da caminhada para o mais elevado, deve começar pelo local, pelo imediato, pelo contingente, pela valorização do que em cada um, em sua particularidade, convoca a liberdade. Para ser legítimo e efetivamente emancipatório tem que mobilizar o que no local, no regional, no nacional é constitutivo do que é a melhor realização do humano (Hegel, 1974, apud Paula, 2016).

Por esse aspecto, uma infraestrutura emancipatória faculta a realização plena das potencialidades humanas, alarga os horizontes de possibilidade, resguarda e impulsiona a diversidade e a criatividade contida no tecido produtivo, econômico, social, cultural e ambiental no qual é engendrada. Contrastando com a incessante mercadejação, a infraestrutura emancipatória requer o engajamento, a coesão e a legitimidade territorial e societária para se realizar. É a infraestrutura pelas e para as diversidades. Tal projeto não está eximido de conflitos e deve, como princípio, reconhecer e valorizar os aspectos distintivos das formações sociais nas quais se realiza.

Não se propõe criar um modo paralelo para a provisão de infraestrutura, mas sim tornar os valores emancipatórios os parâmetros e princípios hegemônicos de ação. Tampouco se está elegendo um sujeito

único (o Estado; a empresa; o mutirão): prescinde-se, na realidade, do engajamento e da atuação combinada dos agentes e sujeitos sociais envolvidos nas redes sociotécnicas que gravitam a oferta de infraestrutura.

Refuta-se, entretanto, qualquer romantização de práticas contra-hegemônicas. Resistências e insurgências que proporcionam soluções autogestionadas ante a ausência de direitos são inspiradoras, pelo sentido de solidariedade e politização que evocam. Mas não podem vir a ser perenes: por estarem à margem das práticas hegemônicas da mercadejação, devem constranger os mercados realmente existentes a provisionar aquilo que escapa à sua capacidade de contribuir para realização do bem-estar coletivo e individual.

É preciso exigir, à engenharia política que constrói os mercados concretos, a preservação de valores julgados essenciais e uma permanente incorporação de novas necessidades sociais. Nessa construção política contínua e disputada, em constante conformação, a questão está em garantir que valores emancipatórios sejam incorporados nos *framings* e *overflowings* da mercadejação da infraestrutura.

No reconhecimento de que já teríamos experiências que potencializam a provisão de uma infraestrutura emancipatória no Brasil, Brandão (2015) aponta que

> Essa ação de conjunto do Estado brasileiro [em múltiplas escalas e níveis de governo – N.A.] deveria partir de uma visão de "não inventar a roda" (não propor, de início, nem novas políticas públicas, nem novas instituições), mas partir do que já se tem disponível (alguns ativos, capacitações e recursos ociosos ou latentes) em cada território: equipamentos, ações e iniciativas já existentes, identificação de lideranças, agentes de transformação e novas lógicas de participação etc. Seria importante utilizar institucionalidades já disponíveis, capacitando-as para a nova tarefa, por exemplo, os CRAS — Centro de Referência da Assistência Social. Antes de tudo, cabe construir um "efeito demonstração" da presença robusta e benfazeja do Estado no território (Brandão, 2015, p.13).

Nessa linha, é possível elencar práticas já realizadas e cuja compreensão deve ser aprofundada e difundida: o Minha Casa Minha Vida Entidades; o Programa Luz para Todos; o Programas de Cisternas; o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); a criação de Consórcios Públicos; a instalação de Institutos Federais pelo interior; e, claro, o Sistema Único de Saúde.

Ainda que tenham sido forjados enquanto programas de governo, todos esses casos descendem das reivindicações de amplos setores da sociedade e requerem, permanentemente, legitimação, engajamento e defesa para que não sejam ressignificados pelos agenciamentos mercantis.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história da provisão de infraestrutura no Brasil revela o engajamento do Estado e dos agentes econômicos privados ao atendimento das necessidades do padrão de acumulação. Bens e serviços infraestruturais de consumo coletivo, que beneficiariam amplas parcelas da população ao suprir mínimas condições de bem-estar, foram e vêm sendo negligenciados.

Com o advento do capitalismo sob dominância financeira, a oferta de infraestrutura extrapolou a função de suporte às atividades produtivas para se converter em representação/forma parcial de valorização. Créditos, subsídios, isenções fiscais, concessões, parcerias público-privadas, privatizações, fundos públicos e outros instrumentos concorreram para a conformação de um atrativo negócio, em que a realização de investimentos em capital fixo do tipo infraestrutura, a despeito de suas características, vincula-se aos requerimentos de uma circulação capitalista financeirizada à escala global.

O arranjo público-privado que caracteriza a oferta de infraestrutura no Brasil, em especial no contexto posterior aos anos de 1990, induz um manejo orçamentário e fiscal das contas públicas propício ao financiamento daquelas obras consideradas rentáveis.

Produtoras de espaço, elas conformam um mercado realmente existente, combinadas com intervenções governamentais que resultam do desmonte, remontagem e reescalonamento do Estado e da ação/pressão de agentes em múltiplas escalas.

A amplitude dos benefícios decorrentes dessa atuação é, como se viu, restrita em termos sociais. É significativo que o pleito das massas urbanas e rurais por serviços associados aos direitos básicos de cidadania – habitação, saneamento, transportes e, agora, conectividade digital – não tenha chegado a constar, de maneira efetiva, na agenda de Estado. Essa negligência é indicativa de uma ausência de compromisso com a redução de carências sociais e, em última instância, das desigualdades que marcam a realidade brasileira. À população, em geral, resta o benefício sazonal da geração de empregos de baixa qualidade, além de espasmos associados à macrodinâmica do efeito-renda proporcionado pelos investimentos.

Diante desse quadro e das contradições exacerbadas em contexto pandêmico, assoma-se, à necessidade de romper com o conservadorismo e o retrocesso na ação estatal, a urgência de pautar e legitimar a oferta de bens de consumo coletivo pelo território brasileiro.

Para tanto, o que se propôs foi seguir os princípios de uma infraestrutura emancipatória, capaz de possibilitar o desenlace das potencialidades criativas humanas, promover a coesão territorial, resguardar e vivificar a diversidade do território brasileiro e, principalmente, romper com a destituição e a espoliação que conformam os espaços urbanos e regionais do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASIL. (2020). Ministério reconhece estado de calamidade pública no Amapá. Disponível em https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-11/ministerio-reconhece-estado-de-calamidade-publica-no-amapa

ALMEIDA, M.P. As reformas neoliberais no Brasil: a privatização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. Tese de doutorado. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Departamento de História. 2010.

ANELL. (2020) Agência Nacional de Energia Elétrica. Aneel debate regras do primeiro leilão de transmissão de 2021. Disponível em encurtador.com.br/yFKMY

AGÊNCIA SENADO. (2020). *Senado aprova novo marco legal do saneamento básico*. Recuperado em 07 de junho de 2020. Disponível em https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/24/senado-aprova-novo-marco-legal-do-saneamento-basico.

AGUIAR, D. (2017). A geopolítica de infraestrutura da China na América do Sul: um estudo a partir do cado do Tapajós na Amazônia Brasileira. ActionAid/FASE, Rio de
Janeiro.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos 2018. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf

BERNDT, C.; RANTISI, N.; PECK, J. (2020) M / market frontiers. *Meio Ambiente e Planejamento A: Economia e Espaço*. 52 (1): 14-26. doi: 10.1177 / 0308518X19891833

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. Economia e Sociedade, Campinas, v.21, p. 729-747, dez.2012. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea02.pdf>

BIRCH, K.; MUNIESA, F. Assetization: turning things into assets in technoscientific capitalism. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2020.

BRANDÃO, C.A. (2007) Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. 1.ed. Campinas: Editora Unicamp, 2007. v 1.

BRANDÃO, C.A. (2013ª) Território, Estado e políticas públicas espaciais. Prefácio. In Marília Steinberger (Org.). Brasília: Ler Editora, 2013a.

BRANDÃO, C.A.. (2013b) Pacto federativo, reescalonamento do Estado e desafios para a integração e coesão regionais e para legitimar políticas de desenvolvimento

regional no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos Antônio; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. pp. 163-174. São Paulo: Editora FPA,

BRANDÃO, C. A. (2015) Transformar a provisão de bens e serviços públicos e coletivos nos espaços urbanos e regionais. E-METRÓPOLIS.

Brandão, C. A. (2017) Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. Cadernos Metrópole, 19 (38), 45-69. Disponível em https://tinyurl.com/rodadasdeneoliberalizacao. Acesso em maio de 2018.

BRANDÃO, C. A. Espaços da destituição e as políticas urbanas e regionais no Brasil: uma visão panorâmica. Nova Economia, *[S. l.]*, v. 26, n. Esp, 2017. Disponível em: https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/3961. Acesso em: 30 nov. 2020.

BRENNER, N. (2004). New State Spaces. Oxford, Oxford University Press.BRENNER, N.; PECK, J. e THEODORE, N. Após a neoliberalização? Cadernos Metrópole. São Paulo, v. 14, n. 27, pp. 15-39, 2012.

BUHR, Walter. What is infrastructure? University of Siegen, Germany, Discussion Paper n. 107-23, 2003, Disponível em: 32p. [ISSN 1433-058X]

CALLON, M. (1998) An Essay on Framing and Overflowing: Economic Externalities Revisited by Sociology. *The Sociological Review* ; 46 (1_supl): 244-269. doi: 10.1111 / j.1467-954X.1998.tb03477.x

CALLON, M. (2013) Qu'est-ce qu'un agencement merchand? In: Sociologie des agencements marchands : Textes choisis. Paris : Presses des Mines, 2013: <http://books.openedition.org/pressesmines/2019>. ISBN : 9782356714374.

CARNEIRO, R. (2002). Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora da Unesp.

CARVALHO, L. (2018), Valsa Brasileira. São Paulo, Todavia.

CAMPOS, P. (2012). A Ditadura dos Empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985. Tese de Doutoramento, Universidade Federal Fluminense.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. (2013). Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais / Adauto Lucio Cardoso (org.). Rio de Janeiro : Letra Capital

CETIC. (2019). Três em cada quatro brasileiro já utilizam a Internet, aponta pesquisa TIC Domicílios, 2019.

CGI. Painel TIC COVID-19 (2020). Disponível em https://www.cgi.br/noticia/releases/celular-e-o-dispositivo-mais-utilizado-por-

usuarios-de-internet-das-classes-de-para-ensino-remoto-e-teletrabalho-revela-painel-tic-covid-19/

DAIN, S.; LESSA, C. (1982). Capitalismo Associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento. In: COUTINHO, R.; BELLUZZO, L.G.M. (Orgs.). Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaios sobre a Crise. São Paulo: Brasiliense, 1982 p. 214-228.

DARDOT, P.; LAVAL, C..A (2017). Anova razão do mundo. Boitempo Editorial.

DOMINGUES, E.P. et al. (2009). Infraestrutura, crescimento e desigualdade regional: uma projeção dos impactos dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Minas Gerais. Pesquisa e planejamento econômico, v. 39, n. 1.

DRAIBE, S. (2004). Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Brasil 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, v. 2.

DWECK, E.; Teixeira, R.A. (2017). A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. Texto para Discussão. Instituto de Economia/Unicamp. Disponível em https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3532/TD303.pdf

EPL. Empresa de Planejamento e Logística S.A. Quem somos. Disponível em https://www.epl.gov.br/

EPBR. (2020). Eletrobras assume suprimento emergencial de energia no Amapá. Disponível em https://epbr.com.br/eletrobras-assume-suprimento-emergencial-de-energia-no-amapa/

ESTADÃO (2016) Espanhola Isolux trava disputa jurídica com Aneel. Disponível em https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,espanhola-isolux-trava-disputa-juridica-com-aneel,10000085603

ESTADÃO (2017) Aneel deve punir Isolux por atraso em linhão. Disponível em https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,aneel-deve-punir-isolux-por-atraso-em-linhao,70001935203

ESTADÃO (2020) Aneel rejeita proposta para venda de ativos da espanhola Isolux no Brasil. Disponível em https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,aneel-rejeita-proposta-para-venda-de-ativos-da-espanhola-isolux-no-brasil,70003227422

FURTADO, C. (2013) Essencial Celso Furtado. São Paulo: Penguim Classic Companhia das Letras.

GALVÃO, A. C..; BRANDÃO, C. A. (2003) Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “Eixos” Nacionais de Integração e Desenvolvimento. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio, GALVÃO, Antônio Carlos (orgs). Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional. São Paulo: Unesp/Anpur.

GENTIL, D.; & HERMANN, J. (2017). A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. Economia e Sociedade, 26(3), 793-816. https://doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n3art9

GUIMARÃES, R.B. (2020) et al. O raciocínio geográfico e as chaves de leitura da Covid-19 no território brasileiro. *Estud. av.* [online]. vol.34, n.99 [cited 2020-11-30], pp.119-140.. https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3499.008.

GUIMARÃES, C. (2020). Especialistas analisam a disponibilidade de leitos no país e discutem possibilidades. Disponível em https://portal.fiocruz.br/noticia/especialistas-analisam-disponibilidade-de-leitos-no-pais-e-discutem-possibilidades

GUTTMAN, Robert. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. Novos Estudos Cebrap, 82, Novembro de 2008.

HALL, S. MASSEY, D. RUSTIN, M. (2015) After neoliberalism: analysing the present. IN: After Neoliberalism: THE KILBURN MANIFESTO Stuart Hall, Doreen Massey & Michael Rustin (Orgs.). London Lawrence & Wishart

HARVEY, D. (1978). The urban process under capitalism: a framework for analysis" International Journal of Urban and Regional Research 2 101-131.

IIRSA. Iniciativa para a Integração Regional Sulamericana. Quem somos. Disponível em http://www.iirsa.org/

Isolux Corsán. 1191 quilómetros de transmissão eléctrica no Amazonas. Disponível em http://www.isoluxcorsan.com/pt/projeto/1191-quilometros-de-transmissao-electrica-no-amazonas.html

JARDIM, M. C. (2013). Syndicats et fonds de pension durant le gouvernement Lula. Paris: L'Harmattan.

KIRKEGAARD, J.K; CALISKAN, K. (2019). When socialists marketize: the case of China's wind power market sector. Journal of Cultural Economy, 12: 2, 154-168, DOI: 10.1080 / 17530350.2018.1544581

KOWARICK, Lúcio. (1979) A espoliação urbana. Paz e Terra.

LESSA, C. A (1978). Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MARICATO, E. (2003) Metrópole, legislação e desigualdade. Estudos Avançados 17 (48).

MARQUES, R. (2017). Notas exploratórias sobre as razões do subfinanciamento estrutural do SUS. Planejamento e Políticas Públicas, n.49, jul./dez. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8232/1/ppp_n49_notas.pdf

MEIER, R. (2017). Metrô rescinde mais um contrato com a Isolux Corsán. Disponível em https://www.metrocptm.com.br/metro-rescinde-mais-um-contrato-com-isolux-corsan/

MME. Ministério de Minas e Energia. Nota Oficial Energia elétrica começa a ser restabelecida à população do Amapá. Disponível em http://www.mme.gov.br/todas-as-noticias/-/asset_publisher/pdAS9IcdBICN/content/nota-oficial-energia-eletrica-comeca-a-ser-restabelecida-a-populacao-do-amapa

MIRANDA, J.C.; TAVARES, M.C. (1999). Estratégias de Conglomeração. In: José Luis Fiori (org.). Estados e Moedas no Desenvolvimento do Brasil. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

MOTA, E. (2020) Norte e Nordeste têm defasagem de leitos de UTI em relação às outras regiões do país. Disponível em https://coronavirus.ufba.br/norte-e-nordeste-tem-defasagem-de-leitos-de-uti-em-relacao-outras-regioes-do-pais

O GLOBO (2020a). Corrida contra o tempo: estados e municípios preparam 80 hospitais de campanha. Disponível em https://oglobo.globo.com/brasil/corrida-contra-tempo-estados-municipios-preparam-80-hospitais-de-campanha-24366442

O GLOBO (2020b). Apagão no Amapá: laudo inicial descarta que incêndio em subestação tenha sido provocado por raios. Disponível em https://oglobo.globo.com/economia/apagao-no-amapa-laudo-inicial-descarta-que-incendio-em-subestacao-tenha-sido-provocado-por-raios-1-24741050

OLIVEIRA, F. DE. (2008). Noiva da Revolução/Elegia para uma Re(li)gião. São Paulo: Boitempo, 2008.

OLIVEIRA, F DE. (2003). Crítica a razão dualista/O ornitorrinco. São Paulo, Boitempo.

OLIVEIRA, F.L.P (2021). Saúde e subdesenvolvimento na encruzilhada do futuro. Vitória da Conquista - Bahia, Cadernos UESB (no prelo).

_____ (2019). Mediações teóricas para a análise da financeirização da produção do espaço na América Latina. Semestre Económico, 22(50), 47-69. https://doi.org/10.22395/seec.v22n50a3

PACHECO, C. A. A fragmentação da Nação. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

PALLEY, T. Financialization: What It Is and Why It Matters. The Levy Economics Institute and Economics for Democratic and Open Societies Washington, D.C. December 2007.

PAULA, J. A. (2016). Desenvolvimento: tentativa de conceptualização. Revista Eletrônica Gestão & Sociedade, v.10, n.27, p. 1523-1539 Setembro/Dezembro-2016 DOI: 10.21171/ges.v10i27.21351523

PAULANI, L. (2013). Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. Estudos Avançados, vol.27 nº77, São Paulo.

PAULANI, L. (2016). Acumulação e Rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. Revista de Economia Política, vol. 36, nº 3 (144), pp. 514-535.

PÊGO, B; CAMPOS NETO, C.A.S. (2008) O PAC e o setor elétrico: desafios para o abastecimento do mercado brasileiro (2007-2008). IPEA, 2008.

PINTO, A. (1970) Natureza e implicações da "heterogeneidade estrutural. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL, 2000*

PINTO, A. (1976) Notas sobre os estilos de desenvolvimento na América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL, 2000*

PIRES, L. N.; CARVALHO, L.; XAVIER, L.L. (2020). COVID-19 e Desigualdade no Brasil. Centro Brasileiro de Estudos de Saúde. Disponível em http://cebes.org.br/2020/04/covid-19-e-desigualdade-no-brasil/ Acesso em outubro de 2020.

PPI. Programa de Parcerias de Investimentos. Disponível em https://www.ppi.gov.br/

Querbach, T.; Arndt, C. (2017). Regulatory policy in Latin America: an analysis of the state of play.

OECD. (2017). Regulatory Policy Working Papers, No. 7. Paris: OECD Publishing,

ROSSI, P.; DWECK, E. (2017). Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. Cad. Saúde Pública 2016; 32(12). Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf>.

SANFELICI, D. (2013) Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. Eure, vol. 39, n.º 118, Septiembre 2013, pp. 27-46.

SANTOS, M. (1993). A urbanização brasileira. São Paulo: Editora Hucitec.

TAVARES, M. C. (1999). Império, território e dinheiro. In José Luís Fiori (org.). Estado e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Vozes.

THEODORE, N.; PECK, J.; BRENNER, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados.

UOL (2020a). Em crise financeira, espanhola vendeu concessão de energia no Amapá. Disponível em https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/11/11/apagao-amapa-isolux-gemini.htm

UOL. (2020b) Apagão no Amapá gera reação no Congresso contra privatização da Eletrobras. Disponível em https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/11/12/apagao-poe-venda-da-eletrobras-em-risco.htm

VALOR ECONÔMICO. (2020a). Justiça dá 3 dias para Isolux voltar a operação total no Amapá. <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/11/08/justica-da-3-dias-para-isolux-voltar-a-operacao-total-no-amapa.ghtml>

VALOR ECONÔMICO. (2020B) Guedes defende venda da Eletrobras, mas diz que acordo no Congresso trava privatizações. Disponível em

https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/11/19/guedes-defende-venda-da-eletrobras-mas-diz-que-acordo-no-congresso-trava-privatizacoes.ghtml

VETTER, D; MASSENA, R.; RODRIGUES, E. (1979). "Espaço, valor da terra e eqüidade dos Investimentos em infra-estrutura no Município do Rio de Janeiro". *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 41 (1-2), pp. 32-71.

WERNER, D. (2019). Estado, Capitais Privados e Planejamento no Setor Elétrico Brasileiro após as reformas setoriais das décadas de 1990 e 2000. Planejamento e Políticas Públicas, IPEA.

WERNER, D. (2020). Rodadas de neoliberalização, provisão de infraestrutura e "efeito-China" no Brasil pós-1990. EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, Vol. 46, Nº. 139, 2020, págs. 143-162.

WERNER, D. (2021). Neoliberalização e Mercadejação na transmissão de energia elétrica no Brasil: o caso do Amapá. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 2021. Set-dez, v.26 n. 85.

WERNER, D.; BRANDÃO, C. (2019) Infraestrutura e Produção Social do Espaço: Anotações sobre suas principais mediações teóricas. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, [S.l.], v. 15, n. 5. ISSN 1809-239X. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5045>.

WERNER, D., & HIRT, C. (2021). Neoliberalização dos Serviços Públicos: o papel do BNDES no Saneamento Básico pós-2000. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 13(4). Recuperado de https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/27583

WERNER, D.; ROCHA, C. (2020). A pandemia Covid-19 como pedagogia neoliberalizante no Brasil. Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas. 17, 30

WORLD BANK. Reforming Infrastructure. Privatization, Regulation and Competition. The World Bank, Washington D.C., 2004.

Capítulo 8

As medidas de prevenção ao avanço da COVID-19 e os efeitos no mercado de trabalho no Brasil: Um paradoxo entre o isolamento social e a garantia do emprego?

CAPÍTULO 8

AS MEDIDAS DE PREVENÇÃO AO AVANÇO DA COVID-19 E OS EFEITOS NO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL: um paradoxo entre o isolamento social e a garantia do emprego?

Carlos Eduardo Nascimento Campos[1]
José de Ribamar Sá Silva[2]
Marcelo Virgínio[3]

1. INTRODUÇÃO

Em março 2020, a covid-19 foi declarada uma pandemia pela Organização Mundial de Saúde, e desde então essa doença vem atingindo duramente as populações em todo o Planeta, com impactos sociais e econômicos sem paralelo nos últimos cem anos. Diante da grave crise de saúde pública, os governantes dos países reagiram de formas diferentes quanto às medidas para impedir ou frear a progressão do coronavírus.

Dentre as medidas para conter o avanço da pandemia, as autoridades sanitárias recomendaram o "isolamento social", tendo essa decisão em muitos momentos evoluído para um estágio mais impositivo, o *lockdown,* que consiste em restringir a circulação de pessoas, por meio do fechamento de atividades econômicas não essenciais, e em medidas como proibição de viagens e deslocamentos entre regiões e nações. É normal que a adoção dessas medidas venha acompanhada de alguns

[1] Economista e mestrando em Políticas Públicas pela UFMA.
[2] Economista, doutor em Políticas Públicas e professor do Departamento de Economia da UFMA.
[3] Economista, mestre em Economia pelo PIMES/UFPE e Superintendente do IBGE no Maranhão.

dilemas para os governantes, pois, necessariamente, causam um *trade-off* entre o controle da pandemia e o funcionamento das atividades econômicas, por um período que não se pode prever com precisão.

Na economia, uma das maiores problemáticas é a redução do nível de emprego, que tem seus impactos sentidos em todo o tecido social, por agravar a precarização das condições de vida, principalmente nos países subdesenvolvidos, e com graves consequências para o crescimento econômico de todos os países.

No caso brasileiro, uma razoável indicação da extensão desses impactos da pandemia sobre a ocupação encontra-se no fato de que mais de 65 milhões de pessoas solicitaram o auxílio emergencial do Governo Federal, num cenário de ascensão dos indicadores de pobreza, que já vinha se agravando desde 2015, após um período de significativa queda, entre 2003 e 2014. Conforme destaca Neri (2018), ao final de 2017, em comparação com ano anterior, a percentual de pobres entre a população do país havia aumentado de 8,38% para 11,18%, o que corresponde a um contingente de 23,3 milhões de pessoas, alcançando aproximadamente 27 milhões em 2020, ou 12,8% da população, nos cálculos da FGV.

Com intuito de discutir, no cenário de pandemia, o impasse de restringir ou não o funcionamento das atividades econômicas, tendo em vista os efeitos sobre o mercado de trabalho, o presente texto busca, basicamente, examinar dados oficiais produzidos por órgãos do Estado brasileiro, além de outras fontes, destacando, primeiro, a situação da ocupação da mão-de-obra nos anos imediatamente anteriores à chegada da covid-19 ao Brasil e, em seguida, o comportamento da ocupação durante o ano subsequente, 2020. Por meio desse exame, procura-se evidenciar se, efetivamente, as restrições temporárias ao funcionamento de grande parte das atividades econômicas podem ser consideradas determinantes para a oferta de postos de trabalho no período observado.

2. O MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL ANTES DA PANDEMIA

Para uma melhor percepção dos impactos das medidas de combate à covid-19 no mercado de trabalho, se faz necessário considerar sua situação no momento imediatamente anterior ao advento da pandemia. Escolheu-se, para efeito deste trabalho, um período correspondente a oito trimestres, os anos de 2018 e 2019, que é momento marcado pelas alterações da legislação que regulamenta as relações trabalhistas, ocorridas principalmente a partir de 2017.

A até então vigente legislação trabalhista brasileira surgiu com a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. A CLT deu forma aos contratos de trabalho, delimitou direitos e deveres, tanto do trabalhador quanto do empregador, garantindo o atendimento de parte dos anseios da classe trabalhadora por melhor remuneração do seu trabalho. Esse conjunto de leis trabalhistas reunidas na CLT expressa conquistas históricas da classe trabalhadora por melhores condições de segurança, saúde e remuneração do trabalho. Conforme observa Lenzi (2019), "um dos objetivos da CLT é proteger o trabalhador, com base no princípio da proteção. Esse princípio serve para diminuir a relação de desigualdade de poder que existe entre o trabalhador e o seu empregador".

Ainda que sob diversos ataques, em especial na década de 1990, essas conquistas resistiram ao longo da segunda metade do século XX e início do século XIX, com suas respectivas atualizações. Porém, ao longo da segunda década do presente século, vêm sendo impostas várias alterações à CLT, como as que ocorreram em 2012, no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho – TST, por meio de súmulas e orientações jurisprudenciais. A partir de 2017, houve um forte impulso reformista nas leis do trabalho, que reduziu progressivamente os direitos dos trabalhadores, e assim tem contribuído para agravar o desequilíbrio na correlação de forças entre o capital e o trabalho.

As alterações na legislação trabalhista também facilitam o aumento da terceirização de atividades das empresas. A utilização do processo de terceirização é um importante ingrediente na precarização do trabalho. As empresas modernas, tendo em vista a redução de custos, passam a transferir atividades, antes sob sua responsabilidade, a outras empresas, que passam a ser fornecedoras de serviços às empresas maiores. Os trabalhadores das empresas terceirizadas geralmente recebem salários menores do que os das empresas contratantes. (PRIEB, 2006, p. 196)

O agravamento das condições do mercado de trabalho se acelerou com a aprovação do projeto de lei nº 13.429/2017, que trata da terceirização. Essa lei dispõe sobre o trabalho temporário e sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. O artigo 9º dessa lei expressa que "o contrato de trabalho temporário pode versar sobre o desenvolvimento de atividade-meio e atividade-fim, a serem executados na empresa tomadora de serviços", ou seja, abre-se a possibilidade de terceirizar todas as atividades, "meio e fim", da empresa.

Dessa forma, empresas que possuíam estrutura organizacional com salários estabelecidos, sofrem impactos no seu quadro de pessoal, com a substituição de funcionários que já acumulavam longo tempo de trabalho na empresa, por trabalhadores terceirizados, que não vão ter acesso a benefícios outrora fornecidos, tornando essas novas ocupações precarizadas, por gerar um quadro de menor cobertura de direitos trabalhistas e menor remuneração ao trabalhador.

Entre as consequências da Lei 13.467/2017, destaca-se que os trabalhadores ficam submetidos a uma situação em que o negociado prevalece sobre o legislado, o que significa que os acordos podem ser feitos conforme a necessidade do empregador, definindo jornada de trabalho, intervalos, remuneração etc. Em especial, abre-se espaço para a oferta de vagas na modalidade de "trabalho intermitente" com a consequente perda de direitos, que compromete o bem-estar das famílias,

ao impactar as condições de sua subsistência, devido à redução de sua capacidade de consumo.

Nas atuais condições do mercado de trabalho nacional, com a implementação da reforma trabalhista, existe o risco de se agravar o empobrecimento dos trabalhadores, através da diminuição do salário. A redução do poder de compra produz sérias repercussões sociais, ao restringir ainda mais o acesso da população à saúde, educação e moradia.

Além disso, há que se considerar que as novas modalidades de trabalho e as características da reforma trabalhista desestimulam a participação dos sindicatos de classe na negociação dos contratos de trabalho, fragilizando o poder de barganha do empregado frente ao empregador e possibilitando a supressão de direitos e a redução da parcela da renda nacional que é apropriada pelo conjunto dos trabalhadores.

Na percepção de Marx (2004, p.203), o valor da força de trabalho "é determinado pelo valor da quantidade diária de mercadorias indispensáveis para que o portador da força de trabalho, o ser humano, possa continuar vivendo, ou seja, pelos meios de subsistência fisicamente imprescindíveis." O autor alertando que, quando "o preço da força de trabalho baixa a esse mínimo, baixa também seu valor, e ela só pode vegetar ou atrofiar-se". Com as novas regras trabalhistas no Brasil, não seria exagerada a preocupação com o risco de comprometimento da subsistência do trabalhador.

A recente evolução do mercado de trabalho apresentou aumento do desemprego, informalidade, baixos rendimentos e um considerável contingente de trabalhadores por "conta própria" não assalariados. Segundo do CAGED, Ministério da Economia, no último mês de 2019, o mercado de trabalho formal brasileiro eliminou 307,3 mil vagas.

Em 2018, o saldo de dezembro havia sido de 334,4 mil vagas fechadas. O resultado negativo de 2019 decorreu da sazonalidade em alguns setores de atividade, concentrada, sobretudo, nos Serviços (-113,9 mil) e na Indústria de Transformação (-104,7 mil). Apenas o Comércio

destacou-se positivamente, com a abertura de 19,1 mil novos postos celetistas (Tabela 1).

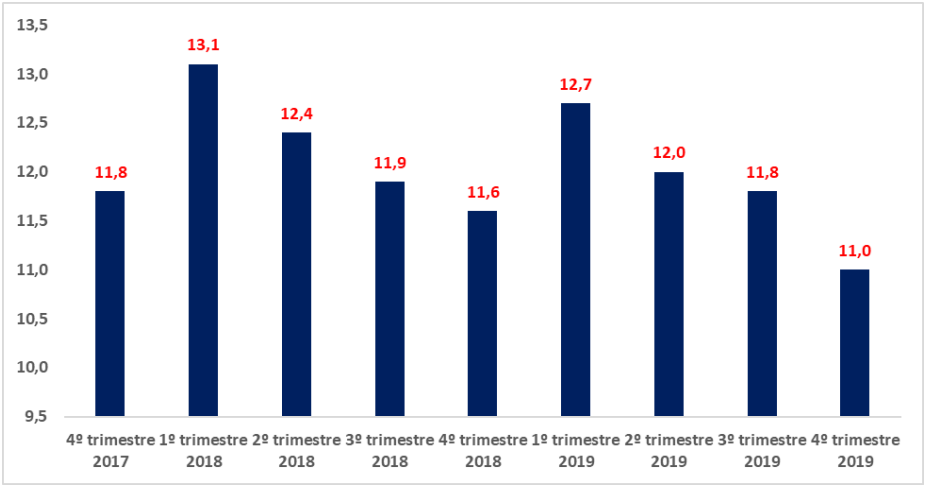
Tabela 1. Brasil: Emprego formal por subsetor de atividade econômica, em 2018 e 2019*

Subsetores de Atividade	Acumulado		Dezembro	
	2018 (a)	2019 (b)	2018	2019
Total	**554.341**	**644.079**	**-334.462**	**-307.311**
Extrativa mineral	1.511	5.005	-1.031	-1.394
Indústria de Transformação	4.654	18.341	-118.053	-104.634
SIUP[1]	8.040	6.430	-1.406	-285
Construção Civil	19.115	71.115	-51.576	-46.886
Comércio	108.058	145.475	19.643	19.122
Serviços	411.717	382.525	-117.411	-113.852
Administração Pública	-4.229	822	-16.999	-15.410
Agropecuária	5.475	14.366	-47.629	-43.972

Fonte: CAGED – Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (ME) *Com ajustes até novembro [1]SIUP – Serviços Industriais de Utilidade Pública

De modo geral, a economia brasileira, num cenário de flexibilização das regras trabalhistas, não apresentou maior oferta de trabalho formal. O ano de 2019 encerrou-se com a geração de pouco mais de 644 mil novos postos de trabalho formal, somando um estoque de 39,5 milhões de empregos formais. Todos os setores da economia apresentaram saldo positivo no ano, destacando-se o de Serviços (+382,5 mil). No Comércio, foram criadas 145,5 mil novas vagas e, na Construção Civil, 71,1 mil. O desempenho menos expressivo deu-se na Administração Pública, com 822 novos postos.

Gráfico1: Brasil - Taxa de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade (%) nos anos de 2018 e 2019.

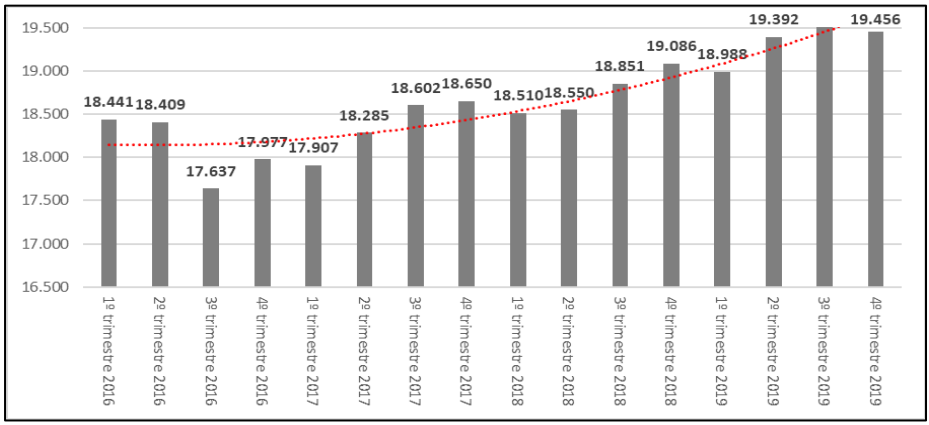


Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

A taxa de desocupação da população de 14 anos e mais, ao longo dos semestres dos dois anos considerados, apresentou uma variação de dois pontos percentuais entre os pontos extremos, oscilando ora para mais ora para menos, como se observa no gráfico 1. Ao final do primeiro trimestre de 2018 esteve em 13.1%. Nos dois trimestres seguintes, decresceu para 12,4% e 11,9%, respectivamente, terminando o último trimestre no patamar de 11,6%.

No ano de 2019, a trajetória foi similar. O primeiro trimestre fechou em alta de 12,7%, depois caiu para 12% e 11,8%, nos dois trimestres subsequentes, e atingiu 11% ao final do quarto trimestre. Provavelmente, o aumento da taxa de desocupação no primeiro trimestre seja um reflexo do aquecimento da economia que, em condições normais, ocorre nos meses finais de cada ano. Gradualmente, essa taxa vai decaindo até o último trimestre.

Gráfico 2: Brasil – Pessoas ocupadas por conta própria e sem CNPJ – 2016 a 2019 (Mil pessoas)



Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

Em 2019, o contingente de 19,5 milhões de pessoas ocupadas por conta própria sem CNPJ superou com folga o patamar de 19 milhões atingido no final de 2018. Esses números representa os pontos mais altos de uma trajetória de ascensão, indicada pelos resultados da PNAD-c desde o terceiro trimestre de 2016, com pequenas recuos nesse período, como se pode observar no gráfico 2. Nos dois primeiros trimestres de 2016 esse quantitativo se situou próximo a 18,5 milhões de pessoas, números também registrados nos trimestres correspondentes no ano de 2018. No entanto, diferentemente da queda registrada nos dois últimos trimestres de 2016, em 2018, houve o aumento para um patamar em torno dos 19 milhões, que continuou em ascensão em 2019.

3. O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO NA PANDEMIA

No cenário que se gerou com o advento da pandemia da Covid-19, sobre o mercado de trabalho brasileiro e em meio a medidas que flexibilização das relações trabalho que já vinham sendo implementadas

com a reforma trabalhista, o Governo editou uma Medida Provisória (MP 936, de abril de 2020, prorrogada pela Lei 14.020, de julho de 2020), permitindo que as empresas suspendessem os contratos de trabalho, parcial ou totalmente. Aliás, como destaca Neri (2020, p. 11), "mudanças nas jornadas e contratos de trabalho foram as principais medidas adotadas para proteger os mercados formais de trabalho ao redor do mundo, além de ações para alterar o valor e o acesso ao seguro-desemprego."

Segundo o levantamento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, a taxa de desocupação no país, nos meses de março, abril e maio de 2020, ficou em 12,9%, o que equivale a 12,7 milhões de pessoas desocupadas. Observa-se que o real cenário deve ser ainda pior do que o representado por essa taxa, uma vez que uma parcela das pessoas que estão desocupadas desistiu ou ficou inviabilizada de procurar emprego, e pessoas nessa situação não são contabilizadas como desocupadas pela metodologia do IBGE, mas sim enquadrados como desalentadas. Aproximadamente 5,4 milhões de pessoas encontravam-se nessa condição no final do primeiro trimestre de 2020.

Em um cenário de restrição da oferta de vagas, a desistência de procurar trabalho talvez indique a situação psicológica de maior vulnerabilidade do trabalhador, posto que, uma vez desalentada quanto à possiblidade de oportunidades, a pessoa pode se dispor a aceitar eventuais condições de trabalho cada vez mais degradantes, para garantir a subsistência.

As medidas de isolamento social, ou seja, redução do fluxo de pessoas através do fechamento de atividades não essenciais, como bares, restaurantes, academias entre outras, passaram a ser adotadas no Brasil de forma difusa, a partir de abril de 2020. Esse fechamento temporário impactou o faturamento e colocou às empresas a urgente necessidade de reduzir custos, e com isso causaram efeitos sobre o nível de emprego, registrando-se uma perda total de 860,5 mil empregos formais no Brasil, segundo o CAGED. Essa queda foi a maior para o mês de abril desde

1992, sendo que as atividades de Serviços (362,4 mil vagas) e Comércio (230,2 mil vagas) apresentaram as maiores perdas, dada a característica mais presencial do exercício dessas atividades.

O ritmo das demissões se acelerou em um momento difícil para o setor de Comércio, que já vinha de um fraco desempenho das vendas no período do Natal de 2019, em comparação com anos anteriores, e que, como uma das consequências, ainda teve que assumir os custos de manutenção dos estoques, que se encontravam em níveis relativamente elevados para janeiro. Além de deixar vulnerável o caixa das empresas, o fraco desempenho das vendas, dada a restrição de circulação das pessoas sobretudo nos grandes centros comerciais, também levou as atividades de Comércio a registrarem queda de 342,7 mil empregos formais, correspondendo a quase metade do total das perdas ocorridas em todas as atividades econômicas no país. Sendo assim, de janeiro a abril de 2020, o mercado de trabalho brasileiro reduziu 763,2 mil vagas de empregos com carteira assinada, com as admissões caindo 9,6% e as demissões subindo 10,5%, em relação ao mesmo período de 2019. Além do Comércio (342,7 mil), os Serviços (280,7 mil) e a Indústria Geral (127,8 mil) foram os grupamentos de atividades que mais influenciaram esse resultado.

A pandemia prejudicou a classe trabalhadora de um geral, porém de forma ainda mais severa aqueles segmentos socialmente mais vulneráveis. O contingente de trabalhadores informais sofreu uma redução de 6,6%, o que representa queda de 34,3 milhões para 32,3 milhões de pessoas, no trimestre que compreende os meses de março, abril e maio de 2020, em comparação ao trimestre imediatamente anterior. Por outro lado, em comparação com a média dos meses de dezembro, janeiro e fevereiro, o número de trabalhadores formais caiu de 54,6 milhões para 53,6 milhões, o que equivale a uma queda de 1,8%.

Observa-se que a massa de rendimento sobre uma diminuição de 5% em relação ao período imediatamente anterior e, ao mesmo tempo, houve uma inibição da criação de vagas informais. Curiosamente, o

rendimento médio das pessoas ocupadas passou de R$ 2,37 mil para R$ 2,46 mil, um leve acréscimo de 3,6%. Dessa trajetória inversa entre massa de rendimentos e renda média, pode-se inferir que a crise sanitária atingiu mais duramente os trabalhadores das faixas de renda mais baixas.

Destaca-se, por outro lado, que cerca de 65,2 milhões de pessoas solicitaram o auxílio emergencial do Governo Federal. Ainda que não seja suficiente para explicar a realidade, esse número é um forte indicador do impacto da pandemia sobre a ocupação. Ainda segundo a PNAD sobre a Covid-19, em maio de 2020, 38,7% dos domicílios brasileiros receberam o auxílio emergencial, o que evidencia que, neste momento, uma significativa parcela da população depende desse recurso para sua sobrevivência. Por se tratar de auxílio de caráter temporário, a interrupção pode significar milhões de pessoas sujeitas à fome.

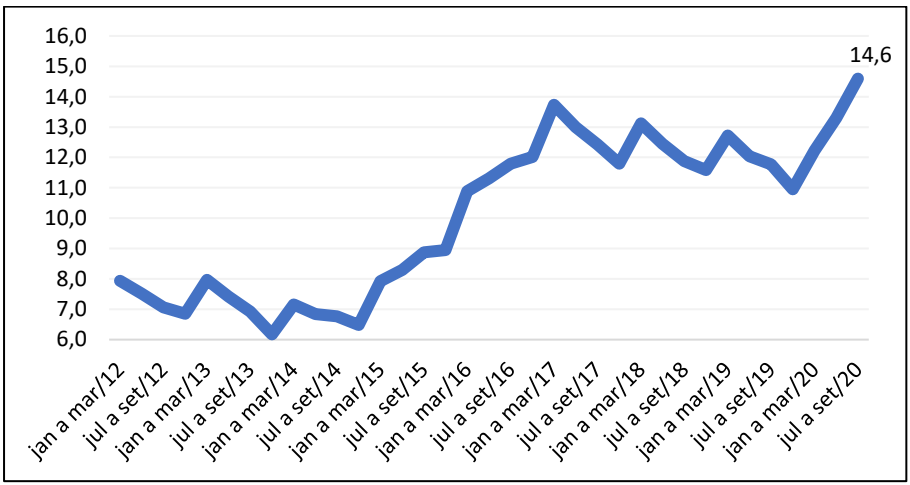
Em relação ao mês de junho de 2020, a diferença entre número de admitidos e desligados foi negativa em três das cinco atividades econômicas. Registrou-se saldo negativo nos seguintes grupamentos: “Serviços” (-44,9 mil vínculos), com destaque nas atividades de “Alojamento e alimentação” (-35,3 mil vínculos); “Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas” (-16,6 mil vínculos); e “Indústria Geral” (-3,5 mil vínculos), concentrado na “Indústria de Transformação” (-2,5 mil vínculos). Em contrapartida, saldo positivo se deu no grupamento “Construção”, com 17,3 mil contratações líquidas.

O resultado do CAGED mostrou que todas as regiões sofreram redução de postos de trabalho formal, no acumulado de janeiro a junho de 2020, porém no mês de junho, apenas o Sudeste e o Nordeste registraram saldo negativo. Nesse mesmo período todos os estados da região Nordeste apresentaram saldo negativo nos números de emprego, sendo Pernambuco (-67,9 mil), Bahia (-60,4 mil) e Ceará (-41,6 mil) os estados onde houve as maiores perdas de emprego formal.

A PNAD-c indicou que a taxa de desocupação no país alcançou 14,6% no terceiro trimestre de 2020, alta de 1,3 ponto percentual frente

ao trimestre anterior (13,3%). Essa foi a maior taxa registrada na série histórica da pesquisa iniciada em 2012. (Gráfico 3)

Gráfico 3: Brasil. Taxa de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade, no primeiro e terceiro trimestres nos anos de 2012 a 2020.



Fonte: PNAD, IBGE.

O aumento desse indicador pode ser reflexo do relaxamento das medidas de isolamento social para controle da pandemia de COVID19. O impedimento em poder buscar emprego nos meses anteriores deixava "invisível" o impacto da crise sanitária sobre a ocupação. Até o trimestre móvel encerrado em maio, havia a perda de postos de trabalho e o aumento da inatividade. O quadro atual é da queda da ocupação em paralelo ao aumento da desocupação. O total de pessoas ocupadas no Brasil caiu 5% na comparação com o trimestre móvel encerrado em maio, totalizando 81,7 milhões. Quando comparado ao mesmo trimestre do ano anterior, a queda foi de 12,8%, que equivale a uma saída de 12 milhões de pessoas do mercado de trabalho. Com isso, o nível de ocupação chegou a 46,8%, o mais baixo da série histórica, mostrando

redução de 2,7 pontos percentuais relativamente ao trimestre anterior (49,5%), quando pela primeira vez o índice havia ficado abaixo de 50%.

Apesar ter sido significativa a perda de ocupações informais - uma variação negativa de 19,9% no comparativo com o mesmo período do ano de 2019 -, a redução da ocupação no trimestre foi puxada pelo desempenho verificado no emprego formal. No trimestre encerrado em agosto, 71% dos postos de trabalho perdidos eram formais. No trimestre terminado em maio, os informais (sem carteira assinada) respondiam por 74% das demissões, enquanto os empregos formais somavam os 26% restantes. Essa mudança deve-se ao fato de o trabalhador informal ser mais sensível a mudanças na conjuntura (diante da ausência de proteções sociais como seguro-desemprego, por exemplo), sendo que esse foi o primeiro a ser impactado e o primeiro a retomar essas atividades.

Segundo o Novo CAGED, o Brasil apresentou resultado positivo no emprego celetista em setembro de 2020, registrando saldo de 313,6 mil postos de trabalho. Contudo, no acumulado do ano até setembro de 2020, o país ainda registrou saldo negativo de 558,6 mil empregos, no cotejo entre as 10.617.333 admissões e os 11.175.930 desligamentos. No acumulado do ano de 2020, Comércio e Serviços, que perderam, respectivamente, 345,7 mil e 418 mil vagas, foram os setores que tiveram as maiores perdas no emprego formal. Em relação às regiões do país, apenas Norte e Centro-Oeste apresentaram saldo positivo nos números de trabalho formal, no acumulado de janeiro a setembro de 2020, porém nesse último mês todas as regiões registraram saldo positivo, indicando alguma melhora no mercado de trabalho.

O Brasil apresentou também resultado negativo nos números do emprego celetista em dezembro de 2020, registrando saldo de 67,9 mil postos de trabalho, segundo o Novo CAGED. Nos quatro meses de auge da pandemia em 2020, de março até junho, o CAGED registrou 1,6 milhão de demissões líquidas. Entre julho e dezembro, houve a criação de 1,4 milhão de vínculos formais. Com isso, o país encerrou o ano com a geração de 142,7 mil empregos, decorrente de 15.166.221 admissões e

de 15.023.531 desligamentos. Em 2020, os dados indicam saldo positivo no nível de emprego em quatro dos cinco grupamentos de atividades econômicas: “Construção” (+112,2 mil vínculos), “Indústria Geral” (+95,6 mil vínculos), concentrado na “Indústria de Transformação” (+90,0 mil vínculos), “Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura” (61,6 mil vínculos), “Comércio” (+8,1 mil vínculos), e “Serviços” (-132,6 mil vínculos), que foi o único grupamento com saldo negativo no acumulado do ano.

Dando um breve destaque para o caso o Maranhão, observa-se, de acordo com dados da PNAD-c, que o estado encerrou o 3º trimestre de 2020 com 406 mil pessoas desocupadas, o que elevou a taxa de desocupação para 16,8%. Houve alta tanto em relação ao trimestre anterior (+0,8 ponto percentual.) quanto no comparativo interanual (+2,7 pontos percentuais), no entanto, as variações foram inferiores às registradas no país (respectivamente, 1,3 pontos percentual e 2,8 pontos percentuais). Em comparação com os demais estados do Nordeste, o Maranhão apresentou a quarta menor taxa de desocupação. Em termos absolutos, aumentou em 33 mil pessoas o número de desocupados, entre o 3° trimestre de 2019 e o 3° trimestre de 2020.

5. CONCLUSÃO

Os dados oficiais indicam que a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro vem sofrendo acentuadas variações negativas, ao longo da pandemia da covid-19. Segundo a PNAD-c, por exemplo, foi no terceiro trimestre de 2020 que se registrou a maior taxa (14,6%) da série histórica da pesquisa sobre desocupação da força de trabalho, iniciada em 2012.

Impactos sobre a indústria nacional podem ser notados a partir das mudanças no ritmo e volume dos desinvestimentos ocorridos em 2020. Esse cenário se visualiza, por exemplo, pelo fechamento de unidades de produção de algumas das grandes montadoras do setor automobilístico, como a Ford e a Mercedes-Benz. Ainda que essas montadoras informem

que a decisão de fechar suas unidades no país seja parte de uma estratégia global, é possível inferir que, na realidade, os impactos da pandemia sobre o nível de atividade econômica, no contexto de fraco desempenho da economia nacional, desde 2016, tenham contribuído para essa tomada de decisão, o que para os trabalhadores brasileiros se traduz na perda de milhares de postos de trabalho formal.

Não seria razoável atribuir a situação do mercado de trabalho unicamente aos efeitos da pandemia, uma vez que, olhando os anos anteriores, percebe-se um cenário conturbado no mercado de trabalho, que vinha acumulando volatilidades negativas desde 2010, em que se destaca o avanço da precarização das condições de trabalho, com o suporte das reformas trabalhistas levadas a cabo pelos governos brasileiros. A pandemia pode ter, inclusive, proporcionado condições para que se potencialize a deterioração do mercado de trabalho.

Assim, o cenário em que se coloca o impasse entre, de um lado, restringir a circulação de pessoas para conter a disseminação do vírus e, de outro lado, flexibilizar as medidas restritivas para incentivar as atividades econômicas, não se constitui, verdadeiramente, um paradoxo do ponto de vista do conjunto da sociedade. Evidentemente, na ótica do empresário, toda medida que traga algum tipo de restrição ao funcionamento de suas atividades representa – e não sem razão - riscos de prejuízo financeiro. Do ponto do trabalhador individual, a quem está empregado também se coloca o risco da perda do emprego. Porém, aqui há que se colocar uma distinção essencial entre as realidades do empregador e do trabalhador: as condições de deslocamento até o local de trabalho, posto que o trabalhador precisa enfrentar as aglomerações no transporte público, aumentando o risco de se contaminar.

De um ponto de vista mais amplo, do conjunto da sociedade, é que se pode atribuir significados aos números do CAGED e da PNAD-c, relativos ao mercado de trabalho e, assim, a dimensão do dilema ou paradoxo. Por esses números, a perda líquida de postos de trabalho formal vinha acontecendo bem antes da pandemia. Nem a

desregulamentação das relações trabalhistas nem a distribuição de incentivos financeiros para que as empresas preservassem os empregos, se traduziram em ampliação ou mesmo em estabilidade quanto a oferta de vagas no mercado trabalho. A dinâmica da oferta de vagas de trabalho depende das decisões de investir dos empresários, e essas decisões levam em conta uma série de fatores.

O relaxamento das restrições ou a não adoção das medidas sanitárias no momento necessário, contribuíram para que o país se tornasse o epicentro da pandemia em determinado momento. Nesse caminho, poderá não haver nem suporte à população no sistema de saúde nem disponibilidade de trabalhadores ou consumidores aptos a dinamizar os mercados no imediato pós-pandemia. Portanto, na atual circunstância, o verdadeiro paradoxo não parece estar, simplesmente, entre “isolamento social” e “garantia de emprego”, como expressão de um dilema entre “restringir” ou “liberar” as atividades econômicas.

REFERÊNCIAS

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional de Amostra por Domícilios Contrínua – PNADc.** Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualização/periodicos/2421. Acessado em 07/04/2021

LENZI, Tié. **O significado da consolidação das leis do trabalh**o. Disponível em: https://www.significados.com.br/clt/. Atualizado em 5/09/2019. Acessado em: 12/12/2020.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política: Livro 1 vol. 1/Karl Marx; Tradução 22ª ed. de Reginaldo Sant'Anna. 22ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – MTE. **CAGED**. Disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio>. Acessado em 07.04.2021

NERI, Marcelo. **Efeitos da pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro: Desigualdades, ingredientes trabalhistas e papel da jornada.** (Sumário Executivo). Rio de Janeiro: FGV Social, set. 2020. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Covid&Trabalho. Acessado em: 20/03/2021>.

NERI, Marcelo. **Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda?**. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/NOTA-CURTA-Pobreza-Desigualdade-a-Crise-Recente_FGV_Social_Neri.pdf>. Acessado em: 19/03/2021.

PRIEB, Sergio. **O trabalho à beira do abismo**: **uma crítica marxista à tese do fim da centralidade do trabalho**. Ijuí RS, Editora Unijuí. 2005.

Capítulo 9

Do declínio ao acirramento da pobreza no Brasil (2003-2020): Agravamento das desigualdades no contexto da COVID-19 e respostas do Estado Brasileiro para proteção social

CAPÍTULO 9

DO DECLÍNIO AO ACIRRAMENTO DA POBREZA NO BRASIL (2003-2020): agravamento das desigualdades no contexto da COVID-19 e respostas do Estado Brasileiro para proteção social

Maria Ozanira da Silva e Silva[1]
Márcio Pochmann[2]
Valéria Ferreira Santos Almada Lima[3]
Talita de Sousa Nascimento Carvalho[4]

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo procura desenvolver uma abordagem reflexiva e de problematização sobre o processo de declínio e de acirramento da pobreza no Brasil, situando esse processo nas duas primeiras décadas do século XXI, com destaque ao período mais recente, marcado pelo aprofundamento das desigualdades e consequente ampliação da pobreza e da extrema pobreza num contexto de elevação do desemprego e do trabalho informal precarizado. É foco de atenção também expor e

[1] Doutora em Serviço Social; Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Fed eral do Maranhão (UFMA); Coordenadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP www.gaepp.ufma.br), da mesma Universidade; Pesquisadora, nível IA, do CNPq. E-mail: maria.ozanira@gmail.com

[2] Doutor em Ciência Econômica; Professor Titular e Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail: pochmann@unicamp.br

[3] Doutora em Políticas públicas; Professora do PPGPP da UFMA; Pesquisadora do GAEPP; Pesquisadora, nível II, do CNPq. E-mail: valmadalima@gmail.com.br

[4] Mestre e Doutoranda em Políticas Públicas; Pesquisadora do GAEPP; Chefe do Departamento de Estudos Populacionais e Sociais do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC). E-mail: talitadns@yahoo.com.br

analisar as medidas de proteção social que vêm sendo adotadas pelo governo brasileiro para o enfrentamento da situação decorrente do contexto instituído pela pandemia da Covid-19.

A realidade e as contradições decorrentes da temática proposta sugerem inicialmente destacar o sentido da categoria pobreza em sua articulação com a categoria trabalho.

A pobreza e a extrema pobreza são fenômenos persistentes, configurados como produtos da realidade forjada pelo Sistema de Produção Capitalista, em decorrência da separação entre proprietários dos meios de produção e a grande maioria detentora exclusivamente de sua força de trabalho, submetida à venda para a extração da mais valia, expressão da exploração com vistas à reprodução do processo de acumulação do capital. Embora seja um fenômeno geral, encontram-se especificidades importantes, sobretudos nos países que compõem a periferia do capitalismo mundial.

De toda a forma, a pobreza é percebida como fenômeno estrutural e conjuntural decorrente da dinâmica histórica do desenvolvimento do capitalismo, expressando-se enquanto fenômeno complexo, multidimensional e relativo. Essa percepção permite desconsiderar o entendimento desse fenômeno como decorrente apenas da insuficiência de renda que categoriza os pobres como um grupo homogêneo e com fronteiras delimitadas. (Silva 2019a). Todavia, há que considerar que existem diferentes concepções de pobreza, concepções essas que inspiram e fundamentam as políticas de intervenção na realidade social, desvelando possibilidades e impossibilidades direcionadas para redução, superação ou apenas regulação da pobreza.

Partindo dessa compreensão, torna-se necessário explicitarmos qual a concepção de pobreza que orienta as reflexões desenvolvidas neste artigo. Consideramos o fenômeno pobreza enquanto um processo histórico, econômico, social, cultural e político, complexo e multidimensional, mas, sobretudo, como produto de determinação estrutural e conjuntural; é mais que insuficiência de renda; é produto da

exploração do trabalho; expressa as desigualdades na forma de apropriação e redistribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços sociais básicos; à informação; ao trabalho e à renda digna; é não participação social e política. (Silva 2010).

Assim, a pobreza sendo concebida como um fenômeno multidimensional, mas tendo como determinação primeira a dimensão estrutural, na sua expressão empírica, considera fatores externos, impostos ao ambiente dos pobres, sem que, individualmente, possam deles se livrar, fazendo com que o seu comportamento seja visto como consequência e não como causa da pobreza. Isso porque pobreza e riqueza constituem polos em interação, sendo a pobreza decorrente da inserção de homens e mulheres na produção como vendedores de sua força de trabalho para os capitalistas detentores dos meios de produção. Decorre desse processo a geração da mais valia, "[...] cuja consequência é a instituição da pobreza e da riqueza enquanto produtos da exploração". (Silva 2019a, 2).

Com efeito, Marx (1982) introduziu o conceito de força de trabalho distinguindo-o do conceito de trabalho, o que constituiu a base para a construção da sua teoria da mais-valia e o seu mais importante avanço em relação à Teoria do Valor herdada da Economia Política Clássica.

Segundo o autor, na sociedade capitalista, a força de trabalho assume a forma de mercadoria, sendo a relação entre os capitalistas – detentores dos meios de produção – e os trabalhadores – que detêm exclusivamente sua força de trabalho para a venda no mercado – a relação social fundamental sobre a qual se estrutura esse modo de produção. Trata-se, na concepção de Marx, do trabalho alienado, produtor de mais-valia. (Raichelis e Lima 2016).

De fato, para o autor, a força de trabalho se constitui em uma mercadoria cuja particularidade é a sua capacidade de produzir um valor sempre superior ao que nela é incorporado, posto que possui um valor de uso, correspondente ao trabalho que é capaz de produzir, superior ao seu valor de troca, determinado pelo seu custo de produção.

Na visão marxiana, duas tendências, simultâneas e contraditórias, convivem no capitalismo. Por um lado, a luta do capital para controlar a maior parte possível de trabalho vivo de modo a aumentar a massa potencial de mais-valia; por outro, o impulso em direção à mais-valia relativa induz o capital a colocar como supérfluos muitos desses trabalhadores. Portanto, atraindo e repelindo trabalhadores, o capitalismo desenvolve uma lei da população igualmente ambígua: a maior parte da população se transforma em assalariada, mas, num momento seguinte, é parcialmente transformada em superpopulação relativa à espera de ser utilizada pelo capital em algum ciclo expansivo futuro.

Elucidando tal tendência, ao abordar a Lei Geral da Acumulação Capitalista, no Capítulo XXIII da sua obra O Capital, Marx (1985, 203) afirma:

> [...] à medida que cresce a força produtiva do trabalho, o capital eleva mais rapidamente sua oferta de trabalho do que sua demanda de trabalhadores. O sobretrabalho da parte ocupada da classe trabalhadora engrossa as fileiras de sua reserva, enquanto, inversamente, a maior pressão que a última exerce sobre a primeira obriga-a ao sobretrabalho e à submissão aos ditames do capital. A condenação de uma parcela da classe trabalhadora à ociosidade forçada em virtude do sobretrabalho da outra parte e vice-versa torna-se um meio de enriquecimento do capitalista individual e acelera, simultaneamente, a produção do exército industrial de reserva numa escala adequada ao progresso da acumulação social.

Trata-se, portanto, de uma lei que está no cerne da explicação da tendência à concentração e centralização do capital simultaneamente à geração da pobreza, fruto da desigualdade da distribuição da riqueza socialmente produzida, inerente ao modo de produção capitalista.

Este artigo é produto de estudos e pesquisas desenvolvidas pelas (os) pesquisadoras (es) do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP www.gaepp.ufma.br), articulado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas

(PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), tendo a participação especial de Márcio Pochmann. Em termos de sua estrutura, além desta introdução, aborda o processo de declínio e de acirramento da pobreza no Brasil considerando as duas primeiras décadas do século XXI, isso para situar a pobreza e as desigualdades sociais ampliadas e aprofundadas submetidas ao contexto de pandemia da Covid-19, com sua maior expressão em 2020 quando podemos vislumbrar o que alguns estudos vêm denominando de nova vulnerabilidade social. Nas reflexões seguintes são indicadas, caracterizadas e problematizadas medidas de proteção social adotadas no âmbito do governo brasileiro na perspectiva de enfrentamento ao avanço da pobreza na conjuntura inicial da pandemia da Covid-19. Nesse espaço, procuramos destacar a prevalência de programas de transferência monetária focalizados e o despontar do debate sobre a Renda Básica Universal. Por último, são levantados pontos centrais a partir das abordagens desenvolvidas, procurando pontuar elementos de conclusão.

2. O DECLÍNIO E O ACIRRAMENTO DA POBREZA NO BRASIL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Na virada para o século XXI, os países da América Latina, grande parte deles sob o comando de governos progressistas, apoiados por partidos de esquerda, vivenciaram uma importante inflexão, marcada pela associação entre a retomada do crescimento econômico, propiciada por um contexto internacional favorável, e a melhoria dos indicadores sociais, sobretudo, aqueles relacionados ao mercado de trabalho, à pobreza e à desigualdade. (Lima 2013).

Particularmente no Brasil, em reversão à tendência de desestruturação do mercado de trabalho e de agravamento da pobreza e da desigualdade, que marcou a década de 1990 - em resposta ao processo de reestruturação produtiva, aliado às políticas neoliberais -, assistiu-se também a uma inflexão na economia, no início dos anos 2000. De fato, segundo Pochmann e Amorim (2009), naquele contexto, o período de

semiestagnação econômica parecia ter se encerrado, sob o efeito do fim da política de paridade cambial, que elevou a competitividade dos produtos nacionais face aos estrangeiros e deu novo fôlego às exportações.

Porém, foi mais precisamente a partir de 2004, no governo Lula (2003-2006; 2007-2011), que tal inflexão se tornou mais nítida, quando o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro passou a experimentar um crescimento mais vigoroso, tendo atingido a taxa de 5,4% no ano de 2007, propiciando, segundo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) - a geração de 11,010 milhões de postos de trabalho formais no período compreendido entre janeiro de 2003 e setembro de 2008. (Lima, Nascimento e Mochel 2009). Ademais, segundo Ramos e Cavaleri (2009), o crescimento dos postos de trabalho protegidos (assalariados com carteira assinada, estatutários e militares) em proporção maior que a variação do total de ocupados provocou uma queda do grau de informalidade, que, em 2007, atingiu o índice de 50,9%, representando o menor nível da década.

Paralelamente a essas mudanças na economia, com rebatimentos positivos sobre o mercado de trabalho, observou-se uma redução expressiva da pobreza absoluta, da pobreza extrema e da desigualdade.

Segundo Barros e outros (2009, 91), conjugaram-se duas condições importantes para a redução da pobreza no Brasil: o crescimento econômico, ao elevar conjuntamente a renda de todos os segmentos; e a redução da desigualdade, ao elevar a fatia de renda apropriada pelos mais pobres.

A esse respeito, Pochmann e Amorim (2009, 136) afirmam que:

> [...] o crescimento econômico permitiu que o Estado exercesse seu papel constitucional de melhorar a desigualdade de renda no país – por meio da previdência social, dos benefícios de prestação continuada e dos aumentos do salário-mínimo – e criou oportunidades para que parte da população, por méritos próprios, alcançasse níveis mais altos de renda e trabalho.

Quanto à desigualdade, segundo Barros e outros (2009), entre 2001 e 2007, o coeficiente de Gini – uma das mais tradicionais medidas da desigualdade de renda – caiu sete pontos percentuais, correspondendo a uma taxa média anual de redução de 1,2% e atingindo o menor nível registrado ao longo do período de 1995 a 2007, o que, contudo, ainda não foi suficiente para retirar o Brasil da condição de destaque como um dos países mais desiguais do mundo.

Como resultado da efetivação dessas duas condições – crescimento econômico e queda da desigualdade, a pobreza, no Brasil, caiu 10 pontos percentuais, entre 2002 e 2007, enquanto na média da América Latina registrou-se uma queda de 8,5% entre 1990 e 2005. (Barros et al. 2009).

Corroborando com tal afirmação, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA 2010), entre 1995 e 2008, 12,5 milhões de pessoas, no Brasil, saíram da pobreza extrema – rendimento médio domiciliar per capita de até um quarto do salário-mínimo mensal – fazendo o percentual cair à metade, ao passar de 20,9% para 10,5% da população vivendo nessa condição. Ao mesmo tempo, em treze anos, 12,8 milhões de brasileiros saíram da pobreza absoluta – rendimento médio domiciliar per capita de até meio salário-mínimo mensal – caindo a proporção de pessoas enquadradas em tal situação de 43,4%, em 1995, para 28,8%, em 2008.

Centrando-se o foco da análise na segunda década de 2000, pôde-se identificar, sobretudo, a partir de 2013, no primeiro mandato da então presidente Dilma Rousseff, uma nova inflexão na economia brasileira com rebatimentos negativos sobre o mercado de trabalho. De fato, segundo Holanda e Anchieta Júnior (2014), baseados em dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), enquanto em 2010, frente aos 7,5% de crescimento do PIB, o país abriu 3,1 milhões de postos de trabalho mensais, em 2013, em um contexto de desaceleração da economia, esse número caiu para 1,1 milhão, sendo menor até do que o número registrado em 2009, ano marcado pelos desdobramentos da crise financeira internacional deflagrada em 2008.

Contudo, os efeitos dessa reversão de tendência sobre a taxa de desocupação só se manifestaram mais nitidamente, sobretudo, a partir de 2015, quando, segundo Lima, Anchieta Júnior e Sousa (2015), referenciados dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), o contingente de desempregados aumentou em quase 1,5 milhão de pessoas, na passagem do último trimestre de 2014 para o primeiro trimestre de 2015, e a taxa de desocupação deu um salto de 6,5% para 7,9% no mesmo período, tendo atingido a média de 8,5% em todo o ano de 2015.

A tal contexto de crise econômica se sobrepôs, a partir do início de 2015, já no segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, uma profunda crise política e institucional, agravada pelo avanço da Operação Lava-Jato, com visível polarização da sociedade em torno de projetos político-ideológicos distintos e forte avanço do conservadorismo.

Em 2016, o agravamento da crise político-institucional culminou com a aprovação pelo Congresso Nacional do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, tendo assumido o governo o Vice-Presidente da República Michel Temer, do PMDB. Isso representou a vitória de um projeto conservador que punha em xeque importantes avanços experimentados pelo país, sobretudo na esfera social, ao longo da primeira década de 2000, mediante rigorosos cortes de recursos, especialmente na área social.

Tal ajuste, entretanto, não colocava em questão o mau uso dos recursos com pagamentos de juros sobre a dívida pública - que alcançaram 8,5% do PIB em 2015, ante 5,7% em 2014 - além dos desperdícios em subsídios e desonerações para setores privilegiados. Ademais, sequer tangenciava a necessidade de reforma do sistema tributário brasileiro, extremamente regressivo, cuja carga de impostos, taxas e contribuições termina favorecendo os ricos em detrimento dos pobres.

Como rebatimento desse contexto de acirramento da crise político-institucional, de ajuste fiscal e de deterioração das condições

macroeconômicas sobre os indicadores do mercado de trabalho destaca-se a significativa elevação da taxa média de desocupação que chegou a 11,5%, em 2016. (LIMA, MORAES E SILVA 2017).

Em 2017, em que pese a retomada do crescimento do PIB e embora os dados da PNAD Contínua trimestral apontassem um movimento de queda na taxa de desocupação no segundo e no terceiro trimestre de 2017, na média do ano, a taxa ainda permaneceu elevada, alcançando o maior nível da série iniciada em 2012, saltando 13,1%, em 2017. (IBGE 2017).

A piora acentuada observada no mercado de trabalho apontava também para a deterioração da qualidade do emprego. De fato, conforme demonstram os dados da Tabela 1, baseados na PNAD Contínua, o percentual de trabalhadores ocupados inseridos no mercado de trabalho formal[5], após uma tendência crescente registrada até 2014, caiu sucessivamente até 2019, tendo atingido, neste ano, o índice de 58,9%, contra o patamar de 81,5% alcançado em 2014, o maior observado ao longo da série histórica iniciada em 2012. Concomitantemente, os trabalhadores ocupados informais[6], que correspondiam a 18,5% do total de ocupados em 2014, passaram a representar 41,1%, em 2019, expressando o maior índice de informalidade observado ao longo da série.

---

[5] Os trabalhadores ocupados formais, para efeito desta análise, incluem: empregado no setor privado, exclusive trabalhador doméstico, com carteira de trabalho assinada; trabalhador doméstico, com carteira de trabalho assinada; empregado no setor público, exclusive militar e funcionário público estatutário, com carteira de trabalho assinada; empregado no setor público, exclusive militar e funcionário público estatutário, sem carteira de trabalho assinada; empregado no setor público - militar e funcionário público estatutário; empregador com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ); conta própria com CNPJ.

[6] Os trabalhadores ocupados informais, na presente análise, compreendem: empregado no setor privado, exclusive trabalhador doméstico, sem carteira de trabalho assinada; trabalhador doméstico, sem carteira de trabalho assinada; empregador sem CNPJ; conta própria sem CNPJ; trabalhador familiar auxiliar.

Tabela 1 - Total de pessoas de 14 anos ou mais de idade (milhão de pessoas) ocupadas na semana de referência e distribuição percentual de pessoas ocupadas formal e informalmente, no Brasil – 2012 a 2019

Ano	Total pessoas ocupadas	Ocupados Formais	Ocupados Informais
	Absoluto (milhão)	(%)	(%)
2012	89,1	79,8	20,2
2013	90,3	80,5	19,5
2014	91,6	81,5	18,5
2015	91,7	76,6	23,4
2016	90,0	61,0	39,0
2017	90,3	59,8	40,2
2018	91,6	59,2	40,8
2019	93,4	58,9	41,1

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua Mensal:** Pesquisa Básica - 2001-2015. Rio de Janeiro, nov. 2015. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnad/geral/pesquisa-basica. Acesso em: 1 ago. 2020.

Essa expressiva deterioração dos indicadores de mercado de trabalho impactou negativamente nos índices de pobreza e de extrema pobreza no período em análise, conforme se pode depreender a partir dos dados da Tabela 2, extraídos da PNAD Contínua. De fato, o índice de extrema pobreza (percentual de pessoas com renda domiciliar per capita de até um quarto do salário-mínimo mensal), que, conforme exposto anteriormente, vinha caindo desde o início dos anos 2000, permaneceu em queda até 2014, a partir de quando voltou a subir, atingindo o patamar de 10,6% contra 8,0% em 2014, menor índice da série iniciada em 2012. Já o índice de pobreza (percentual de pessoas com renda domiciliar per capita de um quarto até meio salário-mínimo mensal), que também vinha caindo até 2014, quando alcançou 17,0%, voltou a crescer, chegando a 18,5% em 2016, embora tenha experimentado uma ligeira queda em 2017 e 2018 (17,7% e 17,6%, respectivamente), sem, contudo, recuperar o patamar atingido em 2014 (17,0%).

Tabela 2 - Total (mil pessoas) e respectiva distribuição percentual das pessoas, por classes de rendimento domiciliar per capita (RDPC) no Brasil – 2012 a 2018

Ano	Total (1 000 pessoas)	Até 1/4 [1]	Mais de 1/4 até ½
2012	199.054	8,6	18,1
2013	200.949	8,5	17,3
2014	202.734	8,0	17,0
2015	204.428	9,2	17,8
2016	205.386	11,3	18,5
2017	207.004	11,5	17,7
2018	207.743	10,6	17,6

Fonte: IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais:** rendimentos. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html. Acesso em: 1 ago. 2020. **Nota:** [1] A partir do ano de 2016, o rendimento de 1/4 S/M, deixou de ser "Até um quarto" e passou a ser "Mais de zero a um quarto".

Cumpre ressaltar que a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, e sua posse como Presidente da República, em 2019, representou o aprofundamento, no Brasil, de tendências autoritárias, fascistas, ultraconservadoras e ultraliberais que passaram a pôr em xeque importantes conquistas civilizatórias da sociedade brasileira em todos os campos das políticas públicas.

É, portanto, nesse contexto de avanço do conservadorismo nas políticas públicas, de ataque aos direitos sociais e de crescente insegurança do trabalho que o Brasil enfrenta a partir de 2020 os efeitos nefastos da pandemia da COVID 19 sobre um mercado de trabalho já com fortes tendências de desestruturação.

De fato, a pandemia implicou em impactos profundos no mercado de trabalho, afetando principalmente os trabalhadores com menor proteção social. Ademais, como a crise sanitária impôs regras de distanciamento e isolamento social, muitas pessoas ficaram impossibilitadas de procurar empregos, seja pelo isolamento ou mesmo porque a atividade econômica desacelerou. Desta forma, de acordo com a PNAD Covid/IBGE (2020), na passagem do primeiro para o segundo

trimestre de 2020, o total de pessoas que deixaram de procurar emprego cresceu 19,1% no Brasil (+913 mil pessoas). Segundo a fonte citada, caso a força de trabalho potencial fosse considerada, o país atingiria uma taxa real[7] de desocupação de 22,7% no final de 2020.

No que se refere ao perfil das ocupações segundo a posição e categoria do emprego, no contexto da Pandemia, os mercados de trabalho formal e informal[8] foram impactados de formas diferentes em cada um dos trimestres do ano de 2020.

Observa-se que os mais afetados pela pandemia, em um primeiro momento, foram os trabalhadores informais. Na passagem do primeiro para o segundo trimestre de 2020, o estoque de trabalhadores informais no Brasil recuou 16,4%, implicando em uma taxa de informalidade em patamar reduzido. Esse movimento expôs a maior vulnerabilidade dessa categoria. No período seguinte, isto é, no terceiro trimestre, os mais impactados foram os trabalhadores formais. Essa inversão se deve ao fato de o trabalhador informal ser mais sensível a mudanças na conjuntura: foi o primeiro a ser impactado e o primeiro a retomar as atividades, o que pode ser verificado também no último trimestre do ano de 2020, quando a abertura de novas vagas foi impulsionada pela informalidade cuja taxa registrada no Brasil foi de 39,5%. (PNAD/Covid/IBGE, 2020)

Face ao exposto, vislumbra-se um cenário bastante pessimista quanto aos efeitos econômicos e sociais da atual crise, ocasionada pela pandemia da Covid-19, sobretudo considerando-se as particularidades de sua forma de enfrentamento no Brasil.

De fato, cumpre ressaltar a postura de descaso assumida pelo governo Bolsonaro, face ao drama sanitário e social sem precedentes

---

[7] Taxa combinada de desocupação somada a força de trabalho potencial em relação a força de trabalho ampliada.

[8] São considerados informais as pessoas sem carteira assinada (empregados do setor privado ou trabalhadores domésticos), sem CNPJ (empregadores ou empregados por conta própria) ou trabalhadores sem remuneração.

vivenciado pelo mundo e, particularmente, por um país como o Brasil, já historicamente marcado pela desestruturação do mercado de trabalho e por elevados índices de pobreza e de desigualdade.

Mesmo um cenário mais otimista impõe grandes desafios ao Sistema Brasileiro de Seguridade Social, mediante a articulação entre as três políticas que compõem o tripé desse Sistema, instituído pela Constituição Federal de 1988, quais sejam: as Política de Saúde, Previdência e Assistência Social.

Contudo, a crise ocasionada pela pandemia da Covid-19 emerge em um contexto em que esse Sistema já vinha sofrendo fortes ameaças com o aprofundamento das contrarreformas de orientação ultraliberal, orientadas pelo ajuste fiscal, implementadas desde o governo Temer e exacerbadas no governo Bolsonaro.

Além disso, deve-se considerar que o governo federal anunciou atualmente a intensão de retomar, a partir de 2021, o *normal econômico* verificado antes da pandemia da Covid-19, ou seja, variação do PIB entre 1,1% e 1,3% registrada entre os anos de 2017 e 2019. Em sendo isso, de fato, alcançado, o Brasil retomará o patamar do PIB de 2014 somente no ano de 2030 e o PIB per capita no ano de 2037.

Em síntese, trata-se da mais grave crise econômica já registrada pela trajetória histórica do capitalismo brasileiro.

3 MEDIDAS DE PROTEÇÃO SOCIAL PARA ENFRENTAMENTO AO AVANÇO DA POBREZA NA CONJUNTURA DA COVID-19: por que a prevalência da transferência monetária focalizada e da renda básica universal?

No espaço do presente item são apresentadas modalidades, concepções e o debate recente sobre Programas de Transferência de Monetária Focalizados e Renda Básica Universal para seguir com a apresentação e problematização dos Programas de Transferência Monetária implementados no governo de Jair Bolsonaro.

3.1 Modalidades, Concepções e o Debate sobre Programas de Transferência Monetária focalizados e Renda Básica Universal

A conjuntura decorrente da pandemia da Covid-19, anteriormente qualificada, referencia-se numa realidade que institui um projeto

> [...] conservador e autoritário, profundamente submetido aos interesses do capitalismo financeiro internacional, com verdadeiro desrespeito a princípios democráticos que vinham regendo a sociedade brasileira, cuja consequência de maior destaque é um amplo retrocesso dos direitos sociais e trabalhistas, além de desativação e redução de programas sociais relevantes para a população pobre. (Silva e Lima 2017, 15).

Nesse projeto

> Os pobres são individualizados, criminalizados e responsabilizados por sua situação de pobreza e por sair de uma situação que independe de sua vontade, além do cerceamento de liberdades, instituindo um verdadeiro Estado de exceção, sob o comando da arbitrariedade do Executivo e do Legislativo, com apoio da mídia e do Judiciário (Silva e Lima 2017, 16).

Trata-se de um contexto socioeconômico e político-institucional de avanço do conservadorismo, de desconstrução dos direitos sociais e de desmonte da Seguridade Social no Brasil, no qual temos um novo grupo de vulneráveis (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP 2020) formado por mulheres e homens brancos, com curso superior completo e vínculos de trabalho mais estáveis em serviços *não essenciais* ou em *setores essenciais* mais economicamente afetados. Nesse grupo, inserem-se segmentos de trabalhadores constituídos principalmente por mulheres e homens negros, que mantêm vínculos instáveis com o mercado de trabalho, desprovidos de contrato formal e de proteção social. Ainda, segundo Estudos da Metrópole da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLch) da USP (2020), são 75,5 milhões de

pessoas (81% da força de trabalho no Brasil) que vivenciam algum tipo de vulnerabilidade em razão dos efeitos da pandemia da Covid-19. Ademais, os índios brasileiros, além da perseguição que sofrem nas suas terras, estão sendo dizimados pelo Coronavírus. Enquanto isso, segundo o Data Favela (2020), mais de 65% dos trabalhadores das favelas estão muito preocupados com o risco de perder o emprego e quase ¾ se preocupam muito com a renda familiar; mais de 8 em cada 10 pais ou mães de família têm muito medo de não ter dinheiro para alimentar seus filhos; mais de ¾ preocupam-se com a própria saúde; mais de 80% dos trabalhadores tiveram diminuição de renda e mais de 60% não têm recursos para mais de uma semana, de modo que cerca de 70 milhões de pessoas dependem do Benefício Emergencial do governo federal, ou seja, 1/3 da população brasileira não tem como sobreviver, tal é o tamanho da pobreza e da desproteção social.

O exposto sugere colocar uma pergunta central: que medidas de proteção social vêm sendo adotadas para atendimento do imenso contingente da população brasileira vivenciando desemprego, trabalho precarizado, pobreza e extrema pobreza?

A realidade coloca com destaque o avanço do debate, a elaboração de propostas e a implementação de programas de transferência monetária focalizados, incluindo também debate sobre a Renda Básica Universal. Nesse aspecto, torna-se necessário aclarar o entendimento conceitual sobre esses programas. Isso porque, no debate e na prática, dois aspectos são identificados: confusão e dificuldade de explicitar as especificidades conceituais de diferentes modalidades desses programas e desconhecimento ou omissão de diferentes perspectivas ideológicas que fundamentam os programas de transferência monetária.

Quanto às modalidades de programas de transferência monetária, temos: Programas de Transferência de Monetária Focalizados sem condicionalidades (Benefício Emergencial); Programas de Transferência

monetária focalizados e com condicionalidades (Bolsa Família); Renda Básica Universal (Alaska Dividendo[9]);

Os programas focalizados incluem alguns ou variados critérios para acesso, com maior destaque à **renda**, sendo geralmente o foco a população pobre, **indivíduo ou família** e a **idade**. Por vezes são priorizadas determinadas faixas etárias, como crianças, adolescentes, idosos. Outros critérios são a localização da moradia, como meio rural, favelas, assentamentos ou determinadas situações de vulnerabilidade, como deficiências, dentre outros. Por conseguinte, os programas focalizados determinam alguns ou variados critérios para acesso ao benefício disponibilizado[10]. Têm como função mitigar a pobreza ou atender a situações emergenciais.

Nessa modalidade de programas, o foco em grupos populacionais necessitados pode ser destacado como vantagem, todavia, a operacionalização dos critérios para focalização é um processo problemático, podendo ser de elevado custo financeiro, além de propiciar possibilidades de desvios, de corrupção e falta de transparência.

Por sua vez, a **Renda Básica** tem como qualificadores seu caráter **universal**, por destinar-se a todos os residentes de uma comunidade, Estado ou país; ser **incondicional**, ou seja, sem qualquer tipo de discriminação; disponibilizar valor monetário uniforme para todas as pessoas e não adotar requisição de testes de meios para comprovação de qualquer exigência, ou seja, independe da renda e do trabalho do beneficiário. Portanto, é uma transferência monetária, periódica, individual, universal e incondicional (REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA - RBRB [2019?]), tendo como função distribuir a riqueza

[9] Alaska Dividendo é mantido pelo Fundo do Alaska. O benefício tem variado de U$ 300,00 no início dos anos 1989 para o máximo de U$ 3.269,00 em 2008, quando o preço do petróleo era muito alto. Após 35 anos, pagando igual dividendo a todos, os residentes no Estado por um ano ou mais, vem se verificando que o Alaska e o Utah são os mais iguais dos 50 Estados americanos.

[10] Como veremos ainda nesse item, o Auxílio Emergencial é um bom exemplo de programa altamente focalizado por incluir variados critérios para acesso.

socialmente produzida para diminuição da desigualdade e alcance da Justiça Social[11].

Quanto a possíveis vantagens da Renda Básica Universal, seus idealizadores destacam que a universalidade simplifica e reduz os custos da gestão; favorece a transparência e reduz possibilidades de corrupção, além do seu caráter redistributivo e atendimento de necessidades dos mais vulneráveis. Todavia, os críticos da Renda Básica Universal tendem a apontar como aspectos negativos o alto custo desses programas e o desincentivo ao trabalho. Sobre o alto custo, cada programa deve definir fontes específicas de financiamento. Para Standing (2020), os Programas de Renda Básica Universal podem utilizar inicialmente políticas monetárias, por exemplo, criando um fundo nacional de capital, constituído e mantido por impostos sobre a riqueza e sobre danos causados por atividades nocivas para a ecologia, iniciando-se por imposto de carbono e outros combustíveis, devendo, a longo prazo, utilizar políticas fiscais. Ademais, todo programa de transferência monetária apresenta relevantes impactos nas economias locais, contribuindo, assim, para seu autofinanciamento. Quanto à possibilidade de a renda básica, em particular, contribuir para desincentivo ao trabalho, defendemos:

[11] É importante informar, quanto à prática, que há ampla variedade de propostas denominadas de renda básica circulando e em implementação em vários países, diferenciadas em vários aspectos: valores financeiros transferidos; periodicidade das transferências; fonte de financiamento; articulação com outras transferências e, na maioria, são experiências pilotos localizadas, geralmente são programas de transferência de renda incondicional, mas focalizados. Daí, alguns autores falarem em renda básica universal e renda básica parcial. Sobre concepções e práticas de Renda Básica Universal, veja: TORRY, Malcolm (ed.). **The Pelgrave International Handbook of Basic Income.** London: Pelgrave Macmilian, 2019; e sobre a experiência Brasileira de Renda Básica de Cidadania, veja na obra citada o capítulo**:** SILVA; Maria Ozanira da Silva e; LIMA Valéria Ferreira Sando de Almada. Citizen's Basic Income in Brazil: from Bolsa Família to pilot experiences. In: TORRY, Malcolm Editor. **The Palgrave International Handbook of Basic Income**. London: Palgrave Macmillan, 2019. p. 319-338.

> Que o valor da transferência monetária de um programa de renda básica seja suficiente para manutenção de condições de vida aceitáveis para todos, pois o primeiro direito que temos é o da sobrevivência. Nesse sentido, a renda básica pode, sim, desincentivar o trabalho, mas o trabalho precário, degradante e escravo, muito ainda presente na sociedade brasileira. Isso porque o público beneficiário conquista uma margem de possibilidade de negociar seus direitos, o que entendo como mérito desses programas. (SILVA 2020a, 7).

Expostas as concepções das modalidades de programas de transferência monetária consideradas no presente texto, há que ressaltar o avanço do debate sobre esses programas em destaque em nível internacional e, especificamente, no Brasil. Nesse debate identificam-se, com acentuada frequência, imprecisões conceituais sobre a diversidade de propostas em circulação, acrescidas de aparente consenso teórico-ideológico entre os diferentes defensores. Todavia, nosso entendimento é que, longe da neutralidade consensual, toda proposta e todo programa social inspira-se numa concepção de pobreza, conforme apresentado na introdução do presente texto. Por conseguinte, cada proposta, cada programa se fundamenta numa determinada concepção político-ideológica.

Partindo do pressuposto acima, verificamos que o avanço do debate internacional sobre transferência monetária para proteção social remonta aos anos 1980, com maior expansão nos anos 1990. Em 2020, é notória a expansão do debate internacional, bem como o registro do avanço do debate e formulação de propostas de Renda Básica Universal, conforme estudos de vários autores. (Bollain e Guanche 2020; Lain, Reventós e Alabao 2020; Torry 2020; Standing 2020).

A expansão do debate recente vem ocorrendo pela necessidade de implantação de programas para atender à elevação do desemprego e da pobreza no contexto da pandemia da Covid-19.

Nesse contexto, conforme demonstra o quadro a seguir, o estudo da Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2020)

identificou 15 programas de transferência de monetária na América Latina e Caribe, dirigidos a trabalhadores informais, formulados na conjuntura da pandemia da Covid-19. Alguns considerando pessoas ou famílias enquanto beneficiários, sendo a duração indicada de cada proposta de um a três pagamentos. No caso do Auxílio Emergencial adotado no Brasil, tem-se um espaço de tampo mais amplo, de abril a dezembro de 2020.

Quadro 1 - Demonstrativo de medidas e programas de transferência de monetária na América Latina e Caribe no contexto da pandemia da Covid-19[12]

País	**Nome do Programa**
Argentina	Refuerzo a beneficiários de planes sociales
Chile	Bono Covid-19
Jamaica	Covid Compassionete Grant
Argentina	Ingreso Familiar de Emergência
Colômbia	Ingreso Solidário
Panamá	Plan Panamá Solidario Programa de Seguridad Alimentaria "Nangareko"
Uruguay	Canastra de Emergência Alimentaria
Perú	Bono para Indepententes
Paraguay	Subsídio Pytyvõ
Paraguay	Programa de Seguridad Alimentaria "Nangareko"
Ecuador	Bono de Proteción Familiar por Emergencia Saniaria
República Dominicana	Programa "Quédate em casa
Brasil	Bono de Emergência
Costa Rica	Bono Proteger
Guatemala	Bono familiar

Fonte: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Informe Especial:** el desafio social em tempos del Covid-19. Santiago de

[12] Mapeamento sobre Programas de Transferência Monetária, realizado por pesquisadores do Brasil, Argentina e Uruguai no segundo semestre de 2020 indicou a seguinte realidade: em 21 países da América Latina foram identificados 45 programas de transferência Monetária implementados antes da pandemia da Covid 19 e 65 programas criados para enfrentar à situação socioeconômica decorrente da pandemia e, em 20 países do Caribe, foram identificados 5 programas anteriores à pandemia e 19 criados em decorrência da pandemia. (SILVA Coord., 2021), o que demonstra a prevalência desses programas na realidade latino-americana e caribenha.

Chile. 2020. Disponível em: https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19. Acesso em: 18 jul. 2020.

No Brasil, vem sendo retomado intenso debate tendo por referência a iniciativa do vereador Eduardo Suplicy do PT há cerca de trinta anos, sendo inclusive, em 2020, instituída a **Frente Parlamentar da Renda Básica**, reunindo 215 parlamentares de 23 partidos políticos em defesa da implantação urgente da Renda Básica.

Além do **Auxílio Emergencial,** implantado em abril de 2020, tem-se em apreciação no Legislativo brasileiro várias propostas, entre estas:

a) **Renda Básica Permanente**, Projeto de Lei nº 873, de 23 de março de 2020 de autoria do senador Randolfo Rodrigues (Rede do AP). Altera a Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, para instituir a Renda Básica de Cidadania Emergencial e ampliar benefícios aos inscritos no Programa Bolsa Família e aos cadastrados no CadÚnico, em casos de epidemias e pandemias.

b) **Renda Básica de Cidadania,** Projeto de Lei nº 2.742, de 19 de maio de 2020 do senador José Serra (PSDB-SP). Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que instituiu a renda básica de cidadania, para definir os critérios de recebimento e a fonte de custeio.

c) **Renda Básica Brasileira**, Projeto de Lei nº 3.023, de 1º de junho de 2020 de autoria do deputado Eduardo da Fonte (PP-PE). Cria o Programa Renda Básica Brasileira, propondo a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, em especial: Seguro Defeso, Programa Bolsa Família, Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Verde), Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

No campo de organizações da sociedade, tem-se a presença da RBRB (Rede Brasileira de Renda Básica) que vem mantendo interlocução, apoio e incentivando o debate e a elaboração de propostas

de programas de transferência monetária, com maior destaque à renda básica.

3.2 A TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA NO GOVERNO JAIR BOLSONARO

No governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), vem sendo mantida a tradição anterior de prevalência de programas de transferência monetária focalizados, com ou sem condicionalidades, com destaque ao Bolsa Família e ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), pré-existentes a esse governo, e a criação do Auxílio Emergencial instituído por pressão de organizações da sociedade para mitigar o desemprego, o crescimento do trabalho informal precarizado e o avanço da pobreza em decorrência da pandemia da Covid-19.

O Bolsa Família

O Bolsa Família, o maior Programa de Transferência Monetária focalizado e com condicionalidades em implementação no Brasil e na América Latina, foi instituído pela Lei Federal nº 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, iniciando, porém, sua implementação em outubro de 2003. Tem por objetivo garantir renda mínima direcionada para complementar a renda de famílias que vivem na extrema pobreza, com renda familiar per capita de até R$ 89,00 mensais e, na pobreza, com renda familiar per capita mensal entre R$ 89,01 a R$ 178,00, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. Propõe-se a combater a pobreza e a desigualdade no Brasil.

É um programa federal, que mantém a participação compartilhada das instâncias de governo: Estados, Municípios e Distrito Federal, cada nível de governo com atribuições específicas. É atribuição do Ministério da Cidadania a gestão do Programa e à Caixa Econômica Federal (CEF),

a execução dos pagamentos. A implementação do Bolsa Família ocorre de modo descentralizado nos 5.570 municípios brasileiros.

Na sua proposta, o Programa apresenta três eixos: **transferência monetária** para complementação de renda, destinada ao alívio imediato da pobreza; **condicionalidades**, acesso a direitos de saúde e educação para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, mediante a oferta de melhores oportunidades de inclusão social e **articulação com outros programas e ações**, a fim de estimular o desenvolvimento das famílias.

Pelas condicionalidades na educação, os responsáveis pelas famílias devem matricular as crianças e os adolescentes de 6 a 17 anos na escola e manter uma frequência escolar mensal de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. Na saúde, as crianças de 0 a 6 anos devem ser vacinadas, conforme calendário do Ministério de Saúde, ter o peso e a altura acompanhados e as mulheres grávidas devem fazer o pré-natal.

O valor monetário transferido para cada família mensalmente é o somatório de vários tipos de benefícios[13], definidos conforme a composição da família (número de pessoas, idades, presença de gestantes, etc.). Segundo dados dos Relatórios de Informações Sociais, consultados no site da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, consultado em 27/07/2021, o Bolsa Família atendeu, em junho de 2021 14.695.025 famílias, sendo que o valor transferido pelo governo federal, no mesmo mês, para pagamento de benefícios às famílias totalizou 1.221.955.108,00, situando este Programa na centralidade do Sistema de Proteção Social do país.

Mesmo no contexto do golpe institucional 2016, no período do governo de Michel Temer (1996-1998), marcado por recessão, desemprego e elevação da pobreza, não houve espaço para interferir no

[13] O Programa adota um conjunto variado de benefícios, tais como: Benefício Básico; Benefícios Variáveis; Benefício Variável Vinculado ao Adolescente e Benefício para Superação da Extrema Pobreza.

Bolsa Família, visto seu destaque durante as campanhas eleitorais para a presidência da República, além de sua funcionalidade para mitigar a pobreza crescente, o que lhe confere um amplo apoio popular com potencial para legitimar governos[14].

Em 2019, a presidência da República é assumida por Jair Messias Bolsonaro, referenciado num discurso moralizador, colocando a necessidade de limpeza dos programas sociais direcionados aos pobres, radicalizando uma concepção conservadora de focalização, com adoção de um discurso de criminalização, individualização e responsabilização dos pobres. Mesmo assim, dado o potencial de legitimação do Bolsa Família, prometeu, durante a campanha eleitoral, um décimo terceiro benefício a ser pago a partir de dezembro de 2019, embora mantenha medidas de restrição do Programa, com adoção de amplo processo de revisão e controle das famílias beneficiárias. Chega a deslocar o centro de influência do Programa do Ministério da Cidadania, para órgãos responsáveis pela economia, com a adoção de ações denominadas *pente fino* para retirar do Programa aqueles que consideram não atender aos critérios estabelecidos para inserção, sem, porém, demonstrar transparência e sem divulgar o que consideram *irregularidades*. Assim, priorizam uma focalização conservadora na busca de zerar a fila de espera das novas famílias cadastradas, por ser essa uma promessa de campanha. (Silva 2020b).

Além de medidas burocráticas, desqualificadoras e reducionistas, o Bolsa Família sofreu reduções e dificuldades orçamentárias desde junho de 2019, considerado por Tereza Campello (2020) que a redução orçamentária do Bolsa Família é uma opção política do governo Bolsonaro, cuja consequência é a interrupção do processo de redução da pobreza e da extrema pobreza que vinha ocorrendo pela visão de que **pobre é gasto**, desconhecendo o impacto que o Bolsa Família vem tendo

[14] A popularidade do Governo Temer foi a mais baixa de toda a história, alcançando em junho de 2017, aprovação de somente 3% da população brasileira.

para o crescimento das economias locais, principalmente nos municípios pequenos. Nesse aspecto, a autora citada informa que, em 2019, as cidades mais pobres foram as que tiveram mais corte do Bolsa Família, ocorrendo também a suspensão de inclusão de famílias que se encontravam na fila de espera[15], mesmo atendendo aos critérios de inclusão. Ademais, tem-se crescentes filas para concessão do auxílio maternidade, aposentadoria e o Benefício de Prestação Continuada. (Campello 2020).

Em termos orçamentários, os recursos para o Bolsa Família foram reduzidos de R$ 32,5 bilhões, em 2019, para 29,5 bilhões para 2020, situação agravada com a criação do Benefício Emergencial e a tentativa de elaboração de um programa denominado Renda Brasil para substituir o Bolsa Família.

O declínio do Bolsa Família coloca o seguinte questionamento: por que vem sendo mantido nessa conjuntura adversa?

Estudos e pesquisas que temos desenvolvido, em diferentes momentos conjunturais, sobre o Bolsa Família e outros programas de transferência monetária sugerem pelo menos três determinações para justificar e explicar a manutenção do Programa na atualidade do pós-golpe 2016: a dimensão massiva e a aprovação do Programa presente em todos os 5.570 municípios brasileiros; o contexto do avanço da

[15] A fila de espera, deixou de ser zerada desde junho de 2019, chegando em dezembro com mais de 1 milhão de famílias, sendo o Programa congelado inclusive nas regiões com maior concentração de pobreza. O Maranhão, o Estado mais pobre do país, teve 550 mil famílias cortadas do Programa, sob a alegação de irregularidade e suspensão para averiguação. Em novembro não havia ainda recursos garantidos para pagamento do 13º benefício, promessa de campanha de Bolsonaro, sendo utilizados recursos da Previdência Social para o pagamento do 13º benefício.
A situação de declínio do Bolsa Família, além de veiculada em reportagens da Folha de São Paulo é analisada em outro artigo publicado: THE ECONOMIST. **Bolsa Família, Brazil's addmired anti-poverty programme, is flailing**. [S. l.], 2020. Disponível em: https://www.economist.comthe-amercas/2020/01/30/bolsa-familia-brazils-admired-anti-poverty-programme-is-fialing. Acesso em: 13 abr. 2020.

pobreza no país e a necessidade de legitimação dos governos. (Silva 2019b; Silva 2020b).

O desenvolvimento do capitalismo, embora fundamentado na exploração e nas desigualdades, requer ordem e estabilidade para seu avanço. Nesse aspecto, o incremento da pobreza coloca exigências aos governantes para sua mitigação e controle. Assim, no caso brasileiro, mesmo no contexto de desmonte de direitos e desestruturação da proteção social que vinha avançando pós-Constituição Federal de 1988, os governos não podem desconsiderar um nível muito elevado do incremento da pobreza como vem ocorrendo nos anos recentes, com aprofundamento no contexto da pandemia da Covid-19. Essa é uma situação geradora de insegurança para o desenvolvimento econômico que requer que seja mitigada e controlada, de modo que, nesse contexto, o Bolsa Família termina sendo o único programa significativo para mitigar a pobreza, o que pode ser explicado pelos seguintes motivos:

> [...] o baixo custo do Programa, menos de ½ % do Produto Interno Bruto; o amplo contingente da população brasileira inserida no Bolsa Família, chegando a 14 milhões de famílias, o que representa aproximadamente 56 milhões de pessoas, se considerada a média de 4 pessoas por família; a dinamização das economias locais, principalmente dos municípios de pequeno porte que representam a grande maioria dos municípios brasileiros; sua abrangência geográfica por ser implementado em todos os 5.570 municípios e o potencial eleitoral que o Programa tem demonstrado nas eleições presidenciais no Brasil, desde sua criação (Silva 2019b, 18)[16].

Ademais, o Bolsa Família tem demonstrado significativo potencial de legitimação dos governos, de modo que nas campanhas para eleição

[16] Aqui faço uma distinção entre um programa com potencial eleitoral, no caso do Bolsa Família pela abrangência geográfica e elevado contingente populacional que alcança, de um programa eleitoreiro quando utilizado meramente para conseguir votos.

à presidência da República os candidatos se veem compelidos a exaltar sua importância, inclusive propondo melhorias.

A assimilação pelo governo Bolsonaro do potencial legitimador de um programa de transferência monetária massivo como o Bolsa Família; a busca de consolidar a aceitação popular já demonstrada com o Benefício Emergencial e o desejo de garantir plataforma eleitoral para possível reeleição em 2022, passaram a inspirar a definição, no gabinete do Ministro da Economia, de um programa denominado Renda Brasil, posteriormente denominado Renda Cidadã e, por último Auxílio Brasil que substituiu o Bolsa Família, em novembro de 2021. Trata-se de um processo sem interlocução com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com a experiência de 18 anos do Bolsa Família, com a sociedade organizada e com o parlamento. Isso porque o governo Bolsonaro demonstra incômodo com a designação Bolsa Família, herança do Partido dos Trabalhadores, sigla de sua maior oposição.

Muito estranho o isolamento do Ministério da Cidadania, onde está alocado o Bolsa Família, nesse processo, de modo que Paulo Guedes, Ministro da Economia, se transformou na voz única do Renda Brasil/Renda Cidadã, emitindo informes limitados e reelaborados frequentemente. Chegou a anunciar como objetivo unificar diversos programas (salário família, abono salarial e seguro defeso) e o Auxílio Emergencial. O benefício mensal proposto, inicialmente, foi de R$ 250,00 a R$ 300,00, com a indicação de ser um valor superior ao do Bolsa Família (aproximadamente R$ 200,00 mensal), desconsiderando que os benefícios do Bolsa Família não tiveram reajuste há 4 anos. A população alvo prevista são pessoas com renda menor que o salário-mínimo, sendo que os beneficiários do novo programa não podem receber mais de um benefício social. Assim, propõe-se a atender 10 milhões a mais de pessoas do que o Bolsa Família, novamente desconsiderando a crescente fila de famílias a espera de inserção no Bolsa Família, mesmo atendendo a critérios para ingresso, desde 2019. O financiamento foi atribuído a recursos do Bolsa Família, recursos dos

programas extintos, fim da desoneração dos produtos da cesta básica, além do fim de deduções do Imposto de Renda com a saúde, incluído, posteriormente, diminuição do orçamento do BPC, além do congelamento de reajustes de aposentadorias e pensões do regime geral e diminuição de parcelas do Seguro Desemprego. Fica demonstrado que o Renda Brasil seria financiado tirando dos pobres para os miseráveis, proposta rejeitada pelo próprio presidente Bolsonaro que, a princípio, suspendeu qualquer discussão sobre o Renda Brasil até 2022.

Diante de forte pressão de setores organizados, do parlamento e da população empobrecida e, cada vez mais, em situação de fome, em meados de 2021, é retomada a discussão sobre o Bolsa Família, agora para transformá-lo num programa, com a proposta de ampliar o público atendido e até dobrar o valor do benefício. Essa é mais uma demonstração do uso eleitoreiro dos programas de transferência monetária, visto que 2022 é ano eleitoral e o possível candidato à presidência do Brasil, Jair Bolsonaro, vem caindo nas pesquisas, em razão de sua desastrosa administração da pandemia da Covid 19.

Nesse contexto, é então criado o Auxílio Brasil em substituição ao Bolsa Família, cuja medida provisória foi entregue pessoalmente pelo Presidente da República ao presidente da Câmara dos Deputados, no dia 9 de agosto de 2021, com indicação dos seguintes objetivos: promover a cidadania com garantia de renda; reduzir a pobreza e a extrema pobreza; promover o desenvolvimento das crianças; ampliar o atendimento de crianças em creches e estimular crianças, adolescentes e jovens a terem desempenho científico e tecnológico de excelência.

A Medida Provisória não especifica fontes de recursos para o Programa nem o valor do benefício que, segundo o presidente, será elevado em 50% o valor médio do Bolsa Família de R$ 189,00, que se encontrava em vigor, isso sem considerar que o Bolsa Família não foi reajustado no seu governo e o prometido décimo terceiro benefício só foi pago em 2019.

Por oportuno, destacamos manifestação pública emitida pela Rede Brasileira de Renda Básica (RBRC), 2021, sob o título: “Novo Bolsa Família” é insuficiente e cruel com os mais pobres. Na manifestação, a RBRC ressalta que os dois problemas maiores do Bolsa Família não foram considerados: acabar com as filas de espera de famílias que atendem a critérios de elegibilidade, mas não são incluídas e necessidade de definição de regras de atualização periódica do valor do benefício. Ademais, é atribuída ao Poder Executivo a responsabilidade exclusiva de editar regulamentos relativos a valores de benefícios, prazos e regras de permanência, além de distanciar a garantia de renda das demais ações da rede de proteção social e dificultar acesso a serviços e benefícios. Em resumo, a RBRC considera o Auxílio Brasil, conforme a estruturação adotada na medida provisória, pior que o Bolsa Família nos seguintes aspectos: os valores dos benefícios e o número de novas famílias a serem incluídas no programa não são definidos; empurra beneficiários para endividamento mediante crédito consignado; condiciona novos auxílios ao sucesso em jogos esportivos e olimpíadas escolares, sem oferecer condições; é incompreensível para parte dos beneficiários ao fixar nove modalidades de benefícios; não considera os apontamentos e falhas da implementação do Benefício Emergencial; não cria a transição dos dados do Auxílio Emergencial para o Cadastro Único e não dialoga com a realidade econômica que impõe novas respostas para a população brasileira.

Outra manifestação importante a destacar foi uma nota publicada pelo Fórum de Secretários/as de Estado de Assistência Social (FONSEA) que lamenta o governo federal não vir atendendo reiteradas solicitações para o diálogo com gestores estaduais, do Distrito Federal, gestores municipais, coordenação do Cadastro Único e do Bolsa Família para discussão conjunta de alterações que impliquem em aprimoramentos e ampliação de acesso em programas sociais. Todavia, o que vem ocorrendo são modificações estruturais no campo das políticas sociais, como já afirmamos anteriormente, deslocadas dos ministérios

pertinentes para o campo da economia, sem considerar possíveis impactos de alterações no grave cenário de crise social em que vivemos.

Sob o ponto de vista do FONSEA, com a proposta do Auxílio Brasil, ficamos cada vez mais distanciados da implantação da Renda Básica de Cidadania indicada enquanto primeiro passo a ser adotado pelo Bolsa Família. Nesse aspecto, são ressaltados, entre outros os seguintes retrocessos: reforço a uma lógica de desempenho e "esforço" individual; minimiza as obrigações do Estado, por exemplo, em relação a creches, estimula a emancipação de famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza por esforço individual; estimula a inserção de adolescentes, jovens e adultos no mercado de trabalho com recebimento de "bônus" e sem proteção social; propõe a substituição de entrevistadores sociais pelo acesso direto com uso de aplicativo, desconsiderando as dificuldades da população alvo do programa em manusear e ter acesso ao computador e à internet, desconsiderando também a ampla rede do Sistema Único de Assistência Social em todos os municípios brasileiros.

O exposto demonstra o avanço do uso da focalização conservadora e controladora que distanciam as iniciativas de transferência monetária adotadas no Brasil do que vem ocorrendo no resto do mundo que busca da garantia de renda para todos mediante programas de Renda Básica Universal, mesmo que seja ainda imposta uma transição da focalização, sem condicionalidades.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC)

O BPC é um programa de transferência monetária focalizado, mas sem condicionalidades, pré-existente ao governo Bolsonaro. Trata-se de um benefício assistencial, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, em seu art. 20º. Consiste numa transferência monetária mensal no valor de um salário mínimo, destinada a idosos com 65 anos ou mais e a pessoas com

deficiências que não possuem capacidade para vida independente e para inserção/reinserção social no mercado de trabalho.

O texto original de criação do BPC previa que a família deveria ter renda per capita inferior a 1/4 de salário-mínimo. Todavia, esse critério foi alterado pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, em seu art. 20º-A, segundo a qual, em caso de calamidade pública ou de emergência de saúde pública de relevância internacional em decorrência da Covid-19, o critério para acesso ao benefício foi ampliado para o recebimento de renda per capita inferior a ½ salário-mínimo, embora não possa ser acumulado com outros benefícios previdenciários.

Em termos da prática da concessão do BPC, esse é um programa pouco divulgado, limitando sua procura. Ademais, em razão de o atendimento dos postos do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), ter sido suspenso de março a setembro de 2020, em razão da pandemia, é muito alta a fila de demandantes do benefício não atendidos.

Auxílio Emergencial

O Auxílio Emergencial foi instituído pelo Projeto de Lei 3.023/2020, cujo objetivo é atenuar a realidade de ampliação do desemprego, do trabalho informal precarizado e da pobreza no contexto da pandemia da Covid-19. Convém ressaltar que esse programa é produto de pressões de movimentos de várias associações civis, economistas, cientistas sociais e de pessoas afetadas pela pobreza e o desemprego. (RBRB [2019?]).

É um programa massivo de transferência de renda não condicionada, mas altamente focalizado, disponibilizando benefício de R$ 600,00 mensais, com duração inicial de três meses, estendido posteriormente até dezembro de 2020, porém com a redução do benefício para R$300,00 a partir de setembro de 2020[17].

[17] O Benefício Emergencial, inicialmente previsto para ser concedido por três meses

O público-alvo são microempreendedores individuais; contribuinte individual ou facultativo do Regime Geral da Previdência Social; trabalhador informal inscrito no Cadastro Único do governo federal ou em aplicativo da CEF e beneficiários do Bolsa Família. Esse público deve atender aos seguintes critérios para acesso ao benefício: ter mais de 18 anos; renda per capita familiar de meio salário-mínimo ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos e não ter tido rendimentos tributáveis, em 2018, devendo incluir, no máximo, duas pessoas por família, sendo que mulheres chefes de família monoparental têm direito a receber o benefício em dobro, ou seja, R$ 1.200,00 mensais[18].

Falar do Benefício Emergencial, implica destacar recorrentes problemas para acesso e implementação do Benefício**:** 7,4 milhões de pessoas elegíveis para receber o benefício vivem em domicílios que não têm acesso à internet, além de dificuldades com o manejo do aplicativo;

(abril, maio e junho), ampliou a concessão do Benefício por mais três meses (julho, agosto e setembro), sendo posteriormente estendido para dezembro de 2020. Todavia, essa nova ampliação instituiu critérios mais restritivos para o acesso. Além das regras previstas, acrescentou as seguintes restrições: exclusão de preso em regime fechado e de brasileiros residentes no exterior; foi mantida a idade mínima de 18 anos, exceto para adolescentes mães; foi também mantida a renda per capita de, no máximo, meio salário mínimo ou renda familiar total de até 3 salários mínimos; sobre o Imposto de Renda da Pessoa Física foi considerada a declaração de 2020, com exclusão dos que receberam rendimentos isentos, não tributáveis ou tributáveis na fonte acima de R$ 40 mil, ficando ainda de fora pessoas incluídas na declaração como dependentes; foi retirado do auxílio quem tinha, em 31 de dezembro de 2019, a posse ou a propriedade de bens e direitos em valor de R$ 300 mil, sendo ainda excluído quem adquiriu vínculo de emprego com carteira assinada; quem obteve benefício previdenciário ou assistencial, como aposentadoria, BPC ou pensão por morte. Foi, porém, mantida a acumulação do benefício para mulher chefe de família, todavia será a única a receber o benefício na família.

[18] Posteriormente, o público-alvo do Benefício Emergencial foi ampliado pelo Projeto de Lei nº 873/2020 de autoria do senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP) com a inclusão de catadores de material reciclável, seringueiros, taxistas, mototaxistas, motoristas de aplicativos, manicures, diaristas e pescadores artesanais, permitindo também que mães adolescentes, mesmo com menos de 18 anos, recebam o benefício.

na implementação, verificou-se falta de planejamento para distribuição do benefício, gerando aglomerações que ampliam a potencialidade do contágio. Verificam-se ainda dificuldades de acesso junto às agências pagadoras; distorções na concessão e denúncia de uso indevido do benefício; falta de transparência na seleção do público demandante; informações desencontradas e atrasos nos pagamentos; demora no processo de análise das solicitações, além de ignorar o aparato institucional já consolidado no Cadastro Único que dispõe de 11.908 postos em todos os municípios e a experiência de 17 anos do Bolsa Família. (Silva 2020a).

Em contraposição aos problemas citados, o Benefício Emergencial apresenta contradições e positividades tais como: atendimento massivo no contexto de avanço da pobreza, alcançando cerca de 70 milhões de pessoas; não ter condicionalidade; ampliar o espaço para a proteção social por meio de transferência monetária e, contraditoriamente, explicitou o tamanho da pobreza no Brasil, impulsionando o debate sobre programas de transferência monetária condicionados e Renda Básica Universal.

O Benefício Emergencial, concedido até dezembro de 2020 foi suspenso nos três primeiros meses de 2021, sendo recriado em abril, mediante fortes pressões de organizações da sociedade, profissionais de diversas categorias, do Parlamento brasileiro e da elevação da extrema pobreza e da fome. Ademais, 2021 iniciou-se com a ampliação do público atingido pelo coronavírus, em razão da denominada segunda onda da Covid-19 no Brasil. A esperada retomada do crescimento econômico e do emprego não ocorreu. Ao contrário, ampliam-se o desemprego, o trabalho desprotegido, a pobreza, a extrema pobreza e a fome dos que dependiam do Benefício Emergencial interrompido.

Nesse contexto, institui-se uma realidade de pressão sobre o governo federal para recriar o Benefício Emergencial, sendo editada a Medida Provisória N. 1.039 de 18 de março de 2021 da Presidência da República/Secretaria-Geral/Subchefia para Assuntos Jurídicos que

determina, a princípio, vigência do benefício de abril a julho de 2021, posteriormente estendida até dezembro. Todavia, o novo Benefício Emergencial foi produto de uma proposta restritiva quantitativamente, passando do atendimento de 68 milhões de pessoas para uma previsão de atender até 40 milhões. Ademais, os critérios, que deveriam ser para inclusão, além de numerosos, aprofundam o modelo de focalização conservadora, adotado anteriormente. Inclui ampla quantidade de exigências e de motivos de exclusão que pouco sobra para favorecer a inclusão de possíveis beneficiários. Isso num contexto socioeconômica de elevação do desemprego, da pobreza, da extrema pobreza e da fome. Para completar o quadro restritivo do novo Auxílio Emergencial, o valor mensal do benefício foi reduzido pela metade, de modo que para mulheres provedoras de família monoparental o valor mensal do benefício ficou em R$ 375,00; o valor médio foi limitado a R$ 250,00 e o valor para família unipessoal foi fixado em R$ 150,00, valores insuficientes para compra da sexta básica de alimentos.

Os programas de transferência monetária vêm constituindo medidas de proteção social prevalentes no Brasil a partir da segunda metade dos anos 1990. (Silva, Yazbek e Giovanni 2017). No geral, são focalizados na população pobre e extremamente pobre, com condicionalidades, como o Bolsa Família, ou sem condicionalidades, como o BPC e o Benefício Emergencial. No governo Bolsonaro esses programas vêm sendo mantidos, conforme explicitamos anteriormente, embora subordinados a setores econômicos do governo, além da institucionalização de aparatos de controle para concessão e manutenção de benefícios, mediante a adoção do que denominam *pente fino,* chegando a expressar desprezo pelos pobres, que são responsabilizados por sua pobreza e pela superação individualizada de uma situação de caráter estrutural.

5. CONCLUSÃO

Nas reflexões aqui desenvolvidas, procuramos refletir e problematizar sobre o declínio e o acirramento da pobreza no Brasil considerando o período recente (2003-2020), com destaque ao agravamento das desigualdades no contexto da Covid-19, ensejando as respostas do Estado Brasileiro para proteção social, numa realidade de avanço do desemprego, do trabalho informal precarizado e da pobreza.

A articulação entre as categorias pobreza e trabalho foi a referência adotada na construção do texto, considerando a pobreza enquanto um processo histórico, econômico, social, cultural e político, complexo e multidimensional, cuja determinação principal é de ordem estrutural e conjuntural. De fato, a pobreza é produto da exploração, decorrente do trabalho não pago (mais valia), da má distribuição da riqueza socialmente produzida e da tendência à criação de um exército industrial de reserva, inerente ao processo de acumulação capitalista.

Verificou-se que, após significativos avanços experimentados, a partir de 2003, em direção à redução do desemprego, da informalidade das relações de trabalho, da pobreza e da extrema pobreza, bem como da desigualdade, assistiu-se, no Brasil, sobretudo após 2015, a um processo de reversão de tais indicadores em um contexto de forte crise econômica, política e institucional, que passou a pôr em xeque as importantes conquistas logradas na primeira década de 2000. Tal contexto se agravou após o golpe de 2016 e, principalmente, com a eleição, em 2018, de Jair Bolsonaro para a presidência da República, expressando a vitória de um projeto político-ideológico ultraliberal e ultraconservador que tem resultado em um expressivo desmonte das políticas públicas em todos os campos e em um ataque sem precedentes aos direitos sociais.

É nessa conjuntura já tão adversa que o Brasil enfrenta os efeitos deletérios da crise sanitária ocasionada pela Pandemia da Covid-19, que vem explicitando as fraturas e os limites do padrão vigente de regulação, de inspiração ultraliberal.

Buscando as medidas instituídas para proteção social da população mais atingida na realidade socioeconômica e política na conjuntura

recente, ficou demonstrada a prevalência de programas de transferência monetária como medida de proteção social, inspirando o seguinte questionamento: por que os programas de transferência monetária se tornaram prevalentes no contexto do neoliberalismo?

Mesmo estabelecendo distinção entre programas de transferência monetária focalizados, cuja função é mitigar a pobreza e atender a situações emergenciais e o Renda Básica Universal, cuja função é a redistribuição da riqueza socialmente produzida e a promoção da justiça social, os programas de transferência monetária voltam-se para atender a necessidades básicas de pessoas e famílias, mas também dinamizam as economias locais e são significativa fonte de legitimação de governos.

As reflexões demonstraram a necessidade de considerar dois aspectos relevantes. O primeiro diz respeito à confusão conceitual entre programas de transferência monetária focalizados e Renda Básica Universal, quer seja nos espaços institucionais, entre os operadores dos programas, entre políticos e até entre estudiosos dessa temática. O segundo aspecto é a necessidade de tornar claro que os defensores desses programas apresentam orientações político-ideológicas diversas, daí podermos falar que estamos diante pelo menos de dois projetos:

a) Um projeto de orientação **conservadora**, marcado pelo oportunismo que busca popularidade e legitimação política, vendo nos pobres um amplo segmento da população que pode ser manipulado, controlado e submisso a benefícios que garantam minimamente sua sobrevivência. Para estes, o benefício deve ser o menor possível para não desestimular o trabalho e o objetivo principal é desmontar o estado de bem-estar, precarizando ainda mais a saúde, a educação e o trabalho, no caso brasileiro, na busca de legitimação de um governo ilegítimo, porque é anti-democrático, anti-pobres e antiminorias;

b) Um projeto de conteúdo **progressista**, cujo foco é a redistribuição da riqueza socialmente produzida; é promover a justiça social, garantindo um padrão de vida civilizatório, estimulando a liberdade para fazer opção, inclusive de não se submeter a trabalho

degradante e similar ao trabalho escravo. Esse é um projeto que articula as transferências monetárias com a ampliação da rede de proteção social, centrando-se no direito à educação; à saúde e ao emprego.

Esse é o projeto que os autores deste artigo assumem e defendem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, Ricardo Paes de et al. Determinantes da queda da desigualdade de renda no Brasil. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (Orgs.). **Situação social brasileira:** 2007. Brasília: IPEA, 2009. P. 81- 128

BOLLAIN, Julen; GUANCHE, Tinxara. Uma renta básica para salir juntas de esto. **Red Renta Básica**, [S. l.], 2020. Disponível em: http://www.redrentabasica.org/rb/una-renta-basica-para-salir-juntas-de-esto/. Acesso em: 19 abr. 2020

CAMPELLO, Tereza. "Economizar" no Bolsa Família é uma opção governamental de ampliar a exclusão de pessoas do programa. [Entrevista cedida a] Patrícia Fachin e Ricardo Machado. **Instituto Humanitas Uunisinos On-Line,** São Leopoldo, 2020. Disponível em: http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/596874-economizar-no-bolsa-familia-e-uma-opcao-governamental-entrevista-especial-com-tereza-campello. Acesso em: 15 mar. 2020.

COMISIÓN ECNÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Informe Especial:** el desafio social em tempos del Covid-19. Santiago de Chile. 2020. Disponível em: https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19. Acesso em: 18 jul. 2020.

DATA FAVELA. **Coronavírus nas favelas II**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em www.datafavela.org. Acesso em: 2 jul. 2020.

HOLANDA, Felipe Macedo de; ANCHIETA JÚNIOR, Vicente. Prontos para a mudança de ciclo? O que mostram os dados desagregados recentes do mercado de trabalho brasileiro. **Boletim do Observatório Social e do Trabalho**, São Luís, ano 3, n. 2, p. 1-4, 2014. Disponível em: http://www.gaepp.ufma.br/boletim/images/ctj/PDF/Boletim_2016_1/foco%20-%atual. pdf. Acesso em: 23 abr. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua – Terceiro Trimestre de 2017**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualização/periodicos/2421/pnact_2017_3tri.pdf. Acesso em: 5 set. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua Mensal:** Pesquisa Básica - 2001-2015. Rio de Janeiro, nov. 2015. Disponível em:

https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnad/geral/pesquisa-basica. Acesso em: 1 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais:** rendimentos. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html. Acesso em: 1 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) COVID-19. Rio de Janeiro, novembro/2020. Disponível em: <covid19.ibge.gov.br/Pnad-covid>. Acesso em abril de 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Previdência e assistência social: efeitos no rendimento familiar e sua dimensão nos estados. **Comunicado do presidente**, Rio de Janeiro, n. 59, p. 2-18, 2010. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5294/1/Comunicados_n59_Previd%c3%aancia.pdf. Acesso e: 1 jul. 2010.

LAIN, Bru; REVENTÓS, Daniel; ALABAO, Nuria. Uma renta básica em la actual situación y más allá. De momento, gana la banca. **Red Renta Básica**, [S. l.], 2020. Disponível em: http://www.redrentabasica.org/rb/una-renta-basica-en-la-actual-situacion-y-mas-alla-de-momento-gana-la-banca/. Acesso em: 26 abr. 2020.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Editorial: a questão do neodesenvolvimento e as políticas públicas: o debate contemporâneo. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 17, n. 2, p. 258-288, jul./dez. 2013.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada; ANCHIETA JÚNIOR, Vicente; SOUSA, Rafael Moraes de. Rebatimentos da recessão no mercado de trabalho e mudanças regressivas no marco regulatório. **Boletim do Observatório Social e do trabalho**, São Luís, ano 4, n. 3, p. 1-4, 2015. Disponível em: http://www.gaepp.ufma.br/boletim/images/ctj/PDF/Boletim_ano_4_n_3/em%foco.pdf. Acesso em: 23 abr. 2015.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada; MORAES, Geílson Bruno Pestana; SILVA, Rafael Thalysson Costa. A atual conjuntura de aprofundamento da precarização do trabalho no Brasil e no Maranhão e as recentes medidas de flexibilização das relações de trabalho. **Boletim do Observatório Social e do Trabalho**, São Luís, ano 6, n. 2, p. 1-6, 2017. Disponível em: http://www.gaepp.ufma.br/boletim/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=79.Acesso em 23 abr. 2018.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada; NASCIMENTO, Talita de Sousa; MOCHEL, Juliana Sousa de Araújo. A informalidade das relações de trabalho no Brasil: determinações e novas configurações. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 4., 2009, São Luís. **Anais...** São Luís: PPGPP/UFMA, 2009.

MARX, Karl. **O Capital:** crítica da economia política. V.1-3. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os economistas).

MARX, Karl. **Salário, preço e lucro.** São Paulo: Abril, 1982.

POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo L. C. Pobreza e mudanças sociais recentes no Brasil. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (Orgs.). **Situação social brasileira:** 2007. Brasília: IPEA, 2009. P. 129-150

RAICHELIS, Raquel; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. O trabalho da equipe de profissionais do Bolsa Família. *In* SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord). **O Bolsa Família:** Verso e Reverso. Campinas: Papel Social, 2016. p. 129-143.

RAMOS, Lauro; CAVALERI, Rosangela. O mercado de trabalho brasileiro em 2007. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (Orgs.). **Situação social brasileira:** 2007. Brasília: IPEA, 2009. p. 151-166.

REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA (RBRB). **Sobre a renda básica.** [S, l.: s. n.], [2019?]. Disponível em: http://rendabasica.com.br/sobre-a-renda-basica/. Acesso em: 18 abr. 2020.

REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA (RBRB). **Sobre a renda básica.** [S, l.: s. n.], [2019?]. Disponível em: http://rendabasica.com.br/sobre-a-renda-basica/. Acesso em: 10 ago. 2021.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e O Bolsa Família no contexto de desmonte da proteção social no brasil. *In:* CONGRESSO INTERNACIONAL ALAS, 32., 2019, Peru. **Anais [...]**. Lima, Peru, 2019b.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A realidade e as contradições sociais no Maranhão**.** *In:* ENCONTRO MARANHENSE DE ECONOMIA, 1., São Luís, 2019. **Anais [...]** São Luís, 2019a. Mimeo.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O avanço do debate e a formulação de propostas de Programas de Transferência de Renda para a proteção social no contexto da pandemia da covid-19. *In:* SIMPÓSIO INTERNACIONAL ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., Teresina, 2020. **Anais […]** Teresina: Universidade Federal do Piauí, 2020a. Mimeo.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza Desigualdade e Políticas Públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155-63, jul/dez, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Prevalência da transferência monetária para proteção social no brasil**: o falseamento da concepção e da prática da Renda Básica. São Luís, 2020b. Mimeo.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Brazil after Lula and Dilma Administrations: the Bolsa Família and implementation of a Basic Income. **Sociology Study**, [S. l.], v. 7, n. 4, p. 179-194, 2017 (Serial Number 71). DOI: 10.17265/2159-5526/2017.04.001

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI:** a prevalência dos Programas de Transferência de Renda. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

STANDING, Guy. La renta básica universal seria maravillosamente libertadora. [Entrevista cedida a] Andreu Barnils. **Red Renta Básica**, [S. l.], 2020. Disponível em: http://www.redrentabasica.org/rb/la-renta-basica-universal-seria-maravillosamente-liberadora-entrevista-a-guy-standing. Acesso em: 26 abr. 2020.

THE ECONOMIST. **Bolsa Família, Brazil's addmired anti-poverty programme, is flailing**. [S. l.], 2020. Disponível em: https://www.economist.comthe-amercas/2020/01/30/bolsa-familia-brazils-admired-anti-poverty-programme-is-fialing. Acesso em: 13 abr. 2020.

TORRY, Malcolm. Emergency Basic Income during the Coronavirus. **Basic Income Earth Network**, Belgium, 2020. Disponível em: https://basicincome.org/news/2020/04/emergency-basic-income-during-the-coronavirus-crisis/ Acesso em: 26 abr. 2020.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Centro de Estudos da Metrópole. **Pandemia da Covid-19 cria novo grupo de vulneráveis**: homens e mulheres brancas atuantes em serviços não essenciais. São Paulo, 2020. Disponível em: http://centrodametropole.ffich.usp.br/pt-br/noticia/pandemia-da-covid-19-cria-novo-grupo-de-vulneraveis-homens-e-mulheres-brancos-atuantes-em. Acesso em: 03 jun. 2020.

Capítulo 10

A guerra de mundos: Pandemia, luta de classes e o futuro

CAPÍTULO 10

A GUERRA DE MUNDOS: PANDEMIA, LUTA DE CLASSES E O FUTURO

Saulo Pinto[1]

1. A SUSPENSÃO DO MUNDO

O "capitalismo em quarentena" produziu, pelo menos, uma certa perversão ideológica na elaboração da percepção comum sobre ele. Não apenas obliterou a identificação do seu funcionamento inconsistente, bem como obstruiu as distinções decisivas entre "normalidade" e anomia. A suspensão do mundo pela crise da covid-19 é resultado do efeito da pandemia global, ou é possível que tenhamos delineado um tipo de "capitalismo de confinamento" que é anterior à própria deflagração do vírus? Temos que ser precisos aqui, pois o "capitalismo em quarentena" é apenas uma forma de compressão do seu horizonte normativo objetivo em que já estaríamos todos confinados antes mesmo que o estado de sítio global pudesse ser disparado. A paisagem da nova "normalidade" propriamente capitalista é aterradora:

> Independente do que vier depois, a situação pandêmica nos mostrou a que pode ser reduzida a vida quando chega a crise e o sujeito da mercadoria desmorona. Por um lado, a vida individual fica reduzida ao aspecto puramente biológico, passível de ser submetida a todo tipo de controle, os mais intrusivos possíveis, por parte do Estado, tudo em nome da saúde pública. Por outro lado, a vida social é esvaziada, empurrada para a mediação pela

[1] Doutor em Políticas Públicas. Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e coordenador do Laboratório de Imaginação Política (LIPO) da UFMA. E-mail: saulo.pinto@ufma.br.

> imagem, separada de seu mundo físico e deportada para as telas – pelo menos para aqueles cujas atividades podem ser executadas por trabalho remoto, ou aquilo que em vários países foi convenientemente denominado de "teletrabalho". O que resta é uma vida premida entre as tecnologias espetaculares da vigilância e as tecnologias espetaculares do consumo. Os países do Ocidente, outrora os pioneiros das tecnologias de entretenimento, podem agora seguir o exemplo dos países orientais, que em matéria de vigilância parecem abrigar a excelência (JAPPE et al., 2020, p. 87).

A questão é que a imagem assume a forma preponderante de relação social ampla. O "capitalismo de confinamento" é, ao contrário do que se pensa, a própria realização do espetáculo como forma dominante de vida. Assim, a vida espectral seria a substituição imediata da vida concreta. Não é tão difícil concordar com a ideia de que "tudo o que era vivido diretamente tornou-se representação" (DEBORD, 1997, p. 13). O confinamento compulsório é a realização tardia da "sociedade do espetáculo" no capitalismo. Por que temos uma nova "normalidade" espectral? É uma espécie de "menos" em contraposição ao "mais": é como se o confinamento fosse o "menos" do excesso de realidade que representa o próprio "realismo capitalista" como "mais". De fato, o que o confinamento compulsório buscar esconder é a verdade latente insuportável que o "realismo capitalista" não pode evitar, ou seja, o capitalismo é um tipo de metabolismo social absolutamente destrutivo não apenas pela preponderância da dominação social que está corporificada nas divisão de classes, mas na predominância da incontrolabilidade da própria natureza. Assim, podemos pensar o confinamento como o microcosmo da catástrofe universal do metabolismo social do capital. Nesse sentido, o trauma do confinamento é sempre uma experiência desestabilizadora que nos prepara para novos traumas. Poderíamos dizer aqui que o confinamento atua diretamente no campo simbólico da subjetividade de maneira preventiva, ou seja, produz o trauma do isolamento – em que as formas de agressividade,

recalcamento e paranoia são todas expostas micrologicamente – como a melhor maneira de nos preparar para o trauma maior subjacente à "normalidade" capitalista. A brutalidade é a forma típica de atuação da dominação social, mas não a única, nem a prioritária.

Seja como for, o capitalismo precisa ser bloqueado de qualquer relação de causa e efeito com a crise global. No limite, a "causa" primordial precisa ser distorcida de tal maneira que a própria distorção ocupe a nova realidade subjacente. A anomia trágica experimentada – que não poupa nenhuma classe social, embora a populaça global sofra as consequências mais duras em razão do desmantelamento dos sistemas públicos de saúde e da própria condição de pobreza típica objetiva – é traduzida como desdobramento de uma "causa" natural. Há uma operação anistórica e despolitizada, em que o metabolismo social e sua forma de regulação são neutralizados de sua condição de "objetos" da crítica social primordial. Slavoj Žižek insiste dizendo que "o que é realmente difícil de aceitar é que a epidemia em curso é resultado, por excelência, de uma contingência natural, que foi simplesmente algo que aconteceu e que não guarda nenhum outro significado mais profundo". Ele segue dizendo que, "na ordem mais ampla das coisas, somos uma espécie sem importância" (ŽIŽEK, 2020, p. 32). O desafio é enfrentar as distorções ideológicas buscando identificar os significados profundos. Nesse caso, o verdadeiro vírus – anterior ao vírus propriamente dito – é a ideologia viral avassaladora: o capitalismo compulsório é o "estado de exceção" do "capitalismo de confinamento" que já existia anteriormente como modo de vida. A guerra de mundos, ou seja, a forma contemporânea pela qual a luta de classes aparece, interdita qualquer possibilidade de um tipo de capitalismo meramente espectral. Todavia, temos que pensar a dimensão espectral como o "conteúdo manifesto" que se distingue aparentemente do "conteúdo latente" da brutalidade da "normalidade" capitalista. É por isso que podemos dizer que o vírus é uma "mentira" dentro da verdade que o "realismo capitalista" oculta.

Isso nos permite desestabilizar a ideia de que seja possível outra vida alternativa dentro da ordem dominante, isto é, encontrar um refúgio – o confinamento compulsório não seria precisamente uma forma de refúgio contra o mundo repugnante que ficou do lado de fora? – sem que para isso seja necessário a própria inviabilização do mundo que temos hoje. Não é uma ideia nova. Podemos retomar as teses fundamentais de Habermas, que insistia na antinomia entre "mundo da vida" e "sistema". Para ele, a tentativa de colonização do "mundo da vida" pelo "sistema" é uma forma de dominação do sistema econômico reificado sobre o espaço comum da racionalidade democrática. Ele diz que "somente essa racionalidade comunicativa, que se reflete na autocompreensão da modernidade, confere uma lógica interna à resistência contra a mediatização do mundo da vida provocada pela dinâmica própria de sistemas que se tornaram autônomos" (HABERMAS, 2012: 601, grifos do original). Então, o "mundo da vida" – em que podemos tratar o confinamento como sua corporificação – aparece como forma específica de resistência à autonomização do sistema econômico colonizador. Nesse caso, é possível que tenhamos formas de solidariedade formadoras de uma nova antropologia e de uma subjetividade autêntica capazes de existirem imediatamente como alternativas à modernização capitalista? Nancy Fraser elabora uma resposta importante ao impasse colocado:

> Compartilho seu ceticismo acerca do quadro sistema/mundo da vida e não alterei em nada minha posição sobre isso! Mas a visão que delineei aqui é bastante diferente, pois não está baseada na ideia de que há duas "lógicas de ação" distintas, pertencentes a dois diferentes tipos de instituições. Ela também não implica que uma dessas lógicas de ação (o "sistema") esteja colonizando a outra (o "mundo da vida"). Ela certamente não assume que o "sistema" econômico da sociedade capitalista seja uma zona "livre de normas", desprovida de comunicação, cooperação e luta. Nem, ao contrário, assume que o domicílio, por exemplo, seja uma zona livre de poder e dinheiro, desprovida do cálculo e de dominação estrutural (FRASER, 2020, p. 69).

A questão decisiva é que a ideologia dominante tentou manipular a situação de suspensão do mundo pelo "estado de exceção" pandêmico, insistindo na ideia de que o confinamento compulsório seria uma forma de reinvenção da vida e da subjetividade. Fala-se mesmo na instituição de formas de solidariedade horizontais que confrontassem a forma dominante de capitalismo – digamos assim, selvagem, brutal, desregrado –, em que o individualismo possessivo seria substituído por mecanismos de cooperação em detrimento do consumismo paranoico, e que estaríamos diante da transformação do tempo de trabalho rígido em tempo de trabalho livre. A questão do tempo é fundamental aqui, pois a pandemia produziu uma verdadeira destruição da tradicional divisão do tempo disponível no interior da sociedade capitalista. A imposição do trabalho remoto para camadas inteiras de trabalhadores subverteu não apenas o *lócus* do trabalho, mas a divisão desigual e conflitiva do tempo. Marx já havia dito que "na sociedade capitalista, produz-se tempo livre para uma classe transformando todo o tempo de vida das massas em tempo de trabalho" (MARX, 2013, p. 597). Não estaríamos diante de uma nova temporalidade em que os trabalhadores comuns são obrigados a se manterem expostos à exploração capitalista e ao vírus mortal? Enquanto isso, a classe média intelectualizada e os endinheirados puderam manter-se em trabalho remoto sem exposição direta ao vírus? O que tivemos é a ampliação do tempo de trabalho excedente, ou o tempo de trabalho não-pago, em que a força intensiva do capital expropriou não apenas o tempo de não-trabalho – que funciona como uma espécie de produtividade improdutiva –, mas prolongou de maneira indeterminada a própria dinâmica de expropriação do tempo pessoal e da produtividade do trabalho doméstico-confinado. Ademais, a produção de mercadorias é agora contemporânea da destruição da vida ordinária: como a produção de mercadorias no capitalismo não pode ser suspensa, a populaça está submetida ao caminho sem volta do contágio, pois, evidentemente, a vida das pessoas comuns é descartável em contraposição a importância

incorrigível das mercadorias. O paradoxo é que o capitalismo 24/7 não precisou do desenvolvimento "normal" do capitalismo para que pudesse ser plenamente realizado, mas foi justamente o confinamento compulsório que possibilitou a vitória da suspensão do mundo, ou seja, a perda da experiência pessoal advém diretamente da perda do sono na situação de suspensão produzida pelo confinamento compulsório. Jonathan Crary fala que "a insônia é o estado no qual produção, consumo e descarte ocorrem sem pausa" (CRARY, 2016, p. 27). Não estamos "todos" confinados, insones e impotentes?

Biologicamente, todos estamos vulneráveis e fragilizados. Do ponto de vista da divisão de classes, há vidas descartáveis e visíveis em sua própria miséria. Christian Dunker é preciso: "A peste ameaça a ordem. Ela nos torna iguais diante de um mesmo elemento, ainda que não estejamos em iguais condições de vulnerabilidade e recursos para enfrentá-la" (DUNKER, 2020, p. 11). Ao contrário de uma certa leitura crítica, não se trata apenas de luta de classes. Ela é interna ao mundo dominante, é resultado e resulta da forma de vida existente. A mera mudança do domínio político do controle social do metabolismo não modifica a substância primordial que precisa ser alterada. Nesse sentido, a suspensão do mundo recoloca os termos do conflito estrutural básico, pois faz aparecer um aspecto mais decisivo, a saber: já estávamos todos confinados antes mesmo que o confinamento compulsório fosse estabelecido como a nova "normalidade".

Trata-se de um curto-circuito em que "o conflito separa dois modos do estar-junto humano, dois tipos de partilha do sensível" que estão numa guerra não declarada. Ele aparece a partir das distintas "maneiras de fazer" e das "maneiras de dizer" (RANCIÈRE, 2018, p. 41) e suas ausências fundamentais. É por isso que temos que politizar a pandemia global, pois como ela não pode ser resultado de um problema meramente "apolítico" – leia-se, biológico e pré-social –, é a instituição da política que vai justamente recolocar os termos fundamentais do conflito decisivo. Precisamos considerar aqui que "a política não pode se

limitar a executar as indicações dos especialistas" (DI CESARE, 2020, p. 59). O que temos como resultado possível da "guerra de mundos" é a restauração do organismo capitalista e todos os seus órgãos regenerados – parafraseando Deleuze, uma espécie de "órgãos sem corpos" propriamente capitalista –, ou a reinvenção do mundo que possa garantir algum futuro possível capaz de constituir uma verdadeira forma de habitar o mundo.

2. A EXPERIÊNCIA DA SOLIDÃO

A perda da experiência que o isolamento institui pode ser pensada melhor quando tratamos o confinamento compulsório como uma forma de anulação da experimentação arriscada, incerta e criativa que a relação livre com os outros possibilita. Na verdade, o confinamento compulsório não apenas produz a solidão negativa, como ela impossibilita qualquer relação produtiva com a solidão necessária que a experiência humana exige. Toda forma de relacionamento social é reduzida à utilização do dispositivo eletrônico, que aparece como um tipo de variação pós-moderna da "produção circular do isolamento" (DEBORD, 1997, p. 23, grifos do autor). É assim que a existência do sujeito isolado-confinado não pode ser nada diferente do que um mecanismo próprio da dominação totalitária do nosso tempo. No século 20, Auschwitz foi o modelo absoluto de eliminação e dominação totalitária: a máquina de moer gente nazista eliminava os rejeitados como números indiferentes. O que temos que entender é que Auschwitz aparece como a forma absoluta de eliminação, não podendo ser pensada como a forma necessária de dominação social. No capitalismo contemporâneo, a eliminação se dá pela captura da potência subjetiva ampla. Agamben fala em "dessubjetivação" (AGAMBEN, 2009, p. 47) para caracterizar o processo pelo qual os "dispositivos" capturam, controlam, violam a criação da subjetividade autêntica. O que tempos no século 21 é a

"solidão em massa", que é produzida pela generalização do dispositivo eletrônico micrológico como a própria fábrica pessoal de dominação. É importante lembrar aqui uma passagem lúcida de Hannah Arendt que descortina o problema fundamental que antecipa a própria dominação totalitária:

> O que prepara os homens para o domínio totalitário no mundo não totalitário é o fato de que a solidão, que já foi uma experiência fronteiriça, sofrida geralmente em certas condições sociais marginais como a velhice, passou a ser, em nosso século, a experiência diária das massas cada vez maiores. O impiedoso processo no qual o totalitarismo engolfa e organiza as massas parece uma fuga suicida dessa realidade. O "raciocínio frio como o gelo" e o "poderoso tentáculo" da dialética que nos "segura como um torno" parecem ser o último apoio num mundo onde ninguém merece confiança e onde não se pode contar com coisa alguma. É a coerção interna, cujo conteúdo único é a rigorosa evitação de contradições, que parece confirmar a identidade de um homem independente de todo relacionamento com os outros. Prende-se no cinturão de ferro de terror mesmo quando ela está sozinho, e o domínio totalitário procura nunca deixá-lo sozinho, a não ser na situação extrema da prisão solitária. Destruindo todo o espaço entre os homens e pressionando-os uns contra os outros, destrói-se até mesmo o potencial produtivo do isolamento; ensinando e glorificando o raciocínio lógico da solidão, onde o homem sabe que estará completamente perdido se deixar fugir a primeira premissa que dá início a todo o processo, elimina-se até mesmo a vaga possibilidade de que a solidão espiritual se transforme em solidão física, e a lógica se transforme em pensamento. Quando comparamos esse método com o da tirania, parece-nos ter sido encontrado um meio de imprimir movimento ao próprio deserto, um meio de desencadear uma tempestade de areia que pode cobrir todas as partes do mundo habitado (ARENDT, 2012, pp. 638-639).

Com efeito, o que fato mais impressionante é que Hannah Arendt está escrevendo essas linhas em 1958, confrontando a experiência de Auschwitz e do Gulag como experimentos totalitários e formas objetivas

de governo. O paradoxo é que ela escreve e descreve – por antecipação – parte do que vemos hoje no século 21. A saída adotada pelo capitalismo com a crise que nos reduziu à corpos biológicos puros, foi justamente a constituição de novas formas de solidão compartilhadas pelos dispositivos eletrônicos. Em vez da correria desenfreada e do ritmo cotidiano das ruas, o confinamento compulsório produziu um tipo de imobilização objetiva dos corpos e o aprofundamento da solidão subjetiva pura. Žižek, por outro lado, enxerga uma certa esperança nessa imobilização dos corpos, pois "o impulso de preencher todo e qualquer momento de nosso tempo disponível com mobilização intensa inevitavelmente desemboca em uma monotonia sufocante" (ŽIŽEK, 2020, p. 22). Mas se estivermos diante de uma luta de classes voltada para dentro? Ou seja, temos a solidão como fator decisivo da dominação social existente, ao mesmo tempo que experimentamos a suspensão do mundo que quebra a busca frenética por soluções e respostas subjetivas.

O *cogito* depressivo tem importância decisiva aqui. Ele é a parte não aparente da figuração subjetiva existente hoje do que podemos chamar de "sujeito depressivo". A solução do capitalismo com a suspensão do mundo foi a adoção generalizada do trabalho remoto. A liberdade do home office apareceu como a realização da própria liberdade, isto é, o sonho agora realizado da inseparabilidade do tempo disponível, em que o tempo de trabalho necessário reduzido é contraposto imediatamente à extensão desregulada do tempo de trabalho excedente. Não seria essa a forma mais desenvolvida da liberdade pessoal? Byung-Chul Han diz que "a liberdade individual, que atualmente assume uma forma excessiva, é nada mais nada menos do que o excesso do próprio capital" (HAN, 2018, p.13). É assim que a liberdade pessoal é expropriada pela liberdade pública, ou seja, o fato de sua vida estar ligada diretamente à alienação do trabalho. O impasse é que essa vampirização do trabalho não pago transcende os limites da exploração econômica, pois ela expropria parte significativa da liberdade pessoal não apenas do sujeito singular que trabalha, mas produz um tipo

mais complexo de expropriação da quietude, do silêncio, do prazer que o tempo livre possibilita, da pausa que a vida privada permite quando confrontada ao inferno subjacente ao mundo externo. O capitalismo moderno traduziu a separabilidade do tempo de trabalho do tempo livre como uma interrupção moderada na energia libidinal orientada para o trabalho, contanto que o tempo livre jamais fosse mobilizado por um tipo de energia explosiva que nos empurrasse para fora do próprio capitalismo. É por isso que devemos insistir na fórmula que diz que os "problemas subjetivos são problemas objetivos", ou seja, a questão decisiva está na própria equação entre capitalismo e psicanálise, pois "ela nos lembra como o capitalismo coloniza nosso gozo, e nossa única alternativa é retirar tal gozo para fora do modo de produção que o coloniza" (SAFATLE, 2020, p. 69). A questão mais importante produzida pelo confinamento compulsório – que cria uma situação de ambiguidade difícil ao sujeito singular, seja na forma do *confinamento no mundo* propriamente capitalista e agora, "excepcionalmente" dentro da pandemia, na experiência do *confinamento do mundo* propriamente dito – é que ele coloniza o gozo à indistinção do tempo de trabalho e do tempo livre. Como gozar numa situação em que não há tempo disponível para isso? Nesse caso, o gozo está absolutamente interditado, cujos desdobramentos sobre a experiência da falta são primordiais. Não é justamente a falta como incompletude ou lacuna que nos empurra para a circularidade infinita do gozo?

É por isso que a elaboração de Žižek é apenas parte do problema mais decisivo. O confinamento compulsivo de alguma maneira interrompe a circularidade frenética do mundo externo, bloqueando a "mobilização intensiva", mas essa proposição ainda não responde ao que acontece realmente do lado de dentro do confinamento. A solidão não é uma forma de mobilização ideológica importante na fabricação da impotência política duradoura? Seja como for, temos a estetização da melancolização dos corpos e de uma revolta voltada para dentro. O que a globalização capitalista provocou foi a publicização da cólera, das

indignações, dos ressentimentos antes recalcados “até então fechados dentro do espaço íntimo” (DUBET, 2020, p. 85), sobretudo através do fundo infinito de reprodução que é a internet. O que vemos hoje não é justamente o contrário? Estamos diante da exponenciação das neuroses e perversões privadas que o confinamento compulsório transformou em problema político incontornável. No capitalismo típico, o ressentimento é mobilizado para fora. Agora, temos uma forma de ressentimento que não pode ter sua completa vazão. Como podemos pensar isso em termos propriamente materialistas? Nunca foi tão difícil con-viver, o que embaralha a hipótese de Marx. Para ele, “o trabalhador só se sente, por conseguinte e em primeiro lugar, junto a si [quando] fora do trabalho e fora de si [quando] no trabalho. Está em casa quando não trabalha e, quando trabalha, não está em casa” (MARX, 2010, p. 83). O confinamento compulsório subverteu o encontro da subjetividade consigo mesma. É possível dizer que hoje o trabalhador encontra-se fora de si o tempo todo, pois o trabalho não está deslocado do seu tempo primordial de vida, ela é imediatamente sua própria existência cotidiana. A interrupção que existia entre a reprodução social e a reprodução subjetiva é subtraída pelo “estado de exceção” do confinamento. Na ausência do objeto para consumo que faz com que o sujeito goze, temos agora um tipo de consumo não mais de um objeto, mas da própria subjetividade perdida. Não é preciso dizer que a economia das emoções funciona como um tipo poderoso de ideologia dominante e da exploração da subjetividade pessoal, que é um tipo de inscrição interna do “capitalismo da emoção” (HAN, 2018, p. 61). Assim, o futuro nunca foi tão distante, uma miragem, que apenas os mais fortes e imunes poderão talvez chegar. Quando não temos mais futuro – nem sequer uma ideia projetiva dele, mesmo que apenas como “sinais do futuro” –, o presente se desertifica dolorosamente e nossa antropologia é deteriorada em razão da completa ausência de expectativas do horizonte de futuro. O perigo é que o “realismo capitalista absorveu todos os focos de resistência imaginativa” (DI CESARE, 2020, p. 30). O futuro é contabilizado como

curto-prazo e a “normalidade” aparece agora como prolongamento dos decretos de emergência.

A questão que se coloca é que a suspensão do mundo capitalista produz uma forma correspondente de subjetividade. Mesmo quando a própria ideologia da dominação diz que “tudo vai passar” – evidentemente, menos o capitalismo –, ela está apostando no caráter inconsistente do capitalismo para que ele possa se adaptar às novas circunstâncias biomateriais. Antonio Negri falava em “biocapitalismo” para nomear “um tipo de capitalismo que, para sua valorização e para seu benefício, já investiu para a totalidade da sociedade” (NEGRI, 2015, pp. 57-58). Mas talvez estejamos diante de uma dinâmica ainda mais brutal do que o biocapitalismo busca nomear, em que há a preponderância da incontrolabilidade dos “efeitos” do metabolismo social sobre as “causas”. A crise sanitária global hoje não é o resultado imprevisível da desregulação do sistema do capital sobre o mundo dos homens e sobre a natureza? Ao contrário do mero acaso, é justamente a insustentabilidade do sistema do capital como modo de vida dominante que não é mais capaz de preservar uma forma garantida de reprodução social. Daqui em diante, podemos esperar circuitos mais ou menos irregulares de “normalidades” abruptas e brutais, ou seja, o conceito de catástrofe não é mais um conceito de finalidade – “meios sem fins” –, mas ele funciona como descrição caótica do modo de vida que temos.

Então, a melhor maneira de observar a situação da luta de classes hoje, que na verdade funciona como a ontologia do conflito fundamental entre mundos alternativos e antagônicos, seria através da transformação das emoções e das reações subjetivas à “normalidade” de suspensão do mundo. Podemos dizer que toda forma de decomposição social produz insegurança e medo como afetos políticos determinantes. É a exploração permanente do medo que é utilizada como mecanismo de imposição ideológica. O importante hoje não é a interação social substantiva, mas o isolamento de todo e qualquer tipo de convivência social. No limite, o medo do outro é o afeto que define o padrão do comportamento

subjetivo. Mas o medo não vem sozinho, ele carrega em si a expressão do ódio como a gramática do conflito subjetivo ordinário. Com efeito, podemos dizer que o fenômeno contemporâneo da solidão encontra sua plena realização dentro da política de confinamento compulsório, pois "a expressão da cólera é ainda mais imediata porque todos estão sós diante de sua tela, livres dos constrangimentos da interação" (DUBET, 2020, p. 85). O que caracteriza o acréscimo da dinâmica específica do nosso tempo é que, além da liberdade da interação, os indivíduos singulares estão também livres do contágio: estar livre do contágio significa estar livre do outro. Não é difícil deduzir que o racismo e as outras expressões dos preconceitos estão mais solidificados do que nunca no imaginário ideológico coletivo e pessoal. Na luta pela sobrevivência – que não pode ser resolvida apenas pelo dinheiro –, novos e mais complexos mecanismos de segregação poderão se desenvolver na vida do pós-pandemia, ou seja, a nova "normalidade" deve aprofundar ainda mais os abismos existentes entre os mundos alternativos entre si. É por isso que no lugar da solidão paranoica, é necessário a elaboração de formas de solidariedade globais, não apenas na constituição de um mundo de pertencimento substantivo, mas no "trabalho duro" de criação da emancipação social – da economia à subjetividade pessoal – que tenha como desafio o enfretamento à "normalidade" que agora abre uma nova etapa de dominação social aberta.

3. O FUTURO É CONTAGIOSO?

O impasse do sufoco e da monotonia experimentada privadamente por cada pessoa singular em confinamento compulsório, é que os problemas de fora atormentam permanentemente as preocupações individuais: temos uma situação difícil em que as preocupações subjetivas e os problemas objetivos não podem ser confinados, isolados, reprimidos. Não há como fugir, ou mesmo ter algum tipo de pausa, pois

toda a imaginação livre está confinada ao desespero do presente. É por isso que podemos plenamente fazer a associação entre a dificuldade de respirar com o desejo universal pela respiração livre. O estado de sítio permite que possamos "respirar um pouco, mas apenas por causa do perigo iminente", pois "a doença da asfixia ameaça nossa respiração" (DI CESARE, 2020, p. 25). O capitalismo hoje – mais do que produzir desemprego, pobreza, desigualdade etc. –, interdita nossa possibilidade de respiração. É justamente através dessa coação brutal que sua regressividade aparece de maneira inconteste. Temos, então, não apenas corpos melancolizados pelo "excesso" do presente, mas corpos silenciados pela solidão desesperadora, pela ausência de futuro no ensaio da imaginação política. Diante dos corpos paralisados na quarentena, a mobilização que antes era estimulada como "normalidade", agora é deslocada para o que poderíamos chamar de "mobilização da solidão". A questão que aparece é: podemos ser contagiados pelo futuro numa situação de solidão social estimulada? Em contraposição, a solução da catástrofe pode ser pensada simplesmente como uma forma de adesão à "normalidade" que experimentamos todos os dias de maneira impiedosa?

> A única coisa que está clara é que ela irá estilhaçar os próprios fundamentos de nossa vida, provocando não apenas uma imensa quantidade de sofrimento, mas também um caos econômico possivelmente prior que o da Grande Recessão. Não há retorno ao normal, o novo "normal" terá que ser construído sobre as ruínas de nossa antiga vida, ou nos encontraremos em uma nova barbárie cujos sinais já estão ficando cada vez mais perceptíveis. Então, não bastará tratarmos a epidemia como um acidente infeliz, nos livrar de suas consequências e retornar ao funcionamento tranquilo do velho sistema. Será preciso levantar a pergunta-chave: o que há de errado em nosso sistema atual para sermos pegos despreparados por essa catástrofe, apenar dos cientistas estarem há anos nos alertando sobre ela? Fornecer uma resposta a essa questão

> demandará muito mais que apenas novas formas de atendimento de saúde global (ŽIŽEK, 2020, p. 51).

Como podemos ser contagiados pelo futuro, quando somos assombrados por corpos falidos e por uma sintaxe política que não apenas é incapaz de compreender o presente, mas ela mesma é improdutiva no desejo decisivo de tumultuar a imaginação colonizada com a ideia de futuro? Temos que compreender que um dos mecanismos mais significativos mobilizados pelo capitalismo na manutenção do status quo – alterando suas formas específicas e incorporando o protesto no seu próprio funcionamento –, dá-se através do bloqueio da radicalidade da imaginação livre. Não se trata da imaginação por si mesma, mas do que ela possibilita quando é utilizada, consumida pela energia subjetiva que transforma o corpo objetivo melancolizado na potência plebeia da mudança dos parâmetros do mundo. A imaginação é o exercício como esboço, a forma idealista do ensaio do que ainda não é. No caso do "beco sem saída" da pandemia global e da pandemia econômica capitalista, o que a imaginação poderia nos permitir é justamente fazer as perguntas necessárias para que a "solução" corretiva seja imediatamente substituída pelo "problema", ou seja, a questão não se esgota na elaboração apenas de "novas formas de atendimento de saúde global" como provoca Žižek, mas no próprio modelo que alimenta nosso modo de vida universal.

O paradoxo é que "todas as razões estão reunidas" ao mesmo tempo para Tudo e para Nada – embora existam razões para o aparecimento das revoluções, temos que dizer que as revoluções são feitas pela atuação dos corpos políticos envolvidos pelo desejo transcendente de mudança –, mas as razões não conseguem ultrapassar imediatamente o seu limite propriamente idealista em direção à ação. A possibilidade hoje é a inscrição de um bloqueio subjetivo puro: medo, paranoia, raiva, pânico etc. É possível pensar numa mudança realmente substantiva quando todos estão morrendo? A resposta negativa a essa

pergunta significa aderir violentamente à resignação que diz, de fato, que vamos todos morrer agora, e que não podemos fazer nada de realmente importante para mudar nossa situação desesperadora. Nesse caso, a "realidade" – nos termos de Lacan – que temos hoje funciona como o espaço social e material em que interagimos e experimentamos nossas vidas ordinárias pela asfixia: o curioso é que o uso da máscara nos protege do vírus, ao mesmo tempo que nos asfixia duplamente (não conseguimos respirar livremente, mas só assim seguimos respirando o próprio capitalismo, ou seja, estamos impossibilitados do direito à respiração livre).

É por isso que a imaginação do futuro tem grande importância ideológica. A ideia de "dar corpo ao impossível" (SAFATLE, 2019, p. 39) existe na situação em que o propriamente impossível é traduzido no corpo possível existente como algo que não existe e sequer pode acontecer. Em vez da imposição de uma mudança duradoura, nossa luta em confinamento aqui e agora é pela sobrevivência pessoal. Todavia, o corpo possível existente somente pode funcionar como fator subjetivo subversivo quando ele opera a transgressão da "normalidade" ideológica pela incorporação decisiva do que é propriamente impossível no campo subjetivo pessoal consciente. O corpo pessoal é transformado, por um deslocamento ideológico fundamental, da colaboração para a subversão. É por isso que a questão da subjetividade tem uma função ontológica insubstituível no metabolismo social. Temos que considerar que para o controle social dominante, é necessário bloquear a imaginação ideológica política. Ela precisa ser mobilizada improdutivamente, ou seja, a imaginação precisa ter sua participação ativa transformada em elemento de colaboração ideológica. O status da colaboração hoje aparece no movimento de negação das vacinas e da ciência na constituição de uma barreira imunológica ao vírus. Mas não só, temos que ter um tipo de colaboração que não permita nenhuma associação da pandemia do vírus à pandemia do capitalismo.

A consciência pessoal colabora quando sua subjetividade é improdutiva à mudança social de longo alcance. No caso da pandemia, o longo alcance é logo ali, pois estamos diante da catástrofe biológica em curso que pode eliminar nossa possibilidade de ter algum tipo de futuro. Não fazer nada – que significa estar imerso na vida da "realidade" cotidiana –, ou agir conscientemente para a reprodução das ideias de inalterabilidade ontológica do sistema são formas de colaboração, formas improdutivas próprias de subjetividade. É por isso que os corpos são objeto da sujeição pelo poder dominante, mas o que é mais decisivo é a sujeição da subjetividade, não sua eliminação, mas a transformação de sua capacidade – fantasia, sonhos etc. –, em função improdutiva que castra a imaginação política de mudança, sabota a adesão a uma Causa autêntica, para que o mundo permaneça inalterado na sua reprodução inconsistente. Temos que entender que os corpos podem ser obstáculos ao poder dominante quando são tomados pela subjetividade subversiva, que é condição necessária na produção da revolta do corpo individual contra aquilo que o constrange. China Miéville diz que a politização da subjetividade faz parte das "tentativas de transformar o fantástico e os sonhos em armas de classe" (MIÉVILLE, 2014, pp. 107-108). A fantasia é, de fato, uma arma de classe? Sua ausência é a falha da alternativa que ainda não se tornou força ideológica capaz de constituir uma oposição política duradoura à atualidade capitalista? Todas as respostas contraditam com o fato de que hoje o "futuro parece bloqueado". A função da imaginação criativa e da ação política hoje é reabrir o espaço simbólico-idealista do futuro, desbloqueando sua interrupção pelo poder dominante.

O biocapitalismo é a nomeação desta forma de capitalismo contemporâneo que produz exclusão e desigualdade inclusive no acesso à morte, como na própria manutenção do que deve sobre-viver. A hipótese que parece plausível hoje é que teremos formas ainda mais brutais de segregação, mas agora com o acréscimo do "retorno do reprimido". Nesse caso, todas as repugnantes justificativas biológicas de

segregação – mesmo que repaginadas – só poderão ser contidas se uma alternativa social potente for erguida como possibilidade de mundo. E, como já dissemos inquietamente, isso precisa transcender qualquer ideia de "restauração" do sistema como um todo. Não foi o déficit de saúde pública que a pandemia global expôs no mundo todo, mas a própria incapacidade do capitalismo servir como morada universal para todos. A verdadeira distopia é o próprio capitalismo. O realismo aqui é a mudança do mundo. O futuro está apenas começando.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AGAMBEN, Giorgio. O que é contemporâneo? e outros ensaios. Chapecó, SC: Argos, 2009.

ARENDT, Hannah. Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo e totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

CRARY, Jonathan. 24/7: o capitalismo tardio e os fins do sono. São Paulo: Ubu, 2016.

DEBORD, Guy. A sociedade do espetáculo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DI CESARE, Donatella. Vírus Soberano? A asfixia capitalista. Belo Horizonte, Veneza: Editora Âyiné, 2020.

DUBET, François. O tempo das paixões tristes. São Paulo: Vestígio, 2020.

DUNKER, Christian. Prefácio à edição brasileira. In: ŽIŽEK, Slavoj. Pandemia: covid-19 e a reinvenção do comunismo. São Paulo: Boitempo, 2020.

FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica. São Paulo: Boitempo, 2020.

HABERMAS, Jürgen. Teoria do agir comunicativo, 2: sobre a crítica da razão funcionalista. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

HAN, Byung-Chul. Psicopolítica: o neoliberalismo e as novas técnicas de poder. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2018.

JAPPE, Anselm et al. Capitalismo em quarentena: notas sobre a crise global. São Paulo: Elefante, 2020.

MARX, Karl. Manuscritos econômico-filosóficos. São Paulo: Boitempo editorial, 2010.

MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MIÉLVILLE, China. Marxismo e fantasia. Margem esquerda: ensaios marxistas, n.23, 2014.

NEGRI, Antonio. Biocapitalismo: entre Spinoza e a constituição política do presente. São Paulo: Iluminuras, 2015.

RANCIÈRE, Jacques. O desentendimento: política e filosofia. São Paulo: Editora 34, 2018.

SAFATLE, Vladimir. Dar corpo ao impossível: o sentido da dialética a partir de Theodor Adorno. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

SAFATLE, Vladimir. Maneiras de transformar mundos: Lacan, política e emancipação. Belo Horizonte: Autêntica, 2020.

ŽIŽEK, Slavoj. Pandemia: covid-19 e a reinvenção do comunismo. São Paulo: Boitempo, 2020.

Capítulo 11

A distribuição espacial da COVID-19 no Brasil

CAPÍTULO 11

A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA COVID-19 NO BRASIL

José Geraldo Pimentel Neto[1]
Diego Quintino Silva[2]
Keilha Correia da Silveira[3]
Edney Loiola[4]
Diego Maciel de Oliveira[5]

---

[1]Bacharel (2006), Licenciado (2009), Mestre (2008) em Geografia e Doutor em Desenvolvimento Urbano (2017) pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com doutorado sanduiche na Universidad de Buenos Aires em sociologia urbana. É pesquisador do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais da UFPE e do Grupo de Pesquisa em Economia Regional da UFMA Atualmente é professor titular I da Faculdade de Imperatriz (FACIMP), responsável técnico sobre as ações da Organizações das Nações Unidas de Impacto Acadêmico (UNAI - Impacto Acadêmico) e responsável técnico pelo Comitê de Ética de Pesquisa (COEP) da organização.

[2]Tecnólogo em Geoprocessamento (2008) pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), Mestre em Tecnologia Ambiental (2014) pelo Instituto de Tecnologia de Pernambuco (ITEP) e mestre em Planejamento Espacial (2020) pelo Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial A. C. (CENTROGEO), na Cidade do México. Atualmente é pesquisador do grupo de pesquisa do Observatório das Metrópoles da UFPE.

[3] Bacharel (2007), Licenciada (2013), Mestra (2011) e Doutora (2018) em Geografia todos os títulos obtidos na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). É pesquisadora do Grupo de Pesquisas Socioeconômicas do Maranhão (GPS), na linha de pesquisa Dinâmicas Socioeconômicas no Desenvolvimento territorial.

[4] Graduado em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Maranhão e Especialista em Gestão Empresarial (UEMA). Especialista em Didática do Ensino Superior (FAMA). Mestre em Planejamento do Desenvolvimento (NAEA/UFPA) e Doutor em Desenvolvimento Socioambiental (NAEA/UFPA). É pesquisador da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão. É consultor do Sebrae e Auditor da FIEMA (Federação das Indústrias do Estado do Maranhão).

[5] Graduado em Ciências Econômicas pela Faculdade de Imperatriz (2009). É mestre em Ambiente e Desenvolvimento pela UNIVATES (2014), especialista em Metodologia do Ensino Superior pela UEMA (2010) e MBA em Gestão e Ensino de TI, Comunicação e Inovação pelo IBTA - Campinas (2010). Além de estudos relacionados ao Desenvolvimento Humano, tem atuado fortemente na área de

1. INTRODUÇÃO

A atual crise mundial desencadeada pela pandemia da Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2, transformou radicalmente o cotidiano das pessoas, com grande impacto nos mais diversos setores da sociedade. A Coivid-19 é uma doença infecciosa identificada pela primeira vez em dezembro de 2019, na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Em 11 de março de 2020, a Covid-19 foi declarada pandemia pela Organização Mundial da Saúde. (OMS, 2020)

No Brasil, os primeiros casos da doença foram identificados em fevereiro de 2020 em brasileiros vindos de outros países. Segundo Amorim (2020), a partir de meados de março de 2020, o Brasil já registrava contaminação comunitária, ou seja, não era mais possível identificar a fonte de transmissão de pacientes infectados, indicando que o vírus já circulava entre a população. Até abril de 2020 o país registrava casos confirmados da Covid-19 nas 27 unidades da federação. (BRASIL, 2020)

As evidências disponíveis apontam que a transmissão da doença ocorre "por meio do contato direto, indireto (através de superfícies ou objetos contaminados) ou próximo (na faixa de um metro) com pessoas infectadas através de secreções como saliva e secreções respiratórias ou de suas gotículas respiratórias" (OMS, 2020). Ou seja, a Covid-19 é transmitida por contato, quanto maior a aglomeração de pessoas maiores os riscos de contaminação. Por isso, o distanciamento social e o uso de máscara de proteção individual foram algumas das principais medidas adotadas para conter a disseminação do vírus.

Nesse contexto, as interações espaciais e a circulação de pessoas assumem particular importância ao processo de difusão espacial da Covid-19. Sposito e Guimarães (2020) apontam que a difusão no Brasil se pauta em um "modelo hierárquico, fortemente relacionado com as interações espaciais existentes na rede urbana brasileira", ocorrendo das cidades maiores para às menores, das metrópoles para as cidades médias

---

empreendedorismo e inovação em treinamentos, consultorias, mentorias e coordenação de projetos e programas.

e para os centros locais, a depender da complexidade da rede urbana. A compreensão do processo de difusão da Covid-19 pressupõe a leitura de elementos chaves como: hierarquia urbana, proximidade, redes, mobilidade, interação espacial, tempo, continuidade, mudança e comportamento. Esses elementos imprimem ao processo diferentes características, extensão territorial, velocidade e intensidade da disseminação do vírus.

Acresce ao debate a importância das escalas de ação do poder público. A administração pública, depois da Constituição Federal de 1988 (CF/88), passa a ser dividida entre os três entes federados (União, Estados e Municípios), conferindo maiores poderes e peculiaridades locais aos municípios e produzindo novas políticas, ações e pressões sobre um novo formato do federalismo do Estado brasileiro (MONTEIRO NETO *et al*, 2014). No contexto da pandemia, a descentralização da administração pública permite que cada um dos 5.570 municípios e o Distrito Federal promovam ações particulares de combate à disseminação do novo coronavírus SARS-CoV-2. Este contexto é preocupante, pois

> Em um país onde cerca de 70% dos municípios têm menos de 20 mil habitantes e quase 90% têm menos de 50 mil habitantes – tendo a esmagadora maioria destes base econômica reduzida, pelo que dependem fundamentalmente de transferências de outros entes para se financiar – e onde as enormes desigualdades regionais permanecem sendo traço marcante se instala uma Federação em que os três entes federados têm autonomia, embora suas realidades sejam profundamente distintas. (MONTEIRO NETO *et al*, 2014, p. 9).

Portanto, é central compreender o processo de difusão espacial da Covid-19 a partir do município, desde a perspectiva da estrutura urbana, passando pela dimensão do território até as questões da gestão pública. Pois, os municípios se diferem, produzindo padrões regionais particulares com distintos desafios ao controle da pandemia.

Diante do exposto, o presente estudo analisou o processo de difusão espacial da Covid-19 no Brasil e nos distintos cenários macrorregionais (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) brasileiros, a partir da escala do município. Tal processo utiliza como

pano de fundo as estruturas urbanas, a centralidade econômica e as relações espaciais entre as cidades, que em maior ou menor grau, influenciam no fluxo de pessoas e mercadorias e na disseminação do novo Coronavírus (SARS-CoV-2). Nesse sentido, importa analisar os casos acumulados da Covid-19, a rede de transportes (rodoviário, ferroviário, hidroviário e aeroviário), a hierarquia urbana, as regiões de influência das cidades, a população e as ações de combate à disseminação do vírus do poder público, o que será analisado nas próximas sessões.

METODOLOGIA

Para contemplar o objetivo, optou-se por uma investigação de abordagem crítica-descritiva, através do método dedutivo, no qual se adotou como premissa geral que o processo de difusão espacial da Covid-19 no Brasil seguiu a lógica da hierarquia urbana, como premissa particular que a participação das cidades no processo de difusão da Covid-19 se diferenciou segundo as estruturas urbanas, a centralidade econômica e o fluxo de pessoas e mercadorias. E adotou-se como conclusão que o processo de difusão da Covid-19 no Brasil seguiu a lógica da hierarquia urbana e se diferenciou espacialmente segundo as estruturas urbanas, centralidade econômica e fluxo de pessoas e mercadorias.

Os procedimentos metodológicos utilizados versam sobre: fundamentação teórica, dados secundários, mapas temáticos e as análises de cenários da difusão da pandemia no Brasil. Como primeiro procedimento, a fundamentação teórica permitiu construir a linha analítica do estudo e definir os critérios e dados utilizados. Os principais conceitos empregados foram: (a) difusão inovação, com base nos estudos de Torsten Hägerstrand[6] (2013) e Everett M. Rogers[7] (2003); (b) rede

[6] Para Hägerstrand (2013) que abordou o tema na lógica do automóvel da Scania na região do norte da Suécia tem como conclusões a relação com a hierarquia urbana A difusão de uma inovação propaga-se em duas dimensões, a espacial e a social seguindo assim a lógica da hierarquia urbana que vai direcionar o curso da difusão.

[7] O conceito de difusão é definido por Roger (2003) como sendo um processo pelo qual uma inovação é comunicada por certos canais durante um certo tempo, dentre os membros de um sistema social, ou seja, a propagação estará relacionada com as

urbana, segundo Roberto Lobato Corrêa[8] (2006); e (c) hierarquia urbana e regiões de influência das cidades, estudadas pelo IBGE[9] (2018).

Em seguida, foram utilizados dados secundários, quantitativos e/ou georreferenciados, produzidos e disponibilizados por instituições e órgãos públicos para fins de análises institucionais, socioeconômicas e territoriais. Especificamente, foram utilizados: do Sistema Único de Saúde (SUS)[10], o número de casos e óbitos acumulados da Covid-19, na escala municipal, no período de 01 de março até 20 de agosto de 2020; e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a localização de complexos portuários e aeroportos, a identificação da malha de transporte rodoviário, hidroviário e ferroviário, população total (contagem) dos municípios no ano 2017, produto interno bruto a preços correntes (R$ 1.000) e produto interno bruto per capita a preços correntes (R$ 1,00) dos municípios no ano de 2017, hierarquia dos centros urbanos brasileiros e suas regiões de influência no ano de 2018.

Concluído os procedimentos anteriores, foram construídos, por meio do *software* ArcGIS 10.3, mapas temáticos para a representação do processo de difusão espacial da Covid-19, correlacionando com os indicadores socioeconômicos e de estrutura urbana. Todos os dados secundários consideraram o município como unidade funcional de representação e análise do processo de difusão, devido à disponibilidade dos dados cartográficos e quantitativos. Por conseguinte, definiu-se o tamanho da amostra dos casos acumulados da Covid-19 com base na estimativa da média populacional, segundo Triola (1999), representada pela fórmula abaixo. Sendo considerado como tamanho da população -

---

infraestruturas tecnológicas de uma localidade a partir da sua sociedade

[8] Corrêa (2006) define rede urbana como sendo um conjunto funcionalmente articulado de centros urbanos e suas hinterlândias, envolvendo uma complexa diferenciação entre cidades"

[9] A pesquisa Regiões de Influência das Cidades – REGIC (2018) tem como e foco de estudo a hierarquia dos centros urbanos brasileiros e delimita as regiões de influência a eles associados. É nessa pesquisa em que se identificam, por exemplo, as metrópoles e capitais regionais brasileiras e qual o alcance espacial da influência delas. A identificação da hierarquia urbana e das áreas de influência é realizada por meio da classificação dos centros urbanos que possuem determinados equipamentos e serviços e que atraem populações de outras localidades.

[10] Disponível em https://covid.saude.gov.br/

195 milhões de habitantes (Censo 2010), grau de confiança - 95%, margem de erro - 3%, total da amostra – 1.068 casos.

$$n = \frac{N \cdot \sigma^2 \cdot \left(Z_{\alpha/2}\right)^2}{(N-1) \cdot E^2 + \sigma^2 \cdot \left(Z_{\alpha/2}\right)^2}$$

Para facilitar as análises, foi aproximado o valor total da amostra para 1.000 casos. Tal aproximação dialoga com o conceito de epidemia[11] na escala do município. Assim, foram identificados os municípios e classificados com cores diferentes de acordo com o mês em que registraram 1.000 (mil) casos acumulados da Covid-19.

O último procedimento metodológico adotado conjugou um esforço de análises de padrões espaciais e dos cenários da difusão da pandemia no Brasil, por meio dos mapas temáticos, nas escalas nacionais e macrorregionais, contendo como temas: municípios com registro de 1.000 (mil) casos da Covid-19, rodovias, ferrovias, hidrovias, complexos portuários e aeroportos. Esses mapas temáticos auxiliaram na compreensão da dinâmica de expansão territorial e intensidade de casos da Covid-19 nos municípios; e permitiram identificar os municípios mais atingidos pela pandemia e de maior centralidade de fluxos de pessoas e mercadorias, destacando-se especificidades na escala regional. Além das informações apresentadas nos mapas, foram utilizados, nas análises, dados secundários sobre as complexidades urbanas, estrutura econômica e regiões de influência das cidades.

A DIFUSÃO ESPACIAL DA COVID-19 NA ESCALA NACIONAL

O processo de difusão da Covid-19 é complexo e envolve vários fatores de análise, como: dinâmica econômica, os fatores políticos do federalismo, a extensão continental, as desigualdades regionais (intrarregional e inter-regional). Ainda há os fatores educacionais e toda a lógica das influências urbanas para cada região. Por este fato qualquer

[11] A definição de epidemia para a Organização Mundial de Saúde (OMS) corresponde à propagação de uma nova doença em muitos indivíduos, sem imunização adequada para tal, em uma região específica.

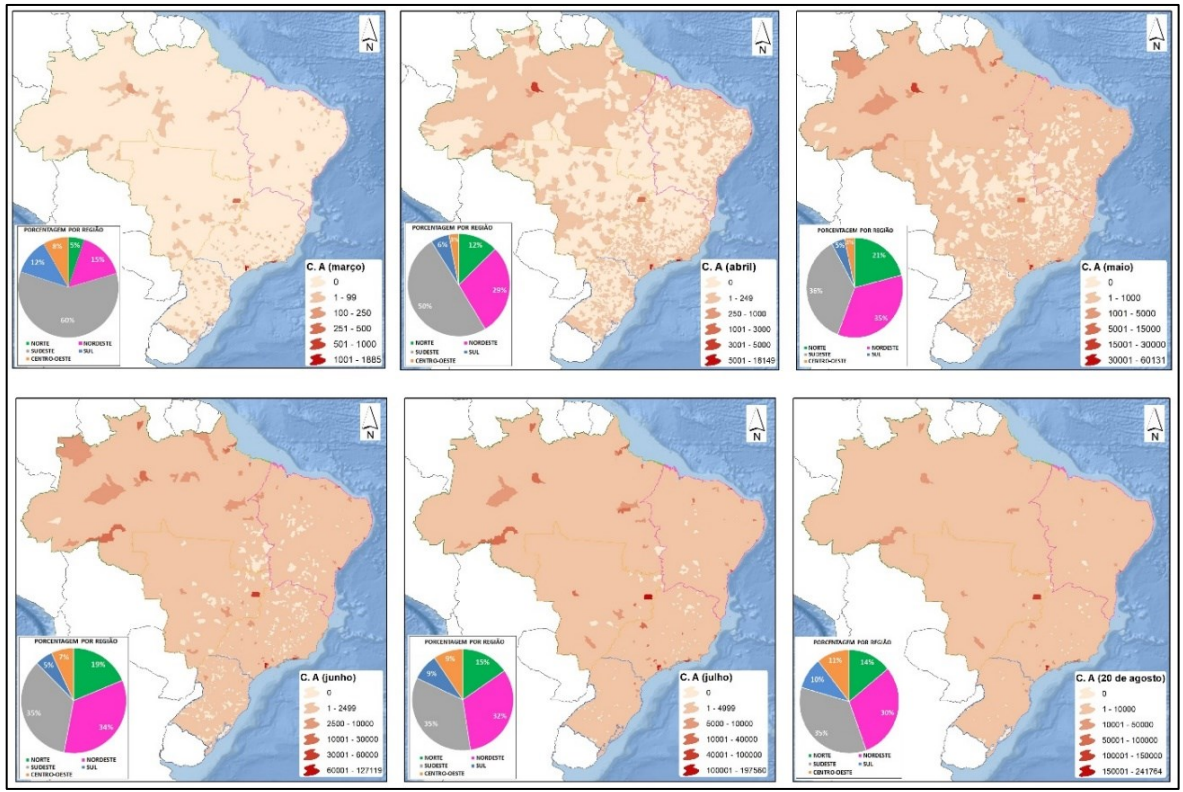
artigo que tente explicar essa realidade ficará, em alguma análise, deficitário.

Como já mencionado o fator metodológico da análise da difusão foi o parâmetro analítico para mil casos por município a cada mês. Por este motivo, em vários mapas foi verificada uma descontinuidade de casos da Covid-19. O significado dessa descontinuidade é a perspectiva metodologia do estudo, pois, como mostra a Figura 1, o registro de caso de infecção pelo vírus ocorreu em praticamente todo o território brasileiro.

A expansão territorial da Covid-19 no Brasil esteve relacionada à rede urbana, obedecendo às relações entre metrópoles e aos fluxos aeroviário, rodoviário e hidroviário. Inicialmente, o acúmulo de 1.000 casos/mês foi registrado em capitais dos estados e do Distrito Federal, como: São Paulo (SP), em março; Rio de Janeiro (RJ), Fortaleza (CE), Recife (PE), Manaus (AM), São Luís (MA), Salvador (BA), Belém (PA) e Brasília (DF), em abril. Em seguida, foram registradas nas regiões de influência das cidades, os municípios com importantes nodais de transporte suas regiões de influência destacando-se outras

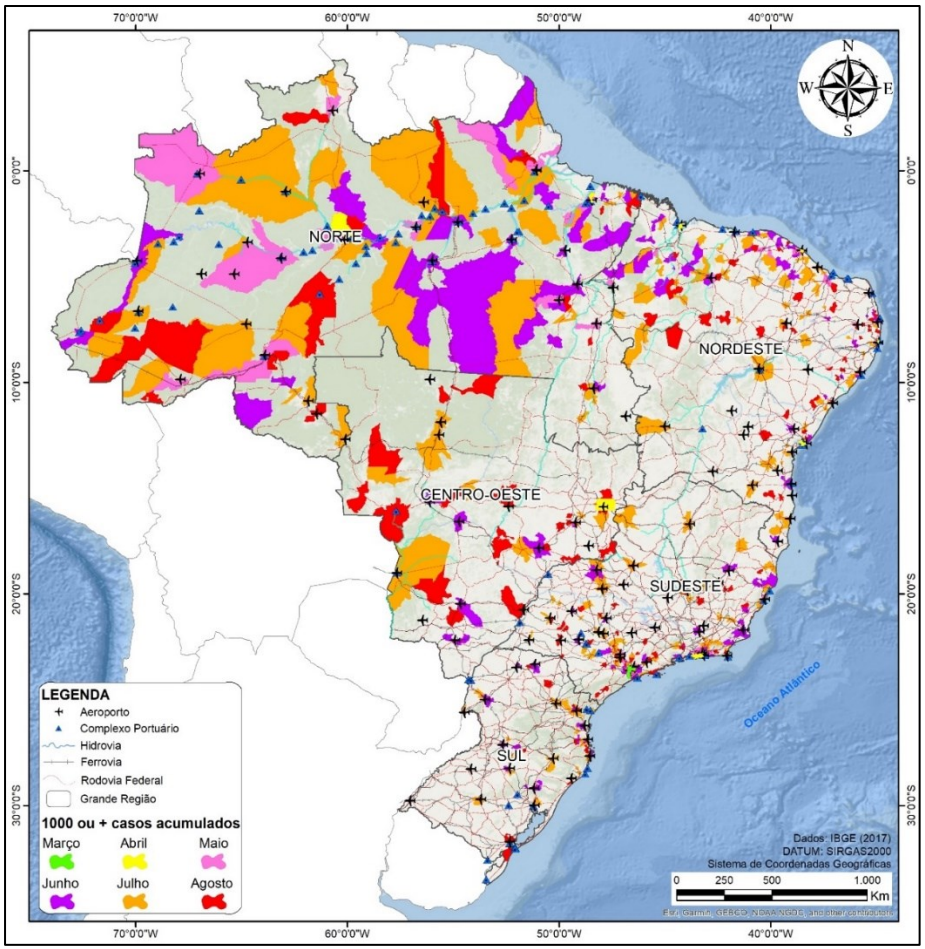
Diferentemente da Figura 1, é verificado na Figura 2 que o processo de difusão da covid-19 é descontínuo, pois essa disseminação está muito associada à dinâmica das Regiões de Influência das Cidades (IBGE, 2018) e as pequenas cidades, maioria no país, não aparecem no estudo, pois não há tanto dinamismo para gerar difusão.

FIGURA 1 - EVOLUÇÃO DOS CASOS DA COVID-19 NO BRASIL, NO PERÍODO DE MARÇO A AGOSTO DE 2020.



Fonte: IBGE (2017), BRASIL (2020).

FIGURA 2 - DIFUSÃO DA COVID-19 NO BRASIL NO PERÍODO DE MARÇO A AGOSTO DE 2020



Fonte: IBGE (2017), BRASIL (2020).

Observa-se também que na Figura 2 que a escala de análise foi adequada para as macrorregiões porque não há um nível de detalhamento para verificar as peculiaridades de cada localidade, principalmente para as regiões Sul, sudeste e Nordeste. Por este motivo, foi desenvolvida uma análise para cada macrorregião brasileira tendo como foco suas

especificidades regionais e quando possível correlacionado com a dinâmica nacional, mas o fator preponderante de verificação foi análise das dinâmicas inter-regional e intrarregional de cada macrorregional.

OS PADRÕES MACRORREGIONAIS DE DIFUSÃO DA COVID-19

No caso da região norte, a princípio podem-se mencionar três aspectos relevantes que a caracterizam: a presença significativa de povos originários indígenas, seu protagonismo ambiental a nível global e sua imensa extensão territorial. No entanto, considerando esse último aspecto e no que diz respeito à questão da conectividade, a região também se destaca por contar com uma escassa infraestrutura de transportes terrestres. Entre alguns fatores, é possível afirmar que suas características fisiográficas condicionaram o desenvolvimento de sua estrutura urbana, que, por outro lado, é determinada de acordo com o papel atribuído a região em relação a distintos contextos históricos de ordem econômica, sejam na escala nacional ou internacional.

No marco dos processos de configuração da economia capitalista, a infraestrutura de transportes da região no século XIX se caracterizava pela disposição de hidrovias, principalmente ao longo do rio Amazonas. A princípio do século XX, foram construídas algumas ferrovias para compensar os trechos hidroviários não navegáveis e atender a demanda externa por produtos primários derivados de atividades econômicas extrativas, como a exportação de látex, por exemplo (DNIT[1]). Outro ponto de importância para região, na perspectiva econômica-social, é a criação da Zona Franca de Manaus em 1967, estabelecendo isenções fiscais para a localidade e tendo a implementação de um polo industrial, comercial e agropecuário na Amazônia.

Essas estruturas caracterizam a região norte que possui os processos econômicos globais através da perspectiva do aumento do

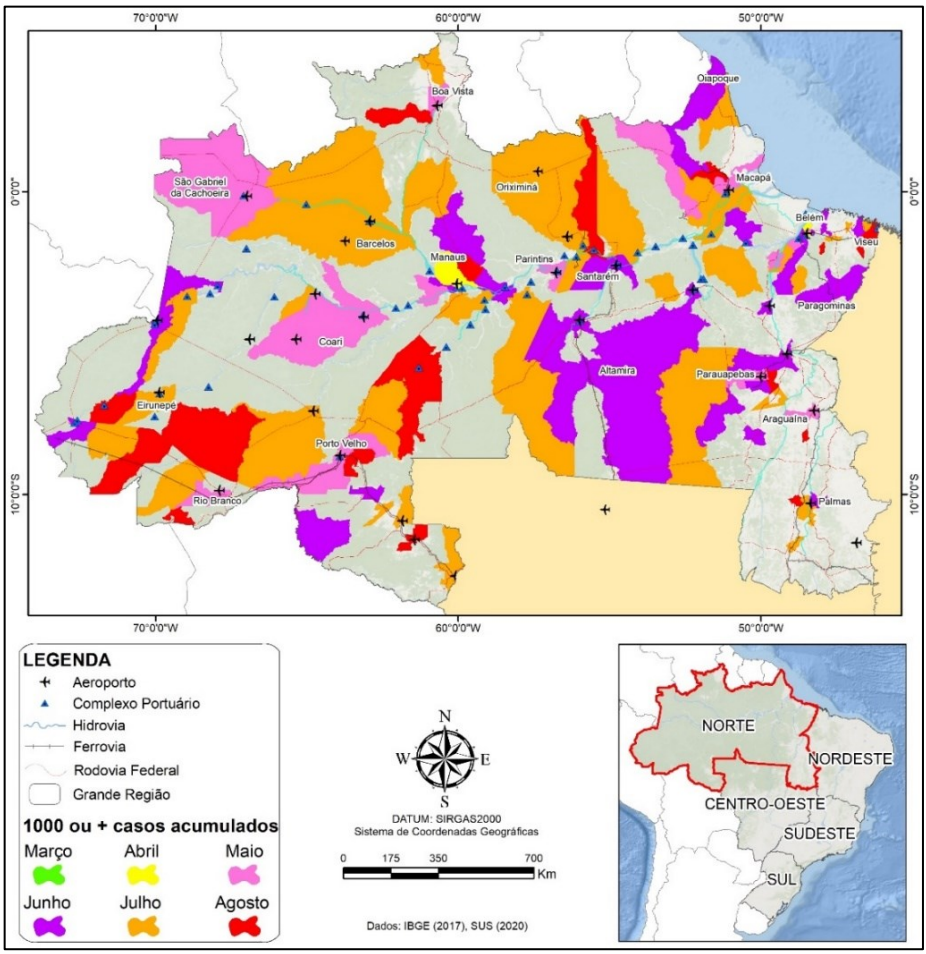
[1] Verificado no sítio: http://www1.dnit.gov.br/ferrovias/historico.asp

fluxo financeiro e de pessoas, gerando interações nas principais cidades da macrorregião. Ao considerar a crise sanitária atual da Covid-19, é possível compreender o papel desempenhado pela estrutura urbana durante o processo de difusão territorial do respectivo vírus. Com a chegada da pandemia no Brasil, os primeiros municípios da região Norte a registrarem o número de 1000 casos acumulados foram Manaus e Belém, em abril de 2020 (Figura 3), os quais correspondem às metrópoles mais importantes da região e, respectivamente, são as capitais dos estados do Amazonas e do Pará. Devido a relevância demográfica e a importância econômica desses municípios na escala regional, nacional e inclusive internacional, essas cidades seguiram a mesma lógica da maioria das capitais brasileiras, tendo os aeroportos internacionais como principais receptores do vírus.

Conforme se observa na Figura 3, na maioria das outras capitais da região o número de 1000 casos acumulados já tinha sido alcançado no mês de maio de 2020: Macapá (AP), Boa Vista (RO), Rio Branco (AC) e Porto Velho (RO). Contudo, a única exceção foi o município de Palmas (TO), que alcançou esse patamar somente a partir do mês de junho. Na escala microrregional, essa cidade apresentou um padrão espaço-temporal de espraiamento do vírus que se repete em muitos centros urbanos relevantes, isto é, a partir da capital, os municípios contíguos registraram o número de 1000 casos acumulados nos meses posteriores, exemplificando a difusão territorial da COVID-19 no nível das aglomerações urbanas[2].

[2] De acordo a CF 88 (Art. 25, parágrafo 3º), uma aglomeração urbana é o resultado do crescimento físico das cidades, da proximidade de zonas urbanas e do relacionamento frequente entre as cidades.

FIGURA 3 - REGIÃO NORTE SEGUNDO O REGISTRO DE MIL CASOS DA COVID-19.



Fonte: IBGE (2017), BRASIL (2020).

No caso dos municípios que não fazem parte da zona de influência direta das capitais, mas também registraram 1000 casos acumulados no mês de maio, pode-se destacar: Parintins (AM) e Coari (AM), ambos localizados nas margens do rio Amazonas; São Gabriel da Cachoeira (AM), que faz fronteira com a Colômbia; Parauapebas (PA);

Araguaína (TO) e Laranjal do Jari (AP). Durante o mês de junho, a pandemia continuou avançando sobre o território da região Norte, quando outros municípios paraenses apresentaram 1000 casos acumulados, como é o caso de Santarém (conhecido pelo turismo), Paragominas (conectado por rodovias, ferrovias e com predominância de atividades de mineração) e Altamira, que é considerado o maior município do Brasil e o terceiro maior do mundo em extensão territorial (Câmara Municipal de Altamira, 2020), além de ser a cidade mais violenta do Brasil (CERQUEIRA et al., 2017).

Analisando a difusão espacial da COVID-19 no mês de julho, é verificado na Figura 3 outros municípios que registraram pelo menos 1000 casos acumulados: Oriximiná (PA), São Felix do Xingu (PA), Calçoene (AP), Pacaraima (RR), Rorainópolis (RR), Santa Isabel do Rio Negro (AM) e Barcelos (AM) - ambos limítrofes com a Venezuela, Ji-Paraná (RO), Vilhena (RO), Sena Madureira (AC), Tarauacá (AC), Gurupi (TO) e Porto Nacional (TO). Finalmente, no mês de agosto, alguns dos municípios que atingiram o número de 1000 casos acumulados da COVID-19 foram: Porto Grande (AP), Rio Preto da Eva (AM), o município costeiro de Viseu (PA), Paraíso do Tocantins (TO), Cacoal (RO), Manicoré (AM), Mucajaí (RR) e Feijó (AC).

Da mesma maneira, o cenário político que antecipava a chegada da COVID-19 na região também contribuiu com impactos negativos em lugares mais isolados. Devido ao posicionamento pró-exploração fundiária do atual governo federal, várias decisões estratégicas e/ou de carácter ideológico impactaram a vida das tribos indígenas, como, por exemplo, o fim do programa Mais Médicos, que só durante o seu primeiro mês de ausência ocasionou um aumento de 12% em relação a morte de bebês indígenas (FELLET, 2020). Além disso, o descaso na fiscalização de atividades ilegais também impacta diretamente essas comunidades.

Nesse contexto econômico-social-político, na Região Norte a difusão espacial da COVID-19 nos meses posteriores se deu de maneira gradativa seguindo a lógica das regiões de influência do IBGE (2018), levando em consideração a proximidade física dos núcleos urbanos (como as zonas metropolitanas, por exemplo) e a hierarquia funcional de outros municípios da Região, conectados através de complexos portuários, aeroportos, rodovias federais e algumas poucas ferrovias. Portanto, é verificado que mesmo com suas complexidades particulares o processo de difusão seguiu a lógica do espraiamento espacial da rede urbana apresentado por Corrêa (2006), e que as especificidades estão associadas a lógica dos povos indígenas, por conta de suas peculiaridades de formação e interação com a sociedade, e da falta de fiscalização que gera uma descontinuidade na gestão e proteção da floresta amazônica.

No caso da Região Nordeste, há uma referência cristalizada na percepção de boa parte da população brasileira tanto das suas características naturais, quanto nas perspectivas culturais, sociais e econômicas. A primeira percepção são os elementos paisagísticos naturais tais como: recorte litorâneo com suas praias e seus remanescentes coqueirais, remanescentes da mata atlântica, paisagem mais seca do agreste e, principalmente, a do sertão com sua vegetação símbolo da seca e ausências estratégicas de políticas públicas para atender essa demanda (BERNANDES, 2010).

A segunda percepção tem como fator a compreensão da lógica política-social-econômica-cultural da Região, havendo diversidade em todas essas perspectivas, ora uma política centrada no coronelismo ou clientelismo, ora mais envolvida numa lógica econômica globalizada. São vistas diversas formas culturais e vários bolsões de pobreza, mas há riqueza, porém, concentrada, seguindo a lógica brasileira.

A Região Nordeste é composta por nove estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. A região possui uma área territorial de, aproximadamente, 1,5

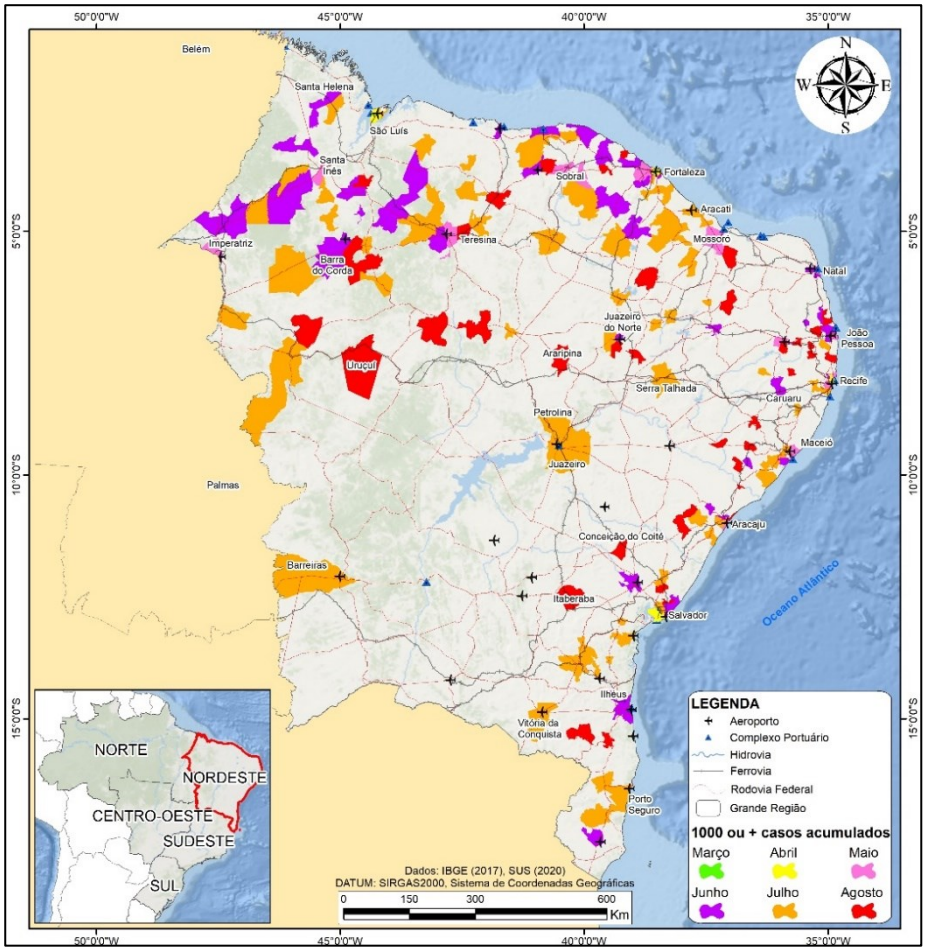
milhão de km², o que resulta em 18% do território brasileiro. (IBGE, 2010)

No censo de 2010 (IBGE, 2010), o Nordeste atingiu, aproximadamente, 10% de participação no PIB (produto interno bruto) nacional, ficando entre os maiores porcentuais da série histórica iniciada em 1995 pelo próprio instituto.

A "formação do complexo nordestino" tem como base a primeira Região ocupada na perspectiva extrativa, depois vieram as ações de plantação da cana-de-açúcar, o algodão e a pecuária que ajudaram a estruturar a economia no período colonial. A partir da segunda metade do século XIX, a indústria têxtil e a urbanização iniciaram um movimento de superação dessa realidade. Vários anos depois, houve a integração do Nordeste à dinâmica econômica nacional, obviamente que o centro de referência ao processo de industrialização já era Região Sudeste. (FURTADO, 1979)

Essa sucinta retrospectiva mostra a grande complexidade que é a Região Nordeste. Correlacionando a todas essas questões a difusão da Covid-19 seguiu, em grande medida, a lógica da rede urbana brasileira trabalhada pelo IBGE (2018). Os primeiros mil casos iniciaram nas grandes capitais litorâneas, pois há uma relação com o turismo e grandes índices populacionais com intensas migrações dentro e fora do Brasil. As primeiras cidades, de acordo com a Figura 4, foram Salvador (BA), Recife (PE), Fortaleza (CE) e São Luís (MA).

FIGURA 4 - REGIÃO NORDESTE SEGUNDO O REGISTRO DE MIL CASOS DA COVID-19.



Fonte: IBGE (2017), BRASIL (2020).

Para o mês de maio de 2020 é verificado, na Figura 4, a difusão do vírus nas outras capitais da Região - Teresina (PI), João Pessoa (PB), Aracajú (SE), Maceió (AL) - fazendo total relação com a lógica da rede urbana brasileira. Ao mesmo tempo iniciava, nas regiões metropolitanas de Recife (PE), Salvador (BA), Fortaleza (CE) e São Luís (MA), o

processo de difusão da Covid-19. Outras características que chama a atenção são as principais cidades médias do Nordeste, tais como: Imperatriz (MA), Sobral (CE) e Mossoró (RN). Todas elas possuem características de nós, numa lógica de entreposto econômico e de conexão para outras localidades, gerando forte difusão da Covid-19 nessas regiões. (IBGE, 2018).

Um ponto de reflexão é que as cidades médias de Ceará, Pernambuco e Bahia (Juazeiro do Norte, Petrolina-Juazeiro (RIDE[3]-PE-BA), Caruaru, Feira de Santana) não tiveram mil casos no mês de maio, desassociando da lógica da rede urbana. Da mesma forma municípios de menor porte, como o caso de Santa Inês (MA), já tinham mais de 1000 casos no seu município. São características que merecem ser estudadas especificamente.

Para os meses de junho-julho de 2020, são verificadas as cidades intermediárias, ou seja, cidades que tem sua importância numa lógica microrregional, exceto as supracitadas de Pernambuco e Bahia que merecem um estudo mais específico. A perspectiva da difusão do vírus neste período está associada à lógica de transporte e das vias, principalmente a rodoviária, tais como Araripina (PE), Serra Talhada (PE), Grajaú (MA), Balsas (MA), Quixadá (CE), entre outros municípios. Um grande exemplo para essa situação é a BR-232 que liga a Região Metropolitana do Recife (RMR) com diversos municípios do Estado de Pernambuco e outros do Nordeste.

Por fim, para o mês de agosto de 2020 é verificado a difusão da Covid-19 para os municípios menos expressivos, na lógica econômica e de população ou estão distantes das cidades grandes e médias cidades e por este fato a uma maior demora no processo de difusão. Essa perspectiva está, em alguma medida, dentro da lógica do estudo do IBGE

[3] A Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina e Juazeiro é uma região integrada de desenvolvimento econômico, criada pelo decreto n.º 4366 - 2002.

(2018) e por este fato a Covid-19 chega tardiamente em relação a outras localidades verificando a Figura 4 possível notar tais municípios: Itaberaba, Uruçui, Araripina, Garanhuns, entre outros.

Essa referência temporal-municipal é a que pode ter maior perspectivas analíticas na ótica político-administrativa se o município for de porte médio numa logica do IBGE (2018). Garanhuns (PE) e Araripina (PE) são dois municípios que possuem certa complexidade nas suas regiões e podem estar associados a essa lógica gerencial do poder público na contensão da difusão da Covid-19, porém são necessários estudos específicos sobre essa hipótese.

A Região Centro-Oeste do Brasil, visto por Brasil (2015), apresentou importante dinamismo econômico já nas primeiras décadas do século XX, quando começou a ser empreendido um processo, mesmo incipiente, de integração dessa economia regional ao principal núcleo dinâmico da economia nacional e a partir da metade do século XX houve uma grande mudança na perspectiva política federativa, pois Brasília foi criada para ser a Capital Federal do Brasil.

De acordo com Brasil (2007), essa realidade influenciou na dinâmica econômica e política para o Brasil, ao concentrar a acelerada expansão do agronegócio brasileiro e responder por parcela crescente das exportações nacionais sobre esse segmento da economia. Por este motivo, a Região Centro-Oeste é denominada como a nova expansão da fronteira agrícola, tendo grandes avanços tecnológicos permitiram o crescimento da moderna agropecuária.

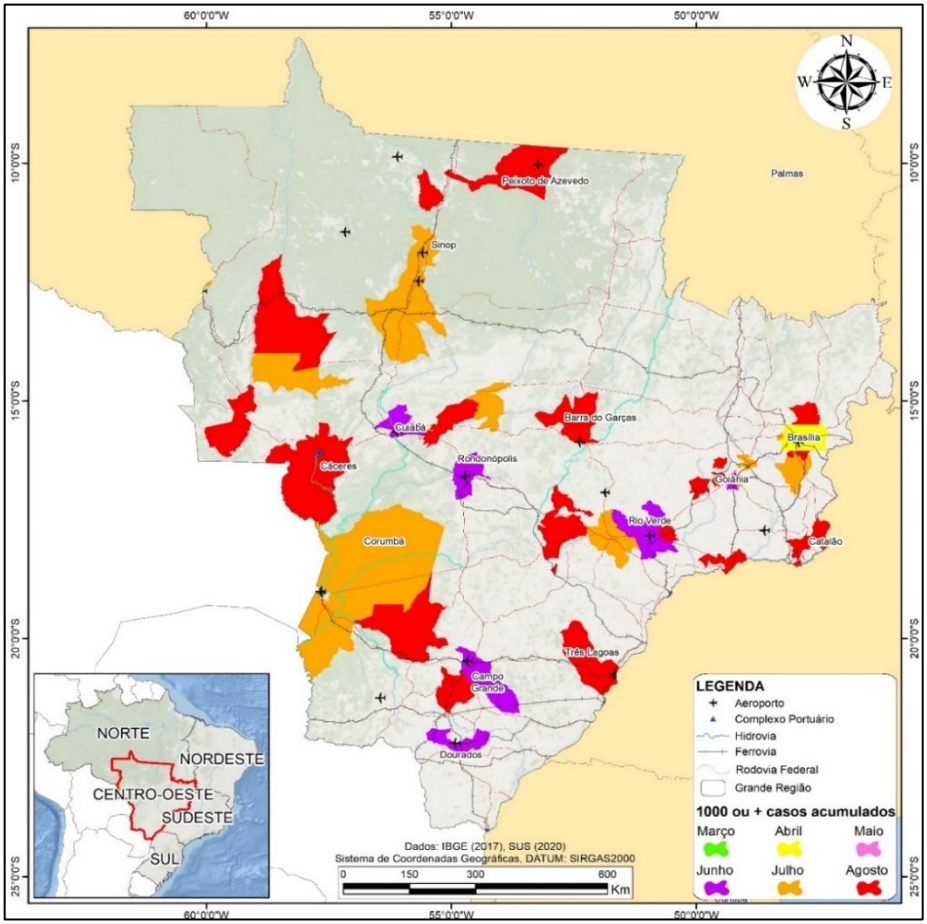
Essa perspectiva histórica sucinta é importante para entender o processo de difusão da Covid-19 na Região. Como em qualquer outra região brasileira, as principais cidades serão os principais vetores do vírus, portanto as capitais Campo Grande (MS), Cuiabá (MT) e Goiânia (GO) serão as principais referências do efeito da difusão nos respectivos Estados da Região Centro-Oeste.

Uma caraterística peculiar é que a partir dos anos 50, como já citado, a Região Centro-Oeste recebeu a transferência da capital nacional

que era no Rio de Janeiro (RJ). A partir de 1950, Brasília, se tornou o distrito Federal dentro do território do Estado de Goiás, gerando assim a quarta grande aglomeração da região, e sendo a “porta de entrada” da região a partir de abril de 2020. Essa situação é verificada na Figura 5, podendo ser explicada pela sua condição de atual capital da federação recebendo muitos políticos, como 513 deputados federais e 81 senadores, sem contar com toda lógica ministerial e de servidores públicos na localidade.

É verificada na mesma Figura 5 que no mês seguinte (maio/2020) somente uma cidade (Goiânia-GO – 1.600, aproximadamente) teve mais de mil casos da COVID-19 no Centro-Oeste, talvez por conta da proximidade com Brasília (200 km de distância pela BR-060) e por conta de sua complexidade infra estrutural. Essa situação peculiar indica que as cidades (a exceção de Brasília e Goiânia) mais importantes da região estão em um nível secundário no processo de difusão da Covid-19. Essa correlação também é vista na dinâmica da Região de Influência das Cidades do IBGE (2018). Outro ponto é que o fluxo que ocorre em Brasília está mais associado com a lógica da capital Nacional do que com a dinâmica macrorregional, pois as cidades ao redor não tiveram surtos, com mais de 1.000 casos.

FIGURA 5 - REGIÃO CENTRO-OESTE SEGUNDO O REGISTRO DE MIL CASOS DA COVID-19.



FONTE: IBGE (2017), BRASIL (2020).

A partir de junho de 2020, as principais cidades da macrorregião passam a apresentar os casos do vírus. São as capitais regionais: Cuiabá e Campo Grande, porém a primeira cidade, excluindo Brasília e Goiânia, foi Rio Verde (GO) seguida de Cuiabá (MT), Aparecida de Goiânia (GO), Dourados (MS), Campo Grande (MS), Várzea Grande (MT), Rondonópolis (MT). Observando a Figura 5 é verificado

que o eixo viário (BR-364 e BR-060) promove a difusão da Covid-19 para essas cidades e o grau de influência delas é que vai definir o quantitativo maior ou menor de contaminação na localidade. Essa lógica viária também é verificada para as cidades de Campo Grande (MS) e Dourados (MS), pois elas estão a uma distância de aproximadamente 200km pela BR-163.

Os casos de difusão da Covid-19 para os meses de junho e agosto de 2020 estão associados à lógica da dinâmica secundária da difusão de inovação numa perspectiva das regiões de influência das cidades. A associação é feita pelo fator rodoviário ou pelos aeroportos de menor dinamismo, mas que promovem acessos às cidades médias da macrorregião Centro-Oeste.

É verificado na Figura 5 que as BR-060 e BR-364 promovem a difusão para algumas cidades de Goiás e Mato Grosso. A BR-262 gera o processo de difusão da Covid-19 entre Corumbá (MS), Campo Grande (MS) e Três Lagoas (MS). Cidades como Sinop (MT) e Peixoto de Azevedo (MT) o principal fator da difusão da Covid-19 são os aeroportos que associados com a dinâmica local de influência promovem um processo de contaminação nas suas regiões.

Um condicionante importante são os grandes municípios em extensão territorial que podem não ter tanta dinamicidade, mas, por conta da lógica das paradas e fluxos, pode gerar processos de difusão da covid-19 nessas localidades. Por fim, um ponto que deve ser destacado, a partir da Figura 5, e já supracitada no texto, é que a macrorregião Centro-Oeste é considera a “nova fronteira agrícola”, sendo ainda uma das referências na pecuária do Brasil e por este motivo há muitos espaços sem o feito da difusão, ora por conta da ausência de grande número populacional, ora pelo fator ambiental natural devido, por exemplo, ao Pantanal Mato-Grossense.

A Região Sul, composta por três estados (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), possui, de acordo com Furtado (1979), um contingente populacional e sua economia com uma importância, no

cenário brasileiro, desde meados do século XIX. Montibeller Filho e Gargioni (2014) indicam que a partir do século XX os três estados passaram por uma evolução econômica semelhante, refletindo-se em setores produtivos relativamente da economia tais como: agrícola, a industrialização e uma dinamicidade nas atividades dos setores primário e secundário.

Unes e Karnopp (2013) chamam a atenção para as características peculiares da região, principalmente, no processo de imigração internacional já que a macrorregião apresenta características sociais e culturais relacionadas grupos étnicos Europeus, tais como: italianos, alemães e eslavos. Essa estruturação social promoveu algumas diferenças na formação histórica desta região, principalmente comparando com as outras macrorregiões do país.

De acordo com o IBGE (2010), a macrorregião sul tem um total, aproximadamente, de 30 milhões de habitantes, o que representa cerca de 10% da população nacional. O grau urbanização, para 2010, era de 85% e o Produto Interno Bruto (PIB) regional representa cerca de 15% do PIB brasileiro. No que tange os padrões sociais é verificado que tanto a renda per capita quanto o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) estão entre os mais elevados do Brasil e são superiores à média do país. É importante compreender esse cenário para correlacionar a dinâmica da difusão da Covid-19 nos três estados da macrorregião.

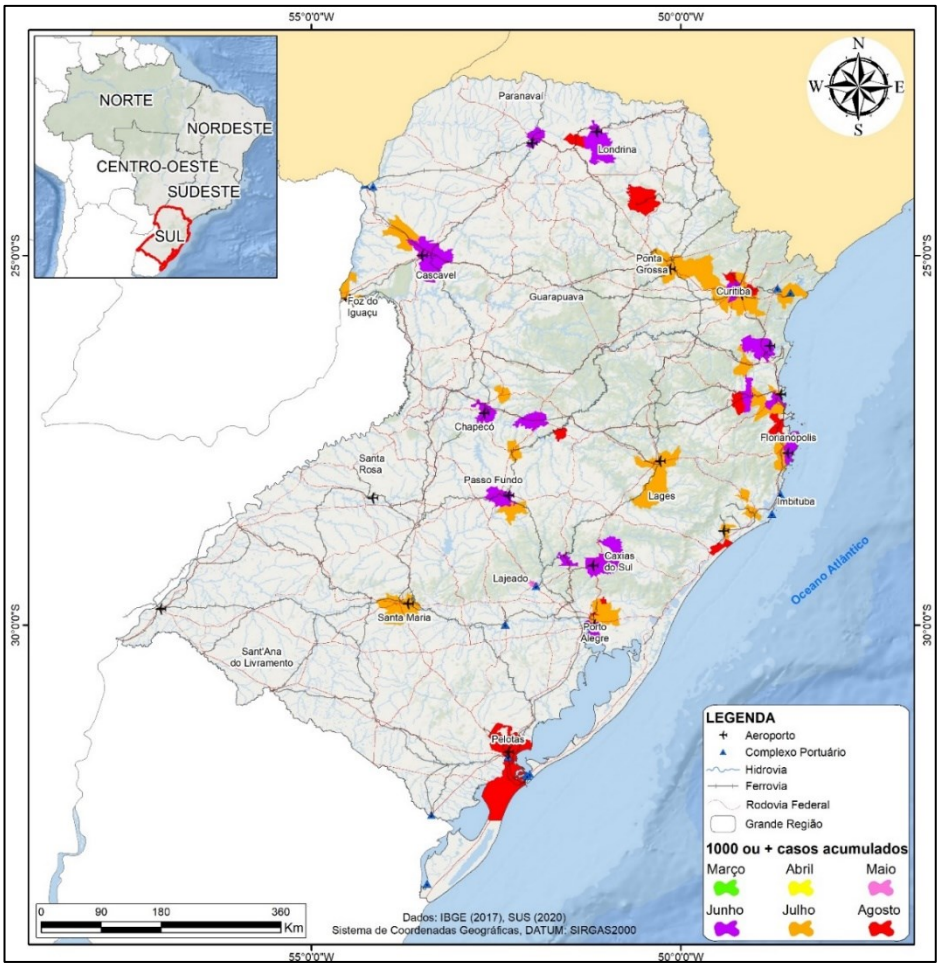
Sobre a difusão espacial da Covid-19 na Região Sul é verificado um padrão de espraiamento um pouco diferenciado das demais regiões brasileiras, pois não seguiu exatamente a lógica da centralidade da hierarquia urbana que ocorre das áreas de maior centralidade econômica-populacional para as de menor centralidade a partir dos vínculos entre cidades e delas com suas regiões de influência como é representado no estudo do IBGE (2018). Nesse sentido, as relações espaciais, as infraestruturas urbanas e os processos de fluxo, na rede de transportes e o tipo de atividade econômica, por promover maior ou menor

aglomeração de pessoas, tem considerável importância no processo de disseminação do vírus e na intensidade do contágio.

Os dois primeiros meses, como mostra a Figura 6, indicam que o processo de difusão da Covid-19 não se apresenta em nenhum município, ou seja, não há em nenhuma cidade mil casos ou mais de contaminação com o vírus. Este já é um ponto de diferenciação em relação às outras regiões. Especulações para essa situação são: 1) a lógica do turismo que para esse período não é muito intensa, 2) o nível educacional mais elevado da população e 3) políticas públicas funcionaram mais adequadamente nesses estados da Região Sul contra a Covid-19. Este é um ponto de reflexão para estudos mais específicos sobre a macrorregião.

No mês de maio de 2020 é verificado que a única cidade com um indicador de contaminação maior que mil habitantes foi Lajeado (RS), uma cidade 90 mil habitantes, que não é, na hierarquia urbana da região, uma das principais cidades, porém foi a primeira a ter mais de mil casos em toda macrorregião. A hipótese para essa situação é a estrutura urbana na área econômica de frigoríficos, situação similar com alguns municípios da Região Centro-Oeste, porém distinto, pois Lajeado (RS) é a cidade com mais casos no mês de maio superando, inclusive, as capitais Florianópolis (SC), Curitiba (PR) e Porto Alegre (RS). Mais um ponto específico que merece ser verificado em estudos mais específicos. A cidade também tem um setor de educação superior bem consolidado, sendo que apenas uma universidade tem mais de 8.000 alunos matriculados.

FIGURA 6 - REGIÃO SUL SEGUNDO O REGISTRO DE MIL CASOS DA COVID-19.



Fonte: IBGE (2017), BRASIL (2020).

Em junho de 2020 foi quando as capitais da região – Florianópolis (SC), Curitiba (PR) e Porto Alegre (RS) - tiveram mais de mil casos. A primeira foi Curitiba (PR), logo depois vem Cascavel (PR), efeito da BR-277 e BR-163(Centro-Oeste), e depois Porto Alegre para vim em ordem as seguintes cidades: Chapecó (SC), Itajaí (SC) -

Proximidade a Balneário Camboriú e integrada a BR-101-, Passo Fundo (RS), Joinville (SC) (Integrada a BR-101 relacionando com Balneário Camboriú, Itajaí e Florianópolis), Blumenau-SC (Próximo a Itajaí pela BR-470 e Estadual-412), Balneário Camboriú (SC) (Turismo, Efeito proximidade da Capital e BR-101), para vir a capital de Santa Catarina, Florianópolis. É importante destacar que essa é outra característica peculiar da região, pois as capitais não são as principais fontes de com mais de 1000 casos da Covid-19. A lógica região de contaminação no Estado de Santa Catariana foi o mais intenso nesse período. Mesmo havendo essa integração pelas rodovias: BR-101, BR-470 e Estadual-412 entre as cidades de: Blumenau, Itajaí, Balneário Camboriú, Joinville e Florianópolis, a última, que é a capital, não é a principal no processo de difusão da Covid-19, chamando a atenção para mais uma peculiaridade da Macrorregião, pois são todas cidades do mesmo Estado, Santa Catariana.

Para os meses de julho e agosto de 2020 é verificada uma disseminação seguindo os padrões das redes urbanas periféricas para os 1000 casos da Covid-19 estando correlacionado com os padrões da Região de Influência das Cidades (IBGE, 2018). Vale destacar que o nível de contaminação nessa temporalidade na macrorregião, proporcionalmente, ao Brasil é menor, porém ao passar o tempo a lógica de contaminação nas capitais, principalmente (Porto Alegre e Curitiba) segue, no final, a mesma realidade das principais capitais das regiões brasileiras. Florianópolis também segue esse padrão, pois ela, dentre as três, é a que possui menor poder de atração e, portanto, é a menos atingida, tendo cidades como: Joinville, Blumenau, Cascavel, Balneário Camboriú ficando na sua frente à lógica de maior número de contaminação.

A Região Sudeste é a última referência analítica deste artigo por questões obvias sobre sua infraestrutura urbana e complexidade socioeconômica. Por uma formação econômica diferenciada no tempo-espaço, como coloca Furtado (1979), a macrorregião é a principal, na

perspectiva econômica, tendo as principais empresas e indústria do país. Por este motivo a análise dela é distinta, não seguindo as estruturas textuais das outras macrorregiões. O ponto importante é que a disseminação/difusão da Covid-19 seguiu padrões similares, ou seja, o processo da disseminação está associado à lógica da influência da rede urbana brasileira com é verificado no estudo do IBGE (2018).

Inicialmente, vale destacar que a população da região Sudeste é a maior do país, com 88,3 milhões de habitantes, densidade demográfica de 95,13 habitantes/km^2 (IBGE, 2019), em uma área de 925 mil km^2, o que representa 12% do território nacional. Quando se compara a densidade populacional da região Sudeste com a região Sul (a segunda mais populosa do Brasil), verifica-se que a do Sudeste é quase o dobro da região Sul, que possui 53,19 habitantes/km^2.

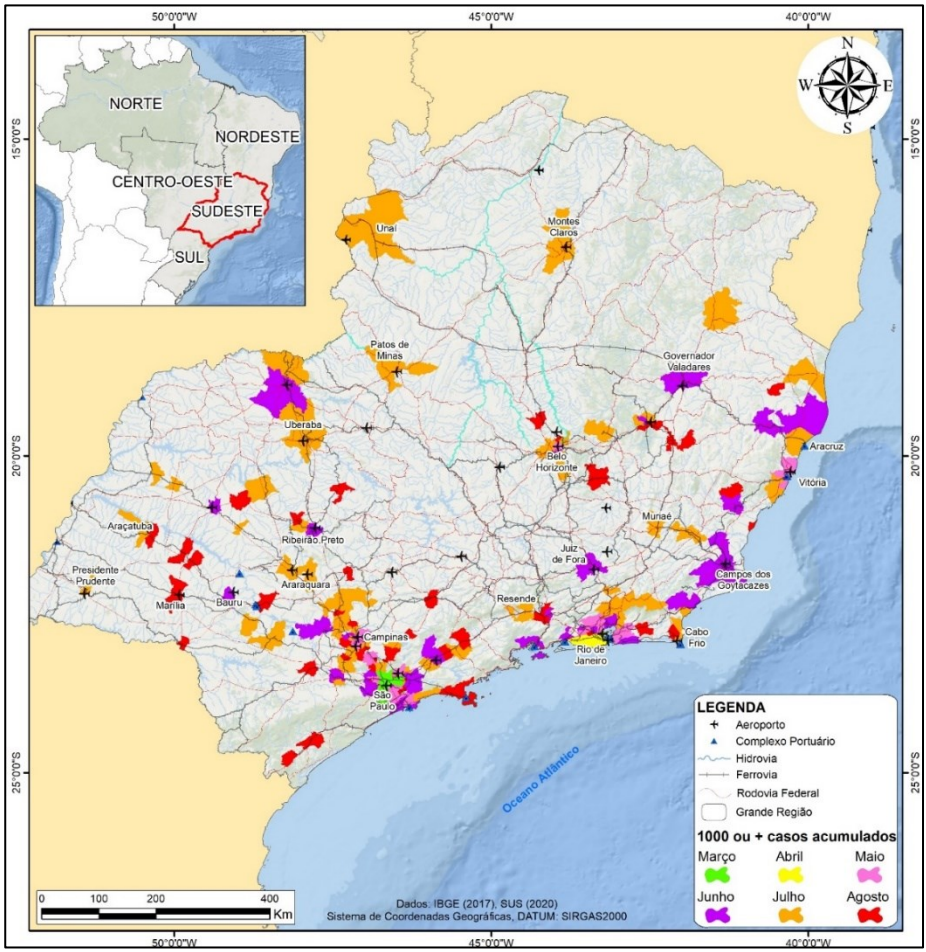
O processo inicial deu-se mais intensificadamente, como nas outras macrorregiões, nas capitais do Rio de Janeiro e São Paulo e, logo depois, nas outras duas capitais (Belo Horizonte e Vitória) e nas grandes cidades, como Campinas, por exemplo, que possuem grande fluxos financeiro, de pessoas e obviamente das estruturas urbanas, tais como os modais diversos de transportes, espaços de interações etc. À quantidade de fluxos interurbano e intraurbano se correlacionada, como já mencionado, as influências urbanas no Brasil como coloca o IBGE (2018).

Essa elevada densidade populacional suscita fortes fluxos migratórios, tanto pelas relações sociais entre as pessoas, quanto pela intensidade das atividades econômicas, que se concentram fortemente na região sudeste – agricultura, indústria e comércio/serviços. Todos os três setores da economia são fortes na região, especialmente a atividade industrial, cuja concentração é a maior do país. Do lato do setor terciário, a região Sudeste possui, também, maior concentração nacional, com a exclusividade de algumas atividades específicas, o que contribui para fortes fluxos populacionais para a obtenção de bens e serviços, atraindo pessoas de todo o território nacional e diversos países.

Essa atratividade de pessoas é viabilizada pela ampla estrutura urbana (estradas, ferrovias, aeroportos, hidrovias), elevada quantidade de pontos de embarque/desembarque de meios de transporte (aeroportos, rodoviárias etc.), com muitos intervalos de acesso e opções de destinos, o que contribui ainda mais para o fortalecimento dos fluxos de pessoas. A exemplo dessa ampla estrutura urbana, o estado de São Paulo possui cerca de 30 aeroportos (INFRAERO, 2020), sendo os principais Guarulhos e Viracopos. Somente estes dois aeroportos transportaram mais de 60 milhões de pessoas em 2019 (INFRAERO, 2020), o que já indica um forte fluxo urbano.

Diante da ampla estrutura urbana, o que levou a consequente aglomeração de pessoas ao longo do tempo, mais especificamente no final de 2019 e início de 2020, o processo de contaminação da Covid-19 desencadeou-se numa escalada geométrica, principalmente nos locais/cidades onde a estrutura urbana e os fluxos de pessoas são mais intensos. O mapa abaixo (Figura 6) mostra a intensidade dos casos acumulados da doença e a predominância da estrutura urbana de transportes nas respectivas áreas.

FIGURA 6 - REGIÃO SUDESTE SEGUNDO O REGISTRO DE MIL CASOS DA COVID-19.



Fonte: IBGE (2017), BRASIL (2020).

O mapa indica que cidades com maior fluxo de pessoas, decorrente de fortes relações econômicas, ligadas a um dois ou todos os setores da economia, apresentaram maiores números de casos acumulados. Entre estas cidades pode-se verificar cidades do litoral, especialmente pontos turísticos muito procurados; cidades com intensas relações econômicas

entre as capitais ou outras regiões de fronteira – tal como acontece com cidades de fronteira entre os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Observando os números, a Região Sudeste salta de 2.507 casos confirmados em 30 de março de 2020 – com 54% dos casos do país neste período – para quase 242 mil casos em agosto de 2020 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020). Esse crescimento dá-se em proporção exponencial, destacando-se em relação às demais regiões por motivos cientificamente apontados: elevada aglomeração de pessoas (densidade populacional alta); fluxos elevados de pessoas, derivado da forte articulação dos meios de transporte (rodoviário, ferroviário, hidroviário e aeroviário).

Analisando o comportamento dos municípios, em toda a Região Sudeste, 20 deles – Uberlândia e Belo Horizonte, em Minas Gerais; Campinas, Guarulhos, Osasco, Ribeirão Preto, Santos André, Santos, São Bernardo do Campo, São José do Rio Preto, São José dos Campos, Sorocaba e São Paulo, em São Paulo; Cariacica, Serra, Vila Velha, Vitória, no Espirito Santo; Niterói, Rio de Janeiro e São Gonçalo, no Rio de Janeiro – apresentaram mais de 10 mil casos da doença acumulados no período de março a agosto de 2020, totalizando 1.225.000 casos, o que acarretou a um total de 50.500 óbitos. Cidades do estado de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro aparecem com os maiores números de casos e óbitos dada a alta densidade populacional – Belo Horizonte (MG) registra 29.690 casos, Campinas (SP) com 24.706, Rio de Janeiro (RJ) com 84.488 e São Paulo (SP) com 241.764 casos acumulados de Covid-19 (BRASIL, 2020). Demais municípios da Região Sudeste contam com menos de 20 mil casos acumulados no mesmo período. No estado do Espírito Santo não há nenhuma cidade com número de casos acumulados acima de 20 mil.

No caso das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, a expressividade dos números decorre da concentração espacial de diversas atividades econômicas, que dada a sua dimensão e força abastecem diversas cidades do país, gerando, por conseguinte, fluxos

econômicos intensos em torno dessas cidades, promovendo uma relação forte destas cidades com as demais cidades do país. Neste ínterim, a concentração espacial, a ampla estrutura urbana edificada nesses espaços guarda correlação com a difusão da Covid-19, pois a quantidade de pessoas que transitam entre estas e outras cidades, seja na forma de transporte aéreo, ferroviário, rodoviário e hidroviário, ultrapassa o montante de 100 milhões de pessoas por ano[4].

Disso, depreende-se duas situações: a primeira, a existência de estruturas urbanas de transportes nas cidades contribui para o aumento da contaminação de Covid-19, sendo proporcional ao tamanho e complexidade dessas estruturas, pois isso permite o rápido trânsito de pessoas, próximas ou não umas das outras, porém aumentando aproximação e/ou contato entre elas. Em São Paulo, por exemplo, diariamente são transportados 8,3 milhões de passageiros nas linhas disponíveis do metrô e da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM). Os ônibus, por sua vez, transportam cerca de 8,8 milhões de pessoas todos os dias (RIBEIRO, 2019). Por outro lado, cidades com menor estrutura urbana de transportes, fluxos econômicos e humanos menores, apresentaram números de casos acumulados de contaminação menores, e consequentemente menores números de óbitos. Portanto, como já informado pelos estudiosos da área de saúde, a aproximação/contato entre pessoas é o fator principal de contaminação. E quando esse cenário se intensifica há uma tendência evidente da ampliação do número de casos, conforme dados apresentados pelo SUS (BRASIL, 2020).

Em segundo, a evolução individual de cada município durante o período considerado permitiu visualizar as cidades mais relevantes no território brasileiro – e aqui a análise da Região Sudeste e as cidades supra analisadas coadunam-se com o cenário de outras regiões e do

[4] Estimativa projetada com base nos dados de passageiros da Infraero e Agência Nacional de Transportes - ANTT (2020)

Brasil como um todo. As cidades com menores números de casos de contaminação e óbitos apresentaram um contexto social e econômico diferente das demais, com níveis fracos ou tímidos da atividade econômica e seus consequentes fluxos, mas com um processo de contaminação advindo da fluidez de pessoas que vieram de viagens internacionais e grandes cidades (metrópoles), para estas pequenas cidades (FARIA *et al*, 2020; SPÓSITO E GUIMARÃES, 2020).

A dinâmica espacial da difusão da Covid-19 difere nos espaços urbanos das regiões brasileiras e no interior destas, produzindo efeitos distintos nas cidades, o que demanda desafios específicos de cada gestor público local no enfrentamento da pandemia. A estrutura sanitária de cada cidade e as condições de atendimento dos casos são fatores essenciais ao combate da doença, demandando ações e estratégias muitas vezes contingenciais, que devem se adaptar ao contextual social de cada cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A difusão da Covid-19 no Brasil tem uma associação direta com a região de influências das cidades brasileira - REGIC (IBGE, 2018), tendo particularidades na divisão territorial do trabalho e das especificidades socioeconômicas e políticas das macrorregiões. Essa lógica segue a teoria de Hägerstrand (2013) que relaciona o processo de difusão de inovação com a hierarquia urbana, tendo como referência inicial dos processos os grandes centros urbanos que propagam de acordo com a hierarquização de uma determinada região (localidade).

Outro ponto de relevância é a atual Constituição Federal de 1988, como colocada pelo IPEA (2014), que debate sobre as relações federativas no Brasil, por força do processo particular de descentralização preconizado na Constituição de 1988 dividindo os poderes em União, Estados e Municípios, e este último tendo maior autonomia de decisão neste processo de redemocratização.

Essa situação, de acordo com IPEA (2014), desenha um país na qual cerca de 70% dos municípios têm menos de 20 mil habitantes e quase 90% têm menos de 50 mil habitantes – tendo a esmagadora maioria destes com base econômica reduzida, pelo que dependem de transferências do Estado ou da Federação. Além disso, há, por conta da formação histórica e econômica, uma enorme desigualdade regional entre as macrorregiões, entre seus estados e respectivamente seus municípios. Essa é a realidade para termos uma mínima compreensão da difusão da Covid-19 em território nacional.

Os impactos da difusão da Covid-19, em boa medida, estão associados à dinâmica das regiões de influência das cidades e seguem as hierarquias das cidades como é apresentado no estudo do REGIC. Por este motivo, a primeira cidade impactada foi São Paulo do fica na macrorregião Sudeste em março de 2020. Logo depois, em abril de 2020, a difusão da Covid-19 ganha as grandes cidades brasileiras ora por ser atrativa por condicionantes turístico-econômicos como Recife (PE), Salvador (BA), Rio de Janeiro (RJ), Fortaleza (CE) ou ora por possuir uma dinâmica particular de grande importância como é o caso de Brasília (Capital Federal do País) e Manaus (Zona Franca e principal cidade da Região Norte).

Os efeitos da difusão da Covid-19, em maio e junho de 2020, são os mais interessantes, do ponto de vista científico-acadêmico, pois é quando se identifica o processo de difusão no território brasileiro, porque antes "só" era visto nas grandes capitais do país. As capitais da Região Norte são afetadas nesse período, indicando uma importância secundária na dinâmica nacional. É, nesse momento que o efeito metropolitano é verificado, pois a maioria das cidades conturbadas ou com relação (sistema de integração de transportes, por exemplo) com uma grande capital tiveram mais de mil casos nas suas cidades. E, finalmente, os centros urbanos médios (as cidades médias) nas macrorregiões Sul, sudeste e Nordeste que possuem grandes articulações viárias (rodovias, aeroportos, ferrovias e hidrovias), proporcionando um processo de

integração no país, mas para o caso da Covid-19, potencializou a difusão do vírus no território nacional.

Em julho de 2020, foram as cidades médias das Regiões Norte e Centro-Oeste. A primeira por ser uma gigantesca floresta e possuir grandes áreas inabitadas e a segunda por possuir grandes áreas territoriais no setor do agronegócio (soja e pecuária de gado) proporcionando latifúndios com pouca densidade territorial e uma dinamicidade de fluxo econômico, mas pouco fluxo migratório de pessoas.

As peculiaridades identificadas nessa metodologia de mil casos por cidade no território nacional estão associadas à dinâmica econômica nos processos migratórios pendulares, ou seja, são aquelas relações que ocorrem dentro de um mesmo período entre cidades. Para exemplificar a BR-232 entre a Região Metropolitana do Recife e Caruaru (PE), por ser uma rodovia duplicada com aproximadamente 130 km de distância a difusão ocorreu na Caruaru (PE) do que em cidades mais próximas de Recife (PE). Essa peculiaridade está associada a viabilidade da pessoa fazer esse percurso em aproximadamente 1hora.

Essa lógica também se associada às cidades médias do Nordeste, Sul e Sudeste, pois elas são pontos de conexão entre as grandes cidades com as cidades de menor porte, por este motivo elas terminam recebendo um fluxo migratório contínuo relacionado a logística nacional que promoveu a difusão do vírus nessas localidades.

Outro condicionante na lógica das peculiaridades foi à macrorregião Sul que, em comparação com as outras macrorregiões, no mesmo período, tiveram menos casos em suas principais cidades e mesmos as cidades médias o processo de difusão da Covid-19 demorou mais tempo para se espalhar. Junta a essa peculiaridade o município de Lajeado (RS) que foi a primeira cidade a ter mais de mil casos na Região Sul.

A hipótese para essa situação é a estrutura urbana na área econômica de frigoríficos, situação similar com alguns municípios da

Região Centro-Oeste, porém distinto, pois Lajeado (RS) é a cidade com mais casos no mês de maio superando, inclusive, as capitais Florianópolis (SC), Curitiba (PR) e Porto Alegre (RS). Portanto, um fator peculiar que mereceria uma análise mais específica sobre o processo de difusão da Covid-19 nessa região. Ressaltando, que essa peculiaridade também faz parte dos estudos de Hägerstrand (2013), pois este processo está associado, aparentemente, à sua estrutura urbana e econômica na área de frigorífero.

Por fim, mas não menos importante, condicionantes como nível educacional da sociedade local e ações políticas locais-estaduais que promoveram ações contra a Covid-19 também fazem parte dessa lógica, mas como essas situações são específicas, dentro de um cenário nacional, ficaria complicado de analisar neste artigo. É importante destacar que esses dois fatores ajudaram na diminuição, quando feita de forma acertada, da difusão do vírus, e, portanto, é uma proposta futura de um novo estudo para verificar o quanto foi importante esse tipo de ação na não propagação da Covid-19 nesses territórios. Além disso, outro fator importante, que mereceria um estudo específico, é a relação com o nível educacional da sociedade de uma determinada localidade.

REFERÊNCIAS

BERNARDES, Denis de Mendonça. Notas sobre a formação social do Nordeste. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. 2007

BESSA, Kelly; LUZ, Rodolfo Alves da. A pandemia de Covid-19 e as particularidades regionais da sua difusão no segmento de rede urbana no estado do Tocantins, Brasil. **Ateliê geográfico** (UFG), v. 14, p. 6-28, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (2007-2020)**. 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Painel Coronavírus, 2020**. Disponível em: https://covid.saude.gov.br/. Acesso em: 09 out. 2020.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Estudos sobre a Rede Urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT. **Ferrovias, histórico.** Disponível em: http://www1.dnit.gov.br/ferrovias/historico.asp. Acesso em: 09 out. 2020.

FARIA, R. M. DE; ERTHAL, D. B.; COSTA, I. T.; RIZZATTI, M.; SPODE, P. L. C. Difusão da covid-19 nas grandes estruturas territoriais do estado do Rio Grande do Sul, BRASIL. **Hygeia**. Edição Especial: Covid-19, Jun./2020. Disponível em: http://www.seer.ufu.br/index.php/hygeia/article/view/54548. Acesso em: 14 ago. 2020.

FELLET, João. **Após saída de médicos cubanos, mortes de bebês indígenas crescem 12% em 2019.** BBC Brasil, 2020. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51593460. Acesso em: 05 out. 2020.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**, 1ª ed. São Paulo, Companhia das letras, 2007.

HAESBAERT, Rogério. Reflexões geográficas em tempos de pandemia. **Espaço e Economia** [online], ano IX, n. 18, p. 1-5, 2020. Disponível em: https://journals.openedition.org/espacoeconomia/11826. Acesso em: 10 set. 2020.

HÄGERSTRAND, Torsten. A propagação de ondas de inovação. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 3, n. 2, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Coordenação de Geografia. **Regiões de influência das cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). **Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. 1ª ed. Brasília: IPEA, v. 1, 2014.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto; GARGIONI, Sérgio Luiz. **Desenvolvimento da Região Sul do Brasil.** BNDES – Biblioteca digital. 2014. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3682/2/Desenvolvimento%20da%20Regi%C3%A3o%20Sul_12_P.pdf. Acesso em: 05 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE - OMS. **Folha informativa COVID-19 – histórico**. Brasil: OPAS, 2020. Disponível em: https://www.paho.org/pt/covid19. Acesso em: 14 ago. 2020.

RIBEIRO, Janaína. Passagens de ônibus, metrô e trens em São Paulo vão subir em janeiro. EXAME, seção Brasil, 20 dez. 2019. Disponível em https://exame.com/brasil/passagem-de-onibus-em-sp-pode-ter-aumento-de-r-010-em-2020/. Acesso em: 18 nov. 2020.

ROGERS, Everett M. **Diffusion of innovations**. 5ed. Nova York: Free Press, 2003.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; GUIMARÃES, Raul Borges. Por que a circulação de pessoas tem peso na difusão da pandemia. Difusão da Covid-19 no país segue modelo relacionado a interações espaciais na rede urbana. Notícias UNESP. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP, 26 mar. 2020. Disponível em: https://www2.unesp.br/portal#!/noticia/35626/por-que-a-circulacao-de-pessoas-tem-peso-na-difusao-da-pandemia. Acesso em: 17 nov. 2020.

TRIOLA, Mário F. **Introdução à Estatística.** 7ª Ed. Rio de Janeiro: LTC,1999.

UNES, Osmar; Erica, KARNOPP. Os aspectos históricos do desenvolvimento econômico. In: **VI Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regiona**l, 2013, Santa Cruz do Sul: UNISC, v. 1, p. 1-23, 2013.

Capítulo 12

Impactos regionais da pandemia: Desafios e urgências à luz da trajetória recente da economia brasileira

CAPÍTULO 12

IMPACTOS REGIONAIS DA PANDEMIA: desafios e urgências à luz da trajetória recente da economia brasileira

Fabio Lucas Pimentel de Oliveira[1]
Tania Bacelar de Araújo[2]

1. INTRODUÇÃO

A pandemia do Covid-19 recolocou, no debate público, as condições segundo as quais a humanidade tem vivido e as contradições da sociabilidade moderna. Alguns países e organizações internacionais se esforçam para concertar uma conduta coletiva portadora de um futuro diferente daquele que se avizinhava, com maior tolerância a valores distintos. Isso não significa, contudo, que as forças que se sustentam em algumas permanências históricas estejam inertes. No Brasil, um desses vetores de resistência se alinha aos ditames do processo de neoliberalização que, instituindo-se mediante diversas rodadas regulatórias desde princípios da década de 1990, vem provocando efeitos socioeconômicos cada vez mais regressivos.

A pandemia conteve, momentaneamente, essa marcha neoliberalizante e avocou, à arena política, o Estado Nacional, a despeito de falsas contraposições e dicotomias fiscalistas, tais como aquela entre saúde e economia. Ainda que tenham aderido ao consenso emergencial, os representantes do dogmatismo neoliberal não tardaram em antecipar

[1] Doutor em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP). Professor Adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Contato: fabio.oliveira@ippur.ufrj.br
[2] ** Doutora em Economia (Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne). Professora Emérita da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Sócia-diretora da Ceplan Consultoria Econômica e Planejamento. Contato: taniabacelar@ceplanconsult.com.br

os “inescapáveis” ajustamentos macroeconômicos requeridos pelo esforço financeiro circunstancial. Os apologetas do sudário da dívida deverão, pois, seguir professando omissões quanto aos elementos estruturais incontornáveis da realidade subdesenvolvida do país.

Uma das formas de abordar tais elementos percorre o rastro da histórica desigualdade econômica que marca o território brasileiro. Ao indicar a espacialização macrodecisória dos impactos da pandemia sobre a estrutura produtiva do país e antecipar os efeitos que a correia de transmissão federativa ocasionará à escala subnacional, advoga-se ser possível avançar não apenas sobre “quem”, mas acerca do “como” e “sob que condições” se pagará pelos esforços de enfrentamento da pandemia, supondo que não haja alternativas fora desse compromisso no atual arranjo político-governamental.

Para levar a cabo tal exame, parte-se da premissa de que os impactos futuros da crise em curso vão reforçar traços estruturais da economia brasileira e a forma como se distribui, no território, o tecido produtivo. Desse modo, assume-se a hipótese de que a referida latência será espacial e temporalmente diferenciada. Chegará, primeiro, naquelas regiões de maior densidade, concentração e diferenciação de atributos produtivos e infraestruturais. Enquanto isso, nos lugares onde predominam aspectos “improdutivos”, isto é, que vinculam de maneira mais forte a economia local às determinações do setor público, os efeitos críticos aparecerão no médio prazo, em função da maneira pela qual as transferências interfederativas estarão associadas à liquidação da dívida. Em qualquer caso, não havendo alterações estruturais que reforcem a capacidade produtiva nacional, converge-se para um cenário generalizado de prostração produtiva.

Para construir os argumentos dessa análise, o texto, além desta **Introdução** e das **Referências Bibliográficas**, resgata, na **Parte 1**, a trajetória econômica do período 2002-2017, seguida por uma visada, na **Parte 2**, acerca da conjuntura entre 2018 e 2020. Objetiva-se, nessas seções, questionar a perspectiva de que a crise é um produto exclusivo

da pandemia. Ver-se-á que as dificuldades atuais se somam a atribulações anteriores, sobretudo em termos de estrutura produtiva e esterilidade de ações públicas do ponto de vista do desenvolvimento.

Na **Parte 3**, o exame anterior é aprofundado com um enfoque sobre a evolução espacial da economia brasileira, sem perder a referência do contexto nacional e internacional. Privilegia-se tanto a dimensão produtiva, como a economia do setor público, mensuradas por um conjunto de informações secundárias submetidas a técnicas de análise e procedimentos de tabulação dos dados segundo recortes mesorregionais e demográficos. Na **Parte 4**, vincula-se a análise da espacialidade econômica nacional à evolução do coronavírus pelas estruturas territoriais brasileiras, atestando a sobreposição de uma em relação à outra.

As **Notas Conclusivas** se prestam a organizar um conjunto de diretrizes para fazer frente aos desafios suscitados pelo diagnóstico antecedente e a apontar uma saída que não apenas restitua a centralidade do Estado Nacional também no pós-pandemia, mas que o faça à luz de novos valores societários. Em termos socioespaciais, isso envolve uma revisão fundante no Pacto Federativo, articulando-o, preferencialmente, com a efetiva execução de uma política de desenvolvimento regional capaz de aglutinar e coordenar esforços amparados na mobilização de potencialidades econômicas e, sobretudo, nos princípios de justiça social, de sustentabilidade e de oferta adequada de bens coletivos.

1. Estrutura e dinâmica produtiva (2002-2017)

O Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro totalizou, em 2017, a cifra de R$ 6,6 trilhões, em decorrência de um valor adicionado bruto de R$ 4,67 trilhões (R$ 303 bilhões da Agropecuária, R$ 1,2 trilhão da Indústria e R$ 3,1 trilhões dos Serviços), acrescido de R$ 913,5 bilhões em Impostos e R$ 1 trilhão em gastos com Administração, Educação e Seguridades Públicas. De acordo com a **Tabela 1**, esses números

apontam para um crescimento médio, no período de uma década e meia transcorrido entre 2002 e 2017, de 3,1% a.a. para o PIB e o VAB do Brasil; 3,9% a.a. para Valor Adicionado Bruto dos Serviços; e 3,7% a.a. para a Administração, Saúde, Educação e Seguridade Públicas. Em termos macrorregionais, Norte (4,3% a.a.), Centro-Oeste (4,2%), Nordeste (3,8% a.a.) e Sul (3,5% a.a.) cresceram acima da média nacional. Já a região Sudeste apresentou um ritmo médio de expansão da ordem de 2,6% a.a. Chama a atenção, para essa região, que os resultados observados em qualquer recorte analisado reiteram uma trajetória menos aguda em relação à média nacional.

Do ponto de vista setorial, a **Tabela 1** assinala a proeminência do crescimento anual médio do setor de Serviços (3,9% a.a. no Brasil), com destaque para o Nordeste (4,7% a.a.), o Norte (4,5% a.a.) e o Centro-Oeste (4,9% a.a.). Nos dois primeiros casos, a modernização do comércio atacadista e varejista e de alguns serviços, sobretudo aqueles associados às tecnologias de informação e comunicação, deram amparo à referida dinâmica. Para o Centro-Oeste, se bem essas mesmas atividades possam ser identificadas, há que se ressaltar a centralidade exercida pelo Distrito Federal. No Sudeste, o crescimento médio de 3,4% a.a. dos Serviços refletiu a importância de um mercado composto por 87 milhões de brasileiros (segundo estimativas do IBGE); a condição de sede das grandes corporações empresariais que atuam em todo o Brasil e a própria estruturação do que há de mais moderno no terciário nacional. Por isso, as perdas relativas dessa região, em termos de composição nacional do VAB dos Serviços, não foram tão pronunciadas: de 61,9% do total em 2002, passou a registrar 58,1% em 2017.

Tabela 1. Brasil e Grandes Regiões: taxa anual média de crescimento do PIB e do Valor Adicionado Bruto, segundo setores de atividade e administração e seguridade públicas (em % a.a.), 2002-2017

Especificação	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Produto Interno Bruto	3,1	4,3	3,8	2,6	3,5	4,2
Valor Adicionado Bruto	3,1	4,4	3,7	2,6	3,3	4,3
Agropecuária	2,0	4,5	1,0	1,0	1,8	3,2
Indústria	1,7	4,1	2,5	0,9	2,3	3,2
Comércio e Serviços	3,9	4,5	4,7	3,4	4,1	4,9
Impostos	2,8	3,5	3,6	2,2	3,5	3,6
Adm. e Seguridade Pública	3,7	4,7	4,3	2,8	4,5	4,1

Fonte: elaboração própria a partir de IBGE - PIB Municipal. Valores de 2002 a preços de 2017, corrigidos pelo IGP-DI, FGV

Quando se visualiza a Agropecuária, as diferenças de ritmo tanto no cotejo do Brasil (2% a.a.), quanto entre as regiões, são mais expressivas (**Tabela 1**). É notável a expansão ocorrida no Norte (4,5% a.a.), seguida pelo Centro-Oeste (3,2% a.a.), o que não se verifica no Sul (1,8% a.a.), no Nordeste (1% a.a.) e no Sudeste (1% a.a.). Entre 2002 e 2017, o Norte e o Centro-Oeste se consolidaram na posição de fronteira de produção agropecuária e foram dotados de estruturas produtivas intensivas em capital e tecnologia, beneficiando-se da demanda internacional de commodities, puxada pela economia chinesa. Por outro lado, o Sudeste vem presenciando o deslocamento da soja e deparando-se com limites associados à capacidade nacional de consumo (de açúcar e, sobretudo, etanol) e a arranjos comerciais internacionais que não lhes foram favoráveis, caso da produção citrícola. No Nordeste, o registro da fruticultura irrigada e a retomada, em bases modernas, de algumas culturas tradicionais (milho e algodão) não foram suficientes para sustentar a posição dessa região em termos de contribuição para o setor agropecuário brasileiro.

A Indústria foi o setor de atividade com menor expansão relativa em termos nacionais (1,7% a.a.), de acordo com a **Tabela 1**. A reversão da oferta de crédito produtivo, o endividamento das famílias, a acirrada

concorrência internacional, uma estrutura tecnológica defasada, a postura defensiva do empresariado e a inexistência de políticas industriais efetivas definiram a reversão da dinâmica setorial a partir de 2015.

Ainda assim, nos anos analisados, ressalta-se a importância da indústria extrativa (minérios), a produção de bens de consumo não-durável (alimentos e bebidas), de automóveis – refletindo o poder de compra das famílias e a oferta de crédito ao consumo – e de derivados de petróleo, na esteira da exploração do Pré-Sal. Há que se destacar, ademais, que esse desempenho só não foi pior por causa do impulso da construção civil, proporcionado pelos grandes eventos esportivos ocorridos no período, pelo Programa Minha Casa, Minha Vida e pela ampliação da oferta de infraestrutura, principalmente de energia e logística, com o Programa de Aceleração do Crescimento.

A dinâmica errante do setor industrial possui aspectos locacionais bem definidos. Entre 2002 e 2017, o setor cresceu a 0,9% a.a. no Sudeste, que perdeu participação no valor adicionado bruto industrial brasileiro: após alcançar 61,9% do VAB total do setor no país em 2005, a região declinou, no triênio 2010-2012, para 58,8%. Desde então, apresentou trajetória de queda pronunciada, até o patamar de 52,9% em 2017, o menor dos últimos 15 anos. Esses resultados decorrem de processos de deslocalização; da acentuada guerra fiscal; e da reversão de investimentos relevantes na indústria de transformação, definindo-a como lócus predominante da desindustrialização no Brasil (SAMPAIO, 2017).

A **Tabela 1** destaca a região Norte (4,5% a.a.), dado o avanço da indústria extrativa (amparada em projetos de grande porte), da siderurgia e de obras de infraestrutura (energética, hidroviária e rodoviária). No Nordeste, o crescimento de 2,5% a.a. da Indústria deveu-se à reestruturação iniciada em meados dos anos de 2000 e continuada nos anos de 2010, que envolveu a implantação de empreendimentos automobilísticos, produtores de grupos geradores de energia eólica,

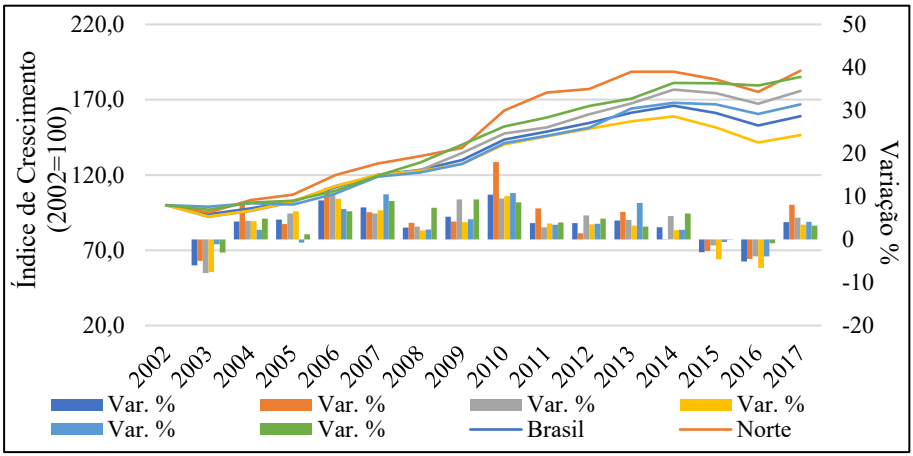
fabricação naval e refino de petróleo e gás, que suplantaram a indústria tradicional pré-existente em termos de estrutura e dinâmica produtivas. Um último comentário concernente à **Tabela 1** se refere ao agregado "Valor adicionado bruto da administração, saúde, educação e seguridades públicas", que corresponde a uma aproximação quantitativa da economia gerada pelo setor público. Conforme será visto adiante, a trajetória desse indicador provê pistas relevantes sobre os impactos futuros da pandemia em termos regionais, cabendo, por ora, manifestar que a taxa anual média de 3,7% a.a. superou a do PIB (3,1% a.a.), um resultado que se verificou em quase todas as regiões do país, exceto o Centro-Oeste.

2. O desempenho recente da economia brasileira (2018-2020)

Os resultados descritos na seção anterior, apresentados em termos médios, não permitem que se identifiquem diferenciais intertemporais de desempenho, seja em termos nacionais ou regionais. Esse é um procedimento da maior relevância, pois permite encaixar o exame da conjuntura – objeto desta seção – à luz dos determinantes herdados do ciclo anterior da economia.

Com o auxílio do **Gráfico 1**, por exemplo, torna-se possível exibir inflexões na trajetória expansiva do PIB, que, embora consistente, sofreu percalços em 2003 e nos biênios de 2008/2009 e de 2015/2016. Nos dois primeiros casos, as causas mais significativas estiveram relacionadas a crises financeiras internacionais e, em ambos, o ritmo de crescimento foi apenas amortecido, ao passo que, nos anos mais recentes, uma conjunção de fatores endógenos determinou a desaceleração da taxa de variação anual do PIB, ao ponto de se converter em um desempenho recessivo.

Gráfico 1. Brasil e Grandes Regiões: variação anual (em %) e índice de crescimento (2002=100) do PIB, 2002-2017



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do IBGE - PIB Municipal. Valores a preços de 2017, corrigidos pelo IGP-DI (FGV)

Os efeitos negativos foram de tal ordem que, mesmo a retomada do crescimento, em 2017, só foi capaz de restituir o patamar produtivo alcançado em 2014 e, ainda assim, apenas nas regiões Norte e Centro-Oeste. A economia do Sudeste regrediu a níveis de 2011, quando vigiam os primeiros efeitos da expressiva expansão posterior a 2005, baseada na oferta creditícia à produção e ao consumo. Isso significa, ademais, que a dinâmica vista na seção anterior foi mais intensa entre 2002 e 2010, se comparada ao período 2011-2017 (**Gráfico 1**).

A desaceleração observada no quadriênio 2011-2014 foi decorrência da combinação entre decisões especulativas e/ou de recomposição de portfólio por parte dos gestores empresariais de capital; arrefecimento da geração de emprego e renda, com consequente endividamento das famílias; e incapacidade de sustentação pública da demanda efetiva, dada a contração do orçamento público já em contexto de restritos fluxos internacionais de capitais e de bens/serviços, determinados pela desaceleração da economia chinesa. Nesse período, ainda se vislumbrava uma dinâmica caudatária em algumas regiões, onde

as variações menores do PIB estiveram vinculadas à entrada em operação de grandes projetos de investimento (**Gráfico 1**).

Maturadas essas inversões, o país adentraria em um contexto de maiores dificuldades. Além da insuficiência da política macroeconômica, a instabilidade política provocou efeitos deletérios, face à vinculação de grandes grupos nacionais a investigações de combate à corrupção. Nesse cenário, acentuou-se a inércia da formação bruta de capital fixo – que corresponde à realização de investimentos e, portanto, serve como referência para a retomada do gasto produtivo na economia – em relação a estímulos proporcionados pelo Governo. Isso se refletiu em uma queda da taxa de investimentos (20,9%, em 2013; 15,6%, em 2017), muito em função da expressiva redução anual média de 17,1% nos desembolsos creditícios do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), entre 2010 (quando totalizaram R$ 272,2 bilhões) e 2017 (R$ 73,5 bilhões).

O que se seguiu, após o processo de impeachment de 2016, foram medidas ortodoxas de política econômica, orientadas pelo paradigma dos ajustes fiscal e financeiro e do combate à inflação. Novas rodadas de neoliberalização envolveram a desburocratização de negócios, a maior abertura comercial (reduções de tarifas de importação), a reforma de leis trabalhistas e a Emenda Constitucional nº 95/2016. A consequente criação de espaço no orçamento público, tida como pressuposto e lastro para investimentos, deu-se sem que fossem apresentadas quaisquer alternativas de desenvolvimento produtivo, ou mesmo um debate aprofundado acerca do futuro econômico nacional, implicando tais esforços aos interesses da Finança Global.

É à luz desses determinantes que se deve observar o comportamento mais recente da economia nacional. A **Tabela 2** mostra que, nos oito trimestres do biênio 2018-2019, o PIB variou entre 0,6% (2019.1) e 1,7% (2019.4), influenciado pelo pífio desempenho da oferta industrial e de serviços, cujas variações mais expressivas foram de 1,5% e 1,6%, respectivamente. Sob a ótica do gasto (isto é, da demanda), à

exceção do primeiro trimestre de 2018 e do último trimestre de 2019, nota-se que o consumo das famílias esteve constrangido nos últimos dois anos, acusando uma limitada geração de emprego e o comprometimento da renda.

Em 2020.1, a queda de -0,3% do PIB captou os primeiros efeitos da pandemia, que afetaram Indústria (-0,1%) e Serviços (-0,5%), além de Consumo das Famílias (-0,7%) e Exportações (-2,2%). Exceção feita à Agropecuária (1,2%) e às exportações (0,5%), os números foram significativamente piores no segundo trimestre de 2020: o PIB foi -11,4% inferior ao mesmo trimestre de 2019, resultado da contração industrial (-12,7%), dos serviços (-11,2%), do consumo das famílias (-13,5%) e do gasto produtivo (-15,2%). No terceiro trimestre de 2020, os resultados seguiram indicando a situação problemática da economia.

Tabela 2. Brasil: variação trimestral do PIB em relação a igual período do ano anterior (em %), 2018-2020

Especificação	Oferta			PIB	Demanda			
	Agropecuária	Indústria	Serviços		Consumo das famílias	Formação bruta de capital fixo	Exportação de bens e serviços	Importação de bens e serviços
2018.1	-2,7	1,0	2,1	1,5	3,5	2,4	5,0	8,0
2018.2	0,8	0,9	1,3	1,1	1,8	2,6	-2,6	6,4
2018.3	4,9	0,8	1,4	1,5	1,6	7,7	2,4	13,9
2018.4	5,1	-0,5	1,1	1,2	1,4	2,8	12,0	5,0
2019.1	0,9	-1,0	1,2	0,6	1,5	1,1	-1,6	-2,3
2019.2	1,4	0,3	1,2	1,1	1,8	5,4	1,3	4,9
2019.3	2,1	1,0	1,0	1,2	1,9	2,9	-4,4	2,2
2019.4	0,4	1,5	1,6	1,7	2,1	-0,4	-5,1	-0,2
2020.1	1,9	-0,1	-0,5	-0,3	-0,7	4,3	-2,2	5,1
2020.2	1,2	-12,7	-11,2	-11,4	-13,5	-15,2	0,5	-14,9
2020.3	0,4	-0,9	-4,8	-3,9	-6,0	-7,8	-1,1	-25,0

Fonte: elaboração própria a partir de IBGE - Contas Nacionais Trimestrais

Em geral, números expressivos, na **Tabela 2**, são aqueles associados ao comércio internacional e, mesmo assim, em favor das importações, cujos agentes foram os reais beneficiários das medidas ortodoxas adotadas após 2016 – ainda assim, sujeitos à questão cambial, que, combinada com a crise pandêmica, determinou uma queda de 25%

nas importações em 2020.3, comparativamente a 2019.3. O desempenho das compras externas, cotejado às vendas, indica a fragilidade competitiva do parque produtivo nacional e a esterilização de potenciais efeitos da desvalorização cambial, que, em tese, vem sustentando as exportações – delimitadas, contudo, por um perfil primário-exportador e sujeitas à elasticidade-renda da demanda internacional. A formação bruta de capital fixo apresentou comportamento relativamente positivo em 2018, mas errático em 2019, encerrando o último trimestre desse ano com um decréscimo de 0,4%. A retomada de 4,3%, em 2020.1, não se sustentou nos períodos subsequentes.

O que se evidencia é que o cenário problemático da economia nacional não principiou em 2020. A crise então iniciada apenas acentuou retrocessos, expondo a necessidade de uma inadiável reestruturação das decisões governamentais e empresariais, face à incapacidade de retomar e sustentar o crescimento. E, no entanto, as ações públicas planejadas para o biênio 2019-2020 seguiram representando um continuísmo relativo ao período 2016-2018.

Atropelado pela pandemia, o processo de neoliberalização sofreu um forçoso armistício. Não há, contudo, garantias de que a *détente* neoliberal durará, pelo que urge fomentar o debate sobre uma renovada estratégia de desenvolvimento, capaz de dar conta dos desafios vindouros. Para os adeptos da ideologia neoliberal, o esforço financeiro em curso só é razoável se for compatibilizado, o quanto antes, com a adoção de medidas para mitigar as dívidas subjacentes. Como alternativa a essa perspectiva curto-prazista, começam a surgir, no campo progressista, propostas que incluem a preocupação com a ampliação da temporalidade das conquistas transitórias e emergenciais em face da pandemia, mas, sobretudo, projetos e programas estruturantes de desenvolvimento[3].

[3] O debate em torno à renda básica universal é bom exemplo ilustrativo do embate que se instalou no Brasil. Segundo as Organizações para as Nações Unidas (ONU), a

Em qualquer caso, os cenários simulados por Dweck et al. (2020), através de uma metodologia pautada em matriz de insumo-produto, estimam uma queda de até 11% do PIB e de 14% do emprego no Brasil, em 2020. O estudo revela, também, impactos diferenciados que a pandemia ocasionará sobre os componentes da demanda agregada. No caso do consumo das famílias, o choque mais imediato e centrado no setor de comércio/serviços tem sido latente, mormente nos grandes centros urbanos. Dada a tendência de maior desvalorização cambial, o comércio internacional deverá se contrair, o mesmo ocorrendo com os investimentos estrangeiros. Isso, mais a ociosidade de cerca de 50% da capacidade produtiva instalada no país, inibirá o avanço da formação bruta de capital fixo e, em última instância, comprometerá a capacidade Estatal de arrecadar e empregar recursos para reativar a produção.

Neste particular, os gastos públicos, elevados sem restrições em virtude da calamidade pública provocada pela pandemia, têm sido vinculados à ampliação de serviços de saúde e, além disso, calcados no repasse de recursos aos entes subnacionais, em caráter excepcional[4]. Ocorre, entretanto, que o pacote de compensação financeira remetido a Estados e Municípios contempla um ajustamento futuro que poderá comprometer a centralidade, sobretudo à escala municipal, que o setor público possui para prestar serviços à população e, em muitos casos, movimentar a economia.

Por isso, à luz da atual correlação de forças, é de se supor que, nos próximos anos, eventuais ações criativas do Estado Nacional e dos entes subnacionais, após a crise, estarão interditadas e as próximas gerações

pandemia poderá ocasionar, a partir de 2021, uma crise humanitária de proporções semelhantes àquela vivenciada no pós-guerra. O cenário de tensão social, instabilidade política e lenta retomada da economia, projetado pela Cepal (2020), reitera a importância da renda básica como mecanismo amortecedor da vulnerabilidade que poderá caracterizar as condições de vida de boa parte da população latino-americana, em especial das camadas mais frágeis e destituídas de direitos.

[4] Ver a Lei Complementar (LC) nº 173/2020, estabelecendo o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus.

condenadas, em nome da reconstituição do horizonte de cálculo dos operadores da Finança interessados nos recursos de Estado, ao ônus das ações do tempo presente. Nesse sentido, a provável tendência para a gestão macroeconômica no Brasil repousa no aprofundamento da governamentalidade típica do capitalismo neoliberal-financeirizado, que tem na dívida (pública e privada) um elemento fundamental para impor medidas de austeridade (LAZZARATO, 2017).

Esse cenário tende a afetar, de modo distinto, o conjunto de empresas produtivas. Aquelas de grande porte, em geral conglomeradas sob o comando de grupos empresariais com alta complexidade organizacional e multissetorial, possuem relativa capacidade de operar em contexto de crise, em virtude da posição diferenciada de mercado que as aproximam da condição de oligopólios. Tanto é assim que, entre 2012 e 2017, a taxa anual média de crescimento das receitas líquidas das 1.000 maiores empresas produtivas do Brasil foi de 0,2% a.a., passando, nos respectivos anos, de R$ 3,41 trilhões (a preços de 2017) para R$ 3,44 trilhões, o suficiente para sustentar participações de 53,3% e 52,3% no PIB, segundo estimativas do anuário Valor 1000 Maiores[5].

Distinta é a situação do conjunto de 4,65 milhões de pequenos negócios[6] que corresponderam a 98,7% do total de estabelecimentos empresariais existentes no país e foram responsáveis, em média, por 34% do PIB nacional e por 21,3 milhões de ocupações em 2017 (SEBRAE, 2020). Esse universo empresarial vinha se beneficiando da promulgação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (2006) e de aperfeiçoamentos legais, entre os quais cabe destacar a instituição do "Simples Nacional", em 2007, e a criação da figura do Microempreendedor Individual, em 2008. Mas eles não haviam, ainda,

[5] Disponível em: https://www.valor.com.br/valor1000/2019.

[6] Unidades empresariais cujo faturamento foi de até R$ 360 mil em um ano. Os dados mencionados excluem informações sobre os microempreendedores individuais (MEI), cujo faturamento máximo não deveria exceder R$ 60 mil anuais.

usufruído de recursos creditícios na mesma proporção que os grandes conglomerados.

Assim, ainda que o ambiente regulatório estivesse mais propício, a reversão do dinamismo econômico, a partir de 2014, ocasionou impactos relevantes na taxa de sobrevivência dos pequenos negócios (SEBRAE, 2016). Parcela considerável deles está no setor de Comércio e Serviços, razão pela qual as dificuldades experimentadas em conjunturas críticas, como a da pandemia, tendem a ser imediatas, em virtude da suspensão de fluxos de caixa associados a operações de compra de insumos, mobilização de estoques e vendas de produtos. Com trâmites processuais plenos de entraves e vetos, o movimento de concessão de crédito a esses empreendedores, pelo Governo Federal, estará organizado sob o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), cuja lei foi sancionada quase três meses após o registro do primeiro caso de enfermidade por Coronavírus no Brasil. Essa temporalidade prediz os enfrentamentos e a incerteza quanto à disponibilidade futura de o Governo Federal financiar os pleitos das pequenas e médias empresas.

A isso se somam os limites impostos pela capacidade de consumo das famílias e o problemático grau de maturidade gerencial e financeira que tipifica parcela considerável dos pequenos negócios. Para eles, o que parece uma tendência futura inevitável é a operação empresarial com algum grau de alavancagem, provocada pela contração de dívidas no curto prazo, pelo que urge estruturar ações de educação financeira.

3. Estrutura e dinâmica regionais: o prisma da divisão inter-regional do trabalho

O diagnóstico antes apresentado para a economia brasileira pode ser pormenorizado sob o prisma da divisão inter-regional do trabalho. Com ele, é possível decantar a espacialidade dos impactos macroeconômicos e setoriais da pandemia, refletindo melhor o conjunto

de determinações multiescalares de uma economia cujas regiões estão integradas entre si e às linhas de força da globalização (OLIVEIRA, 1989). Além de esvaziar de sentido análises comparativas que se pautem em uma convergência produtiva (dinâmica e estrutural) entre regiões, tal perspectiva pressupõe que qualquer estratégia de reativação da economia, após o auge da crise da pandemia, deve prever efeitos regionais diversos.

A condição continental do território brasileiro e a inescapável diferenciação de suas partes constitutivas indicam a necessidade de delinear estratégias alinhadas às características produtivas regionais[7]. Os desafios para a retomada da economia, que partem da premissa de que a agenda financeirizada dos últimos anos seja superada, serão menos onerosos acaso a "saída da crise" mescle estímulos que integrem pequenas, médias e grandes empresas, mobilizando a diversidade instalada no Brasil.

Combinações criativas de recursos públicos devem fortalecer estratégias subnacionais mediante a correia de transmissão que vincula, do ponto de vista federativo, União, Estados e Municípios. Espera-se contribuir com esse necessário debate distinguindo-se as regiões à luz de (i) especializações e concentrações espaciais de atividades econômicas; e da (ii) relevância do setor público, haja vista o fato de que mais de 1/3 do PIB de quatro em cada dez municípios brasileiros proveio do governo.

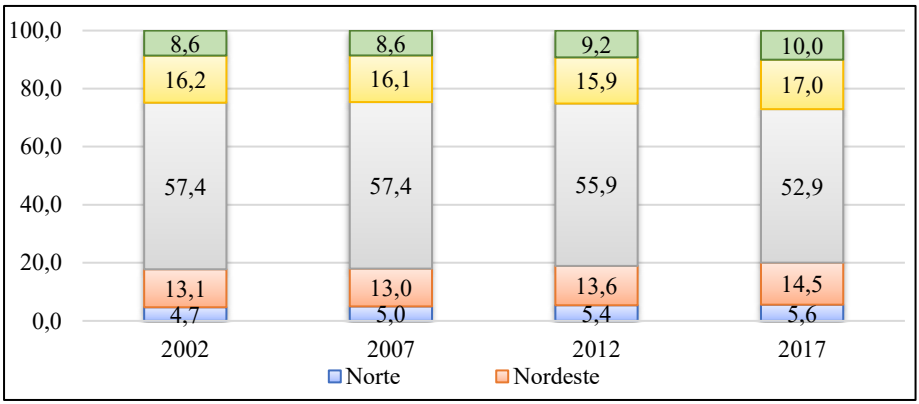
3.1. Características produtivas regionais

O **Gráfico 2,** que dimensiona a participação das grandes regiões no PIB do Brasil, entre 2002 e 2017, revela que os efeitos mais latentes de desconcentração regional remetem ao interregno 2007/2012, quando o país cresceu a um ritmo satisfatório, a despeito da crise financeira

[7] As referidas características também podem ser dimensionadas e, sobretudo, monitoradas com base em informações relativas à geração de empregos em escala subnacional, igualmente mediadas pela ótica da divisão inter-regional do trabalho.

internacional, e prosseguiram até 2017, dado o dinamismo diferenciado de regiões que haviam recebido investimentos estruturantes (Nordeste) e a continuidade das atividades agroindustriais de exportação (Norte e Centro-Oeste).

Gráfico 2. Grandes Regiões: participação (em %) no PIB do Brasil, 2002/2007/2012/2017



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do IBGE - PIB Municipal

Chama a atenção, no **Gráfico 2**, o caso específico do Sudeste: ali, houve uma perda de participação de 4,5 pontos percentuais no PIB brasileiro entre 2002 e 2017, mas tal resultado não abalou, contudo, a posição hegemônica regional na condução da economia nacional. Informações do anuário Valor 1000 Maiores mostram que, em 2017, a região sediava os centros macrodecisórios e de controle/planejamento empresarial de 78,1% das maiores empresas em atuação no País, percentual similar ao de 2012, que foi de 78%. A discrepância entre a participação produtiva (em termos de valor adicionado) e faturamento empresarial (receitas líquidas com vendas) evidencia a centralização de capitais dos grupos econômicos referidos às filiais.

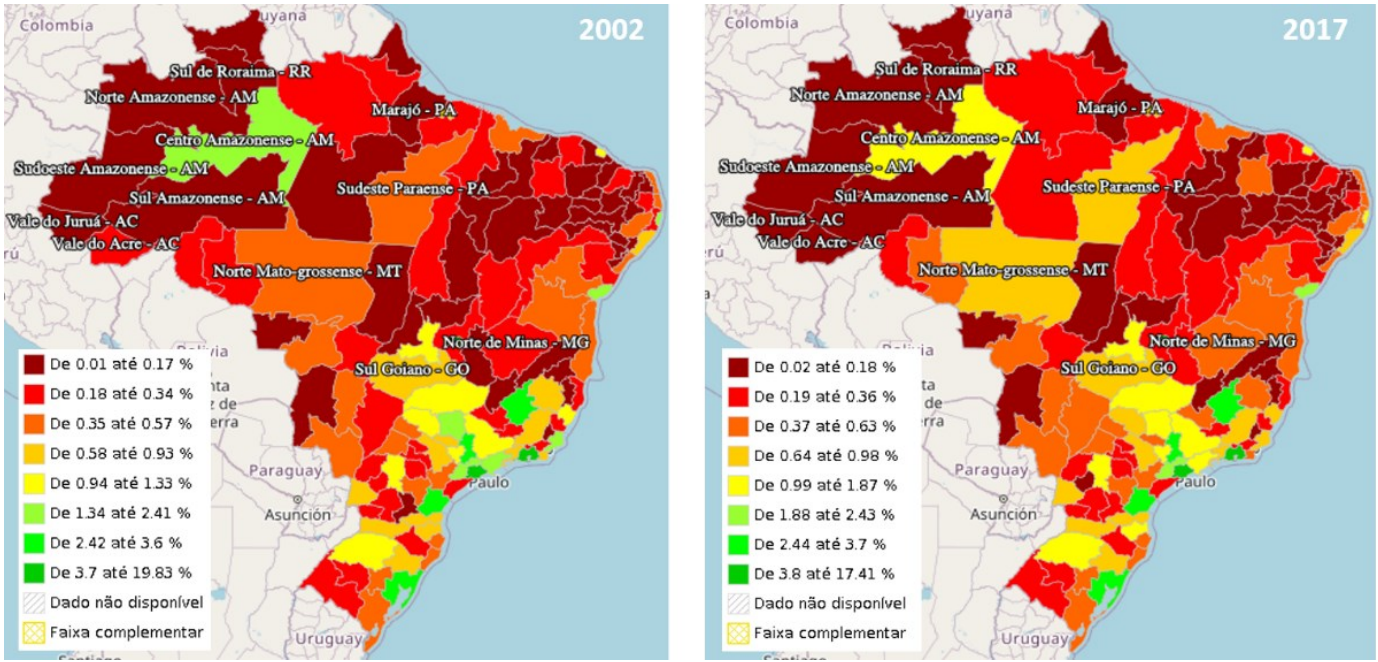
Assim, embora a desconcentração tenha sido latente, seguiu expressando uma divisão inter-regional do trabalho operada pelo Sudeste, que remete a meados dos anos de 1950 e que, desde então, tem

ativado os lugares de produção situados pelo Brasil. Resulta difícil, entretanto, explicitar tal coerência estruturada (HARVEY, 2010) à escala das grandes regiões, razão pela qual, na **Figura 1,** apresenta-se a participação do total do VAB das mesorregiões geográficas no total do VAB nacional, em 2002 e 2017. Nela, entrevê-se que a porção centro-norte do território brasileiro ganhou relevância e outras áreas, sobretudo interioranas, aportaram maior contribuição para a geração de riquezas.

O movimento que a **Figura 1** aponta esteve amparado por um conjunto relevante de políticas públicas federais que, intencionadas ou não, potencializaram a desconcentração produtiva. É o caso do fomento a arranjos produtivos locais, da expansão e interiorização da base de produção científica de conhecimento instalada em universidades e institutos federais, do programa Territórios da Cidadania, do Programa de Aceleração do Crescimento e do Programa Minha Casa, Minha Vida. Também foi importante a constituição de infraestrutura (portos, aeroportos, ferrovias, hidrovias, energia), bem como os investimentos públicos e privados nas indústrias petroquímica, automobilística e naval (ARAÚJO, 2013).

Cabe lembrar, entretanto, que a dispersão de iniciativas territoriais na estrutura organizacional da União cobra, neste momento decisivo, os custos de uma opção política fragmentada e sujeita a interesses parciais, ao que se soma o recrudescimento da controversa Guerra Fiscal entre entes subnacionais (OLIVEIRA e WERNER, 2014; LOTTA e FAVARETO, 2016; OLIVEIRA, 2006). Ademais, a proeminência de grandes projetos empresariais de investimentos no ordenamento e estruturação do espaço ocasiona uma aleatoriedade decisória em que a disputa interfederativa transfere, a interesses privados, recursos que poderiam ser empregados para o benefício da população como um todo.

Figura 1. Brasil: participação (%) do total do VAB das mesorregiões no total do VAB do país, 2002/2017



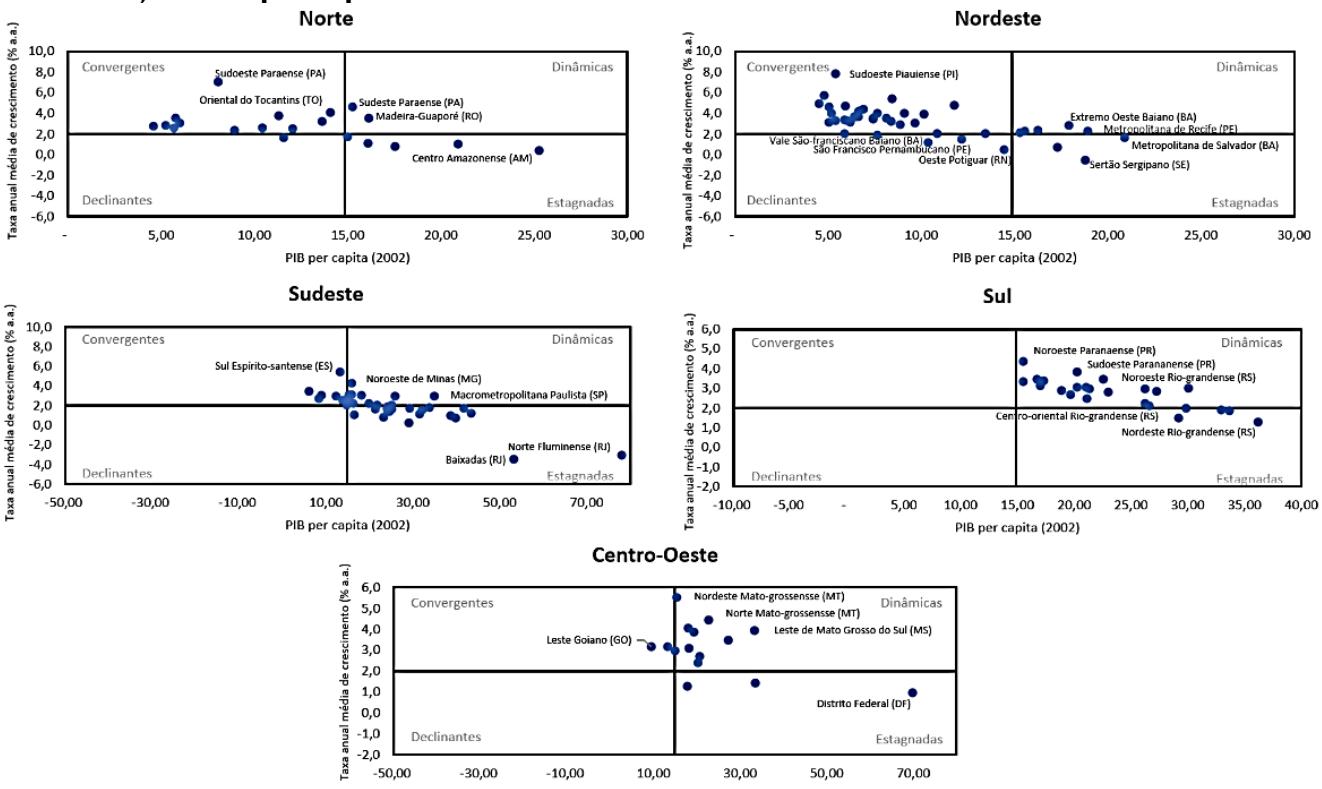
Fonte: elaboração própria a partir do SIDRA/EstatGeo – IBGE (Produto Interno Bruto dos Municípios)

A evolução econômica espacial também é dimensionada na **Figura 2**, cotejando-se o patamar do PIB per capita no ano de 2002 com a taxa anual média de crescimento desse indicador entre 2002 e 2017. As mesorregiões são relacionadas aos respectivos valores médios nacionais e distribuídas em quadrantes[1], a saber: (i) *dinâmicas*, cujos PIB per capita foram superiores à média nacional e apresentaram taxa anual média de crescimento acima da média; (ii) *convergentes*, que, embora tivessem o PIB per capita inferior à média nacional, cresceram mais rapidamente que o total do país; (iii) *declinantes*, caracterizadas por um PIB per capita inferior à média nacional e com um crescimento abaixo do patamar médio brasileiro; e (iv) *estagnadas*, as quais, se bem tivessem um PIB per capita superior à média nacional, não descreveram crescimento relativo superior.

Destaca-se, na **Figura 2**, a frequência das mesorregiões do Sul e do Centro-Oeste no quadrante das dinâmicas. Esse resultado expressa a significativa expansão da riqueza ali produzida, vinculada, sobretudo, à agropecuária, com especial menção à sojicultura e à triticultura no Noroeste Paranaense; à fabricação de alimentos derivados de proteína animal, no Sudoeste Paranaense (PERIN; LIMA, 2019); e ao agronegócio das lavouras de soja, milho e cana-de-açúcar, além da pecuária, no Mato Grosso e no Mato Grosso do Sul (MISSIO e RIVAS, 2019; CASTRO, 2014).

[1] Os valores de referência dos quadrantes são: a média do PIB per capita brasileiro em 2002 (R$ 14,85 mil, a preços de 2017, corrigidos pelo IGP-DI) e a taxa anual média de crescimento do PIB per capita entre 2002 e 2017 (2% a.a.). Ver IBGE – PIB dos Municípios.

Figura 2. Mesorregiões do Brasil: valor (R$ mil, 2002) e taxa de crescimento anual média (%, 2002/2017) do PIB per capita



Fonte: elaboração própria a partir de IBGE – Produto Interno Bruto dos Município

Quando a esse conjunto se agrega o Noroeste de Minas Gerais, no Sudeste, e o Extremo Oeste Baiano, no Nordeste, caracterizam-se as localidades mais vigorosas da fronteira de produção agropecuária nacional, que alcança, ainda, parte mais ampla do bioma cerrado. Nelas, tem sido marcante a presença de capitais chineses em torno à agropecuária, mormente nos investimentos em infraestrutura que barateiam os custos logísticos associados às exportações (WERNER, 2020)

Ainda no que se refere às mesorregiões dinâmicas na **Figura 2**, destacam-se, no Norte, a Madeira-Guaporé, onde foram alocados investimentos de grande porte em infraestrutura, com destaque para o complexo hidrelétrico no rio Madeira (WERNER, 2011); e a Sudeste do Pará, assentada na exploração de minério de ferro (SANTOS, 2017). Além delas, a presença da Macrometropolitana Paulista, no Sudeste, manifesta a continuidade locacional de empreendimentos próximos ao centro de comando produtivo do país e a redes/equipamentos logísticos (ABDAL, 2017), a despeito das perdas produtivas ocasionadas pela migração de industrial para outras regiões.

Situação semelhante de centralidade, mas à escala do Nordeste, é a da Metropolitana do Recife, que nucleia investimentos realizados no Complexo Industrial e Portuário de Suape e no polo automotivo da Mata Norte Pernambucana (GALINDO e MARINHO, 2018), os quais foram responsáveis por restituir, à economia de Pernambuco, a retomada da agregação local de valor na indústria, a partir de meados dos anos 2000 (GUIMARÃES NETO e OLIVEIRA, 2018).

A **Figura 2** revela, ademais, a predominância de mesorregiões convergentes no Norte e, em especial, no Nordeste. Destacam-se a Oriental do Tocantins, cuja marcha esteve associada ao corredor rodoviário da BR-153, em especial no entorno de Porto Nacional (MEDEIROS et al., 2018); e a Sudoeste Paraense, onde Altamira, Itaituba e Vitória do Xingu tiveram os respectivos PIB expandindo-se a taxas de, respectivamente, 8% a.a., 6,2% a.a. e 23,2% a.a. entre 2002 e

2017, em face da realização de um bloco de investimentos em infraestrutura de energia e logística ferroviária e hidroviária (AGUIAR, 2019). No Nordeste, ressalta o desempenho da Sudoeste Piauiense, associado às produções de soja, milho, arroz e algodão, que reconfiguraram a agropecuária em bases modernas (RUFO; SOBRINHO, 2015). No Sudeste, a Sul Espírito-santense sobressaiu-se por ali se situar um importante polo produtor de petróleo, que alavancou o crescimento em Itapemirim, Marataízes e Presidente Kennedy (IJSN, 2019).

Foram apenas cinco as mesorregiões declinantes no Brasil: uma no Norte e quatro no Nordeste (**Figura 2**). Neste último caso, três delas compostas por municípios especializados em atividades agropecuárias: a Vale São-franciscano Baiano e a São Francisco Pernambucano, além da Oeste Potiguar, onde está o Vale do Açu e a cidade de Mossoró. Esse resultado denota restrições à agregação de valor a partir da fruticultura irrigada, cujos efeitos de encadeamento e geração de valor, face à concentração da infraestrutura produtiva e à centralidade dos maiores municípios, respectivamente, Juazeiro, Petrolina e Mossoró, foram limitados (ALVES et al., 2018; CASTRO, 2018).

Quanto às mesorregiões estagnadas, chama a atenção, na **Figura 2,** a posição da Norte Fluminense e da Baixadas Litorâneas, no Estado do Rio de Janeiro. Ambas vêm sofrendo os efeitos da queda sistemática dos preços internacionais do petróleo, bem como os impactos associados à reestruturação da própria cadeia de valor. Além de verem afetada a atividade econômica em si, os municípios ali situados também deixaram de arrecadar *royalties* em face de mudanças no regime de partilha, com o que se disseminou, de maneira generalizada, uma regressão produtiva (BRITO et al., 2017). Esse é um quadro que deverá persistir durante e após a pandemia.

Além de algumas mesorregiões compostas por municípios de pequeno porte (Norte Goiano, Sertão Sergipano e outras), cabe assinalar que, entre as estagnadas, está parte relevante daquelas situadas nas faixas

tradicionais de produção do país, quais sejam, as regiões metropolitanas, o entorno das capitais estaduais, a faixa litorânea e algumas cidades médias (**Figura 2**). É aí onde ocorreram os impactos mais imediatos da crise econômica nacional e esses são os espaços desde onde se gestará a disseminação de comandos reativos aos impactos da pandemia para o resto do território brasileiro, exercendo considerável influência no ritmo médio de expansão do PIB per capita nacional.

3.2 O setor público e as economias locais

A economia do setor público, à escala subnacional, é elemento de grande transcendência para compreender os impactos regionais que poderão advir da pandemia. Enfatizá-la é importante porque, em face das prerrogativas constitucionais vigentes, cabe aos municípios executar políticas de desenvolvimento voltadas ao ordenamento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar da população. O valor adicionado bruto da Administração, Saúde, Educação e Seguridade Públicas (doravante VAB da Administração pública), informado pelo IBGE, superou, em 2017, a cifra de R$ 1 trilhão, ou 15% do PIB. A quarta parte desse valor estava concentrado em apenas dez cidades: Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Salvador, Porto Alegre e Recife. A referida participação vai a 31% quando se agrega a esse conjunto o restante das capitais estaduais.

Os valores absolutos não permitem antever, contudo, uma eventual condição de dependência das economias municipais em relação ao setor público. Para identificá-la, arbitrou-se a situação em que a participação do VAB da Administração Pública no PIB é igual ou superior a 33%. A **Tabela 3** revela que, tanto em 2002, como em 2017, o Brasil teve mais de 2,3 mil municípios dependentes do Estado, o que, no último ano considerado, equivaleu a 42,2% do total de cidades brasileiras.

Tabela 3. Brasil e Grandes Regiões: número e distribuição regional dos municípios cuja participação percentual do VAB da Administração Pública no PIB é igual ou superior a 33%, 2002/2017

Especificação	2002		2017	
	Número	Part. %	Número	Part. %
Brasil	2.315	100,0	2.352	100,0
Norte	316	13,7	300	12,8
Nordeste	1.344	58,1	1.403	59,7
Sudeste	533	23,0	519	22,1
Sul	22	1,0	36	1,5
Centro-Oeste	100	4,3	94	4,0

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do IBGE - PIB Municipal.

Quanto à distribuição e participação regional, a dependência se acentua no Nordeste e no Sul e reduz-se no Norte, no Centro-Oeste e no Sudeste (**Tabela 3**). Em termos relativos, a expressiva participação nordestina (58,1%, em 2002, e 59,7%, em 2017) é seguida pelo Sudeste (23% e 22,1%, respectivamente), o que indicia a marca da heterogeneidade estrutural mesmo na região mais rica do Brasil.

Uma maneira complementar e particularizada de dimensionar esse quadro refere-se à distribuição dos municípios segundo recortes demográficos. Na **Tabela 4**, aplicando-se o mesmo critério de dependência arbitrado anteriormente, percebe-se, para o Brasil, que foi nos municípios com até 50 mil habitantes onde a dependência se pronunciou entre 2002 e 2017, passando de 95,8% (ou 2.218 cidades), para 95,9% (2.256). Além deles, consta que mais de 95 cidades com pelo menos 50 mil habitantes, tanto em 2002, como em 2017, encontravam-se nessa condição.

Tabela 4. Grandes Regiões do Brasil: distribuição (%), segundo porte demográfico, dos municípios cuja participação do VAB da Administração Pública no PIB é superior a 33%, 2002/2017

Porte Demográfico	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2002	2017	2002	2017	2002	2017	2002	2017	2002	2017	2002	2017
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Até 10 mil	47,5	47,7	38,9	38,7	39,5	38,6	65,7	70,5	95,5	88,9	75,0	71,3
De 10 mil a 20 mil	28,9	28,9	27,5	24,7	33,9	34,9	21,0	18,7	4,5	5,6	14,0	18,1
De 20 mil a 50 mil	19,4	19,3	26,3	27,3	23,1	23,2	9,6	7,9	0,0	2,8	4,0	5,3
De 50 mil a 100 mil	3,1	3,0	5,1	6,7	3,3	3,1	1,3	1,2	0,0	0,0	3,0	2,1
De 100 mil a 300 mil	0,8	0,9	1,6	2,0	0,1	0,3	1,5	1,3	0,0	2,8	3,0	2,1
De 300 mil a 500 mil	0,2	0,1	0,6	0,7	0,0	0,0	0,6	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
De 500 mil a 1 milhão	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mais de 1 milhão	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	1,0	1,1

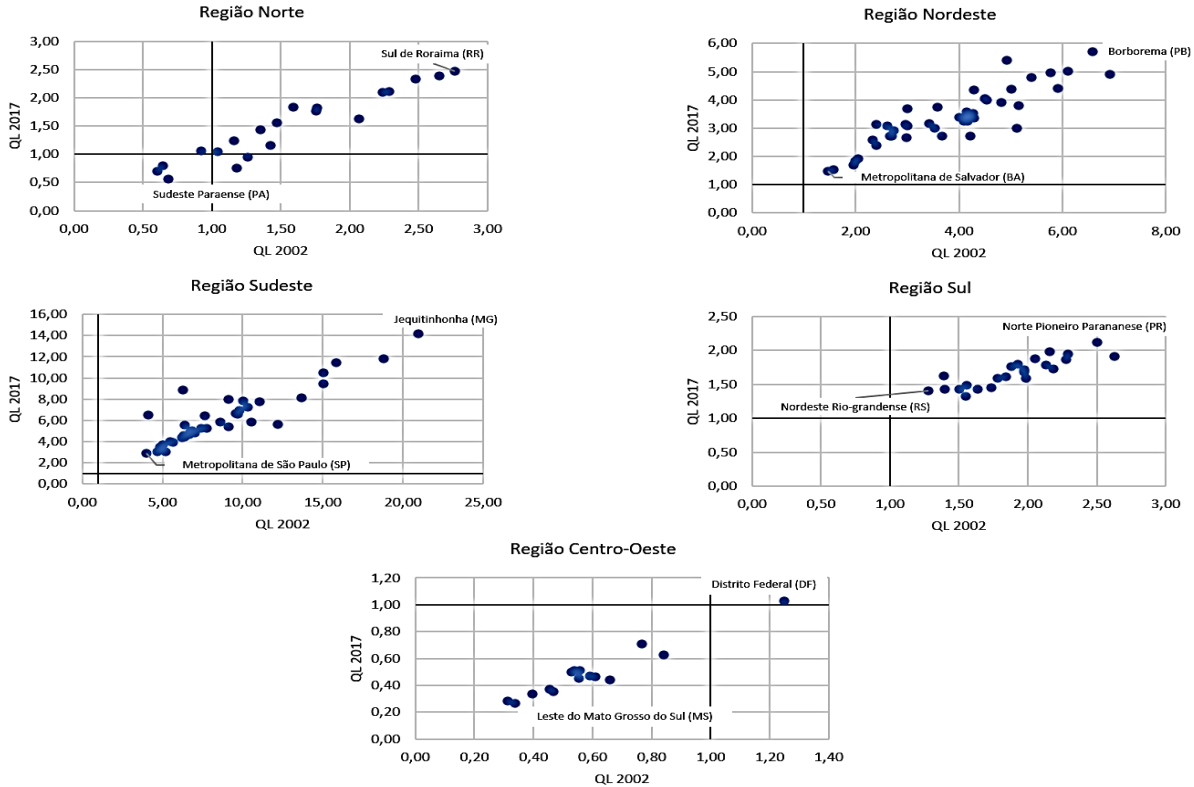
Fonte: elaboração própria a partir de IBGE – PIB dos Municípios

O quadro nacional, expresso na **Tabela 4,** reverbera-se em todas as regiões do país, com a particularidade, para Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de um número relevante de municípios com porte demográfico entre 50 mil e 100 mil habitantes, em 2002 e em 2017. Em todo o território nacional, são rarefeitos os municípios com mais de 300 mil habitantes que superam o patamar de dependência arbitrado.

O padrão de concentração e dispersão territorial da dependência ao setor público, relacionado ao exame da **Seção 3.1**, é observado sob o recorte das mesorregiões e mediante o cálculo do quociente locacional (QL)[1]. O QL espelha o peso do VAB da Administração Pública nos municípios da mesorregião considerada em relação ao total do VAB da Administração Pública na Grande Região que a contém (**Figura 3).**

[1] O quociente locacional (QL) é calculado, no ano de referência, pela seguinte equação: $QL = (\sum VAB_{Adm.Púb.\ da\ Mesoregião} / \sum VAB_{Adm.Púb.\ da\ Grande\ Região}) / (\sum VAB_{Total\ da\ Mesoregião} / \sum VAB_{Total\ da\ Mesoregião})$. Para QL=1,0, tem-se uma importância relativa da administração pública mesorregional similar àquela da grande região; se QL<1,0, a importância na mesorregião é menor que na grande região; e quando QL>1,0, a importância do setor público na mesorregião é maior em relação à grande região (HADDAD, 1989).

Figura 3. Mesorregiões: quociente locacional do VAB da Administração, Saúde, Educação e Seguridade Públicas em relação ao VAB total da Grande Região correspondente, 2002/2017



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do IBGE - PIB Municipal.

A Região Centro-Oeste – exceção feita ao Distrito Federal – possui o maior grau de homogeneidade (ou seja, variância amostral próxima a zero) e, além disso, o conjunto de municípios menos dependentes do Setor Público para a geração de riquezas, o que se deve à importância produtiva da agropecuária. Situação similar de uniformidade ocorre no Sul. Neste caso, no entanto, há uma dependência mais acentuada das economias locais quanto ao Setor Público, comparativamente ao Centro-Oeste, sobretudo porque as mesorregiões onde se situam as capitais estaduais (Porto Alegre, Curitiba e Florianópolis) e alguns centros produtivos relevantes encontravam-se estagnados do ponto de vista do PIB per capita (**Figura 3**).

Para as regiões Norte e Nordeste, a **Figura 3** mostra que as mesorregiões Centro-Amazonense (AM), Sudeste Paraense (PA) e Metropolitana de Belém (PA) mantiveram uma condição econômica mais associada ao setor produtivo e, portanto, menos dependente do Estado. A elas se juntou, em 2017, o Sudoeste Paraense (PA), o que só foi possível, conforme argumentado na **Seção 3.1**, em virtude do aporte de cerca de R$ 21 bilhões, entre 2002 e 2016, em investimentos estruturantes em infraestrutura, albergados sob o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No Nordeste, a dinâmica do agronegócio situou a Sul Maranhense (MA) e a Extremo Oeste Baiano (BA) em posição diferenciada, ao lado da Metropolitana Salvador (BA), que possui notável traço industrial e de serviços. Ressalta, por outro lado, a dependência de recursos estatais em expressivo número de mesorregiões, principalmente na Sul de Roraima (RR) e na Borborema (PB).

A **Figura 3** atesta, ainda, que a situação de maior diversidade intrarregional quanto à importância do Estado na economia ocorre na Região Sudeste. A dependência se dá em áreas metropolitanas, em face da concentração de empresas e serviços públicos nas capitais, como nas Metropolitanas do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Belo Horizonte, mas também em situações causadas por incipiência produtiva, casos das

mesorregiões do Jequitinhonha (MG), do Noroeste Fluminense (RJ) e do Vale do Mucuri (MG).

4. A economia regional no Brasil e a pandemia

É nesse quadro de grande diversidade que o Brasil teve de se deparar com uma pandemia que se impôs com surpreendente rapidez, geminando-se às crises econômica e política que já vinham em curso. Apesar da importância do Sistema Único de Saúde (SUS) e da tradição e pioneirismo do país em pesquisas sanitaristas, marchamos – debilitados pela cegueira liberal – para ser um dos exemplos de baixa capacidade de resposta à enfermidade causada pelo coronavírus, atestada pelas mais de 170 mil mortes e 6 milhões de casos oficialmente confirmados[1] na última semana de novembro de 2020.

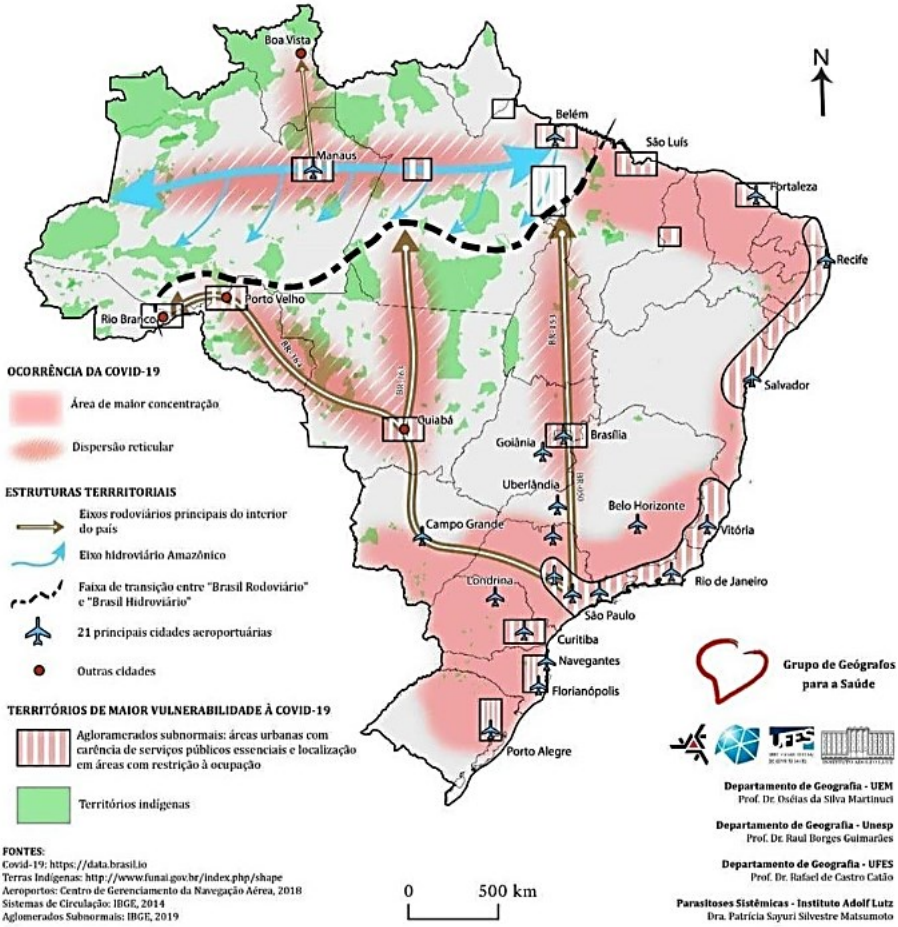
O mapeamento da doença dialoga, de maneira clara, com as heranças do processo de ocupação econômica do Brasil e com as rotas de fluxos de mercadorias e pessoas que construímos, expressa na espacialidade mesorregional descrita na **Seção 3.1**. Salta aos olhos a sobreposição das grandes concentrações, do tipo Leste-Oeste e Sul-Norte, com o ataque espacial do vírus, vindo pelos aeroportos litorâneos das grandes metrópoles, com São Paulo no comando, para depois se interiorizar, conforme cartografou o Grupo de Geógrafos para a Saúde (**Figura 4**).

O novo coronavírus encontra nossas heranças: no litoral, o Brasil urbano e moderno, mas profundamente desigual, que impõe padrões de vida desumanos a amplos contingentes, chamados, de repente, a ficar em casa sem ter as mínimas condições para isso. As taxas de mortalidade, além da precária cobertura de serviços básicos, como a oferta de água tratada e esgotamento, falam por si, inclusive na região Sudeste, onde a população das capitais paulista e fluminense foi acometida por graves

[1] Conforme consta no Painel Coronavírus (https://covid.saude.gov.br – acesso em 26/11/2020).

problemas. No sentido Sul-Norte, a fragilidade da rede do SUS e o quadro socioeconômico, prevalecentes no Norte e Nordeste, também se revelam, enquanto as regiões Centro-Oeste e Sul estiveram, nos últimos meses, sob um ataque mais intenso transmitido pela rede infraestrutural que houvera dinamizado o interior do país (**Figura 4**).

Figura 4. Brasil: COVID-19 e as estruturas territoriais brasileiras



Fonte: Guimarães et al. (2020).

Diante do maior desafio de muitas gerações, a maneira pela qual se estruturará a saída para o atual impasse influenciará novos

encaminhamentos para a Questão Regional no Brasil, mas também deverá ser, por ela, influenciada. Tanto é assim que, em face da resistência e recusa do Governo Central à imprescindível tarefa de coordenar estratégias nacionais de enfrentamento à pandemia, as novidades institucionais de maior protagonismo, no Brasil, vêm sendo encampadas pelos entes federativos subnacionais.

Destaca-se, em primeiro lugar, o papel dos Governadores – em articulação com o Congresso Nacional – para promulgar a já referida LC nº 173/2020, estabelecendo o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. Além de assegurar a entrega de R$60 bilhões a Estados e Municípios para fazer frente aos impactos econômicos ocasionados pela pandemia, o programa definiu um padrão emergencial de gestão das finanças públicas, mais tolerante com a execução de gastos subnacionais deficitários no exercício de 2020. Trata-se de aspecto fundamental para movimentar a economia de mais da metade dos municípios brasileiros, cuja terça parte provém do Estado.

Não menos relevante tem sido a experiência do Consórcio Nordeste: embora tenha nascido de uma pactuação prévia à pandemia, ele velozmente se reestruturou para, através de seu Comitê Científico, liderar – de forma colegiada – ações de grande alcance para a região e de valioso significado para o resto do Brasil, sendo um avanço auspicioso em termos de repactuação federativa.

5. Conclusões

Os desdobramentos pós-pandemia são uma incógnita, mas é certo que uma agenda ampla surge e se amplia em um mundo cujo traço geopolítico tende à multipolaridade. Em uma era de avançadas mudanças nos padrões tecnológicos, produtivos e de consumo, a humanidade enfrenta-se com notáveis limites ecológicos e com a evidente acentuação da multidimensional desigualdade. A saída da crise econômica, política e sanitária requer, portanto, a estruturação de um inédito e criativo

conjunto de ações por parte dos países. O Brasil, na esteira de resultados ruins na luta contra o vírus, vai herdar um ambiente econômico e social agravado pela instabilidade política que corrói sua credibilidade internacional e dificulta a construção de um projeto de saída da crise. O consenso que se formou em torno a ações emergenciais encampadas pelo Estado, seja no campo progressista ou conservador, certamente irá se desfazer quando os piores momentos da pandemia forem superados.

O Governo brasileiro tende a insistir no avanço de uma agenda liberalizante como único caminho para *pagar a conta* da crise, depois de haver relutado em auxiliar famílias, pequenas empresas e governos subnacionais. A aposta provável será na ampliação do ajuste fiscal e no aprofundamento do desmonte do Estado Nacional, ao invés de reorganizá-lo para os novos tempos, observando a diversidade do país e o simples fato de que a mesma medida não serve de maneira equânime para todos os entes da federação. Uma vez que essa agenda se prenuncia a cada instante, pode-se antever que o curto e o médio prazo não serão nada fáceis, sobretudo para a massa de brasileiros e brasileiras vulneráveis que carecem de medidas de proteção.

A questão regional dialoga com um eventual projeto de médio e longo prazo do Brasil, mas, para isso, deve-se partir da premissa de que a sociedade deseja encampar um reposicionamento estratégico em um mundo em ebulição, pleno de ameaças. A contar da imperiosa necessidade de retomar investimentos em Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação (em todos os níveis), áreas desprezadas pelo Governo Federal – quando, no mundo inteiro, os Estados Nacionais são protagonistas históricos de seu financiamento. O peso das heranças de desigualdades sociais e regionais se fará sentir, mais ainda porque o futuro vai requerer mais do que o já difícil engate nos novos padrões industriais e produtivos.

É tempo de construir frentes de expansão diversas pelo país, aproveitando-se da leitura regional do potencial produtivo do território brasileiro, mas respeitando as diferenciações ecológicas. Uma forma de

proporcioná-las é mediante a realização de investimentos estratégicos de corte nacional, para o que a constituição de novas infraestruturas é fundamental. Destaca-se o potencial de exploração e geração de energias limpas e renováveis, como os parques eólicos e solares. Mas também as telecomunicações, um serviço básico em tempos em que se prioriza a circulação de dados e imagens, com elevada capacidade de engajar provedores locais organizados na forma de pequenos negócios, como ensina a experiência do Nordeste.

Acredita-se que as reflexões anteriores permitem iluminar alguns desses desafios. No intento de antecipar, ou mesmo evitar, alguns dos impactos da pandemia, urge recolocar o debate sobre um aprofundamento das forças produtivas, justificável, por si só, pelas subjacentes oportunidades de negócios, de emprego e de renda. Para tanto, a retomada da oferta crédito público será elemento central, por duas razões: primeiro, para recompor as condições de fluxo de caixa das empresas, sobretudo as de pequeno porte, pressupondo uma inevitável reeducação financeira dos empreendedores. Segundo, para financiar empreendimentos e projetos com prazo de maturação mais longo, o que requer arranjos regulatórios e institucionais voltados a assegurar a socialização do bem-estar, quando, nos últimos cinco anos, tais desenhos estiveram essencialmente dirigidos à rápida obtenção de lucros empresariais extraordinários.

Em termos setoriais, viu-se que, nos últimos 15 anos, a Agropecuária estreitou laços entre algumas regiões brasileiras e centros internacionais de demanda. Portanto, é de se esperar que, embora parciais em virtude da necessidade de alimentação das pessoas, os efeitos ocasionados pela pandemia comprometam o potencial de escoamento da produção. Abre-se, com isso, uma oportunidade de conversão produtiva ao mercado interno, com maior agregação endógena de valor. Assim, do ponto de vista social, essas atividades proporcionariam mais emprego e renda na dimensão produtiva, sustentando a dinâmica diferenciada que

apresentaram neste início de século, além de resolver alguns passivos associados à estrutura regressiva e desigual da sociedade brasileira.

A Indústria, em particular nos segmentos de transformação, carece de um projeto capaz de restituir-lhe centralidade em linha com os novos paradigmas tecnológicos. Mesmo segmentos tradicionais, como o de petróleo e gás, encontram-se fragilizados e cada vez mais sujeitos a macrodecisões exógenas, tendo esvaziada a capacidade de adensamento produtivo pela cadeia de valor por eles nucleados. Esse complexo desafio tem na reversão do processo de desindustrialização um horizonte estratégico que envolve a reorientação das decisões empresariais de gasto para o setor produtivo, em vez da opção financeira/especulativa e/ou de recomposição de portfólio. Tal expediente deve se pautar, ademais, em uma disseminação inter-regional de efeitos dinâmicos intersetoriais, haja vista as demandas de insumos e equipamentos agropecuários, a disposição do aparato manufatureiro pelo território brasileiro e o fornecimento de alguns serviços especializados que ampliariam tais interações.

Esse esforço pode reduzir a carga sobre o setor de Serviços na geração de valor, favorecendo a queda da informalidade e da precariedade e desassociando a rentabilidade empresarial dos limites atrelados à renda das famílias. Em face da pandemia, uma alternativa que fomentaria elos multissetoriais está no complexo econômico-industrial da saúde, que, ademais, facilitaria a provisão de condições sanitárias básicas à população. Quanto à Administração Pública, a riqueza por ela proporcionada, embora tenha crescido mais rapidamente que o total do PIB no período analisado, vinha sofrendo limitações importantes desde a gestão macroeconômica iniciada em 2014. Supõe-se que tais constrangimentos irão continuar, haja vista os recursos adiantados ao combate da crise sanitária incluírem ajustes orçamentários. Há que se considerar, ainda, as restrições a despesas públicas que, quando restabelecidas, decerto comprometerão a presença pública na economia. A retomada dessa tendência afetará, principalmente, os gastos sociais e,

debelado o momento mais crítico da pandemia, os constrangimentos da agenda ortodoxa de ajuste fiscal e financeiro alcançarão os entes subnacionais.

Não obstante o registro de desconcentração produtiva, nos últimos anos, persiste uma diferenciação, grosso modo, do tipo setentrional/meridional no território brasileiro, além da manutenção de certa concentração produtiva no entorno das capitais estaduais, na faixa litorânea e nas áreas de influência de cidades médias do interior, a despeito de dinâmicas renovadas no centro-norte. Enquanto isso, parte considerável do país segue sem experimentar ganhos relevantes em termos de valor adicionado. Por outro lado, onde se deu, a exploração econômica desconcentrada assumiu bases predatórias que, não raro, terminaram por sacrificar o território com impactos socioambientais consideráveis.

É por isso que a calibração de uma estratégia voltada a minorar os impactos da Covid-19, em termos regionais, deve levar em consideração não apenas uma resposta menos generalizada de estímulo às atividades produtivas. À parte descer à escala subnacional, convém distinguir a presença do Estado na diversidade locacional do Brasil, em especial na determinação da circulação de riquezas a partir de contratos, pagamento de salários e provisão de bens e serviços públicos. Avanços recentes de governança pública, como o Consórcio Nordeste, e mesmo uma eventual replicação das inovações institucionais relacionadas a políticas municipais (sobretudo urbanas), podem acelerar a recomposição econômica em regiões de baixo dinamismo. É preciso, entretanto, disputar a adequação desse esforço a uma perspectiva que envolva, ao menos, justiça social e sustentabilidade.

Não há, porém, sinais de alterações estruturais na espacialidade da riqueza no Brasil, mas de aprofundamento da seletividade dinâmica de algumas poucas regiões. Isso explicita a imperativa necessidade, herdada do período anterior à pandemia, de uma coordenação institucional orientada à provisão de melhor distribuição de condições produtivas e

mesmo de vida nas diversas partes do país. Essa carência apareceu com vigor diante da forçosa pactuação de ações federativas impostas pela situação emergencial vivida em 2020, de modo que o contexto pode se constituir em uma ocasião para fazer emergir a cooperação e a refundação de uma nova política regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDAL, A. Desenvolvimento regional no Brasil contemporâneo: para uma qualificação do debate sobre desconcentração industrial. Novos Estudos Cebrap, vol. 36, nº 108, 2017

AGUIAR, D. As veias abertas para a expansão do capital: tensões territoriais no projeto de transformação do Tapajós em corredor. Tese (doutorado). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2019

ALVES, V.E.L.; AQUINO, J.R.; SILVA FILHO, R.I. A modernização da fruticultura irrigada e seus impactos socioeconômicos e ambientais no Vale do Açu/RN. Rev. GeoInterações, Assú, v.2, n.1 p.35-56, jan./jun. 2018

ARAÚJO, T.B. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: Brandão, C.A.; Siqueira, H. (orgs.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional, pp. 39-51. São Paulo: FPA, 2013.

CASTRO, C.N. A agropecuária na região Centro-Oeste: limitações ao desenvolvimento e desafios futuros. Texto para discussão nº 1923. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro de 2014

_____. Sobre a agricultura irrigada no semiárido: uma análise histórica e atual de diferentes opções de política. Texto para discussão nº 2369. Rio de Janeiro: IPEA, fevereiro de 2018

BRITO, F.S.R.; GUALBERTO, A.R.; SILVA NETO, R. Impactos iniciais da crise do petróleo de 2014 nos municípios do Circuito Espacial do Petróleo do Estado do Rio de Janeiro. ENANPUR, 2017

CEPAL. El desafio social en tiempos del Covid-19. Santiago, Chile: CEPAL, mayo de 2020

DWECK, E. (coord.). Impactos macroeconômicos e setoriais da Covid-19 no Brasil. Nota Técnica. GIC/IE-UFRJ, maio de 2020

GALINDO, O.; MARINHO, G. Dinâmica territorial nas regiões de desenvolvimento. In: Araújo, T.B. (org.). Socioeconomia pernambucana: mudanças e desafios, pp. 245-275. Recife: CEPE, 2018

GUIMARÃES, R.B. (2020) et al. O raciocínio geográfico e as chaves de leitura da Covid-19 no território brasileiro. Estud. av. [online]. vol.34, n.99 [cited 2020-11-30], pp.119-140.. https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3499.008

GUIMARÃES NETO, L.; OLIVEIRA, F.L.P. A dinâmica da economia e transformações relevantes. In: Araújo, T.B. (org.). Socioeconomia pernambucana: mudanças e desafios, pp. 17-45. Recife: CEPE, 2018

HADDAD, P.R. Medidas de localização e de especialização. In: Haddad, P.R. et al. (orgs.). Economia regional: teorias e métodos de análise. Fortaleza: BNB/ETIENE, 1989

HARVEY, D. O novo imperialismo. São Paulo: Loyola, 2010

IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves. Produto Interno Bruto (PIB) dos Municípios do Espírito Santo – 2017. Vitória: IJSN, 2019

LAZZARATO, M. O governo do Homem endividado. São Paulo: N-1 eds., 2017

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. Rev. Sociol. Polit., v.24, n.57, p.49-65, mar. 2016

MEDEIROS, A.L.; SANTOS, L.B.; ANDRE, C.M.G. Desenvolvimento municipal das microrregiões do Estado do Tocantins: uma análise a partir do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Desenvolvimento Em Questão, 16(45), 44-62

MISSIO, F.J.; RIVAS, R.M.R. Aspectos da Formação Econômica de Mato Grosso do Sul. Estud. Econ., São Paulo, vol.49 n.3, p. 601-632, jul.-set. 2019

OLIVEIRA, F. de. A economia da dependência imperfeita. 5ª Edição. São Paulo: Graal, 1989

_____. As contradições do ão: globalização, nação, região, metropolização. In: Diniz, C.C.; Crocco, M. Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes, pp. 33-60. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

OLIVEIRA, F.L.P.; WERNER, D. Perspectiva histórica do planejamento regional no Brasil. Documentos de Proyectos nº 591. Santiago, Chile: ILPES/CEPAL, 2014

PERIN, N.G.; LIMA, J.F. População e crescimento econômico do Sudoeste Paranaense de 2004 A 2014. G&DR. V. 15, N. 6, Edição Especial, p. 39-51, nov./2019. Taubaté, SP, Brasil

RUFO, T.F.; SOBRINHO, F. O processo histórico de formação territorial do Estado do Piauí e as transformações recentes na mesorregião do Sudoeste Piauiense. Espaço & Geografa, v.18/n.1, 121:160, 2015

SAMPAIO, D.P. Desindustrialização e desenvolvimento regional no Brasil (1985-2015). In: Monteiro Neto, A. (org.). Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas, pp.369-396. Rio de Janeiro: IPEA, 2017

SANTOS, V.M. A Economia do sudeste paraense: evidências das transformações estruturais. In: Monteiro Neto, A. (org.). Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas, pp.127-155. Rio de Janeiro: IPEA, 2017a

SEBRAE. Sobrevivência de empresas no Brasil. Brasília-DF: Sebrae, 2016

_____. Estudo sobre participação de micro e pequenas empresas na economia. Brasília-DF: SEBRAE/FGV-Projetos, março de 2020

WERNER, D. Desenvolvimento regional e grandes projetos hidrelétricos (1990-2010): o caso do Complexo Madeira. Dissertação (mestrado), 241p. Campinas, SP: outubro de 2011

_____. Fases de neoliberalización, provisión de infraestructura y el “efecto China” en Brasil después de los años noventa. Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales, 46(139), 2020

Capítulo 13

Evolução da economia do nordeste no período recente

CAPÍTULO 13

EVOLUÇÃO DA ECONOMIA DO NORDESTE NO PERÍODO RECENTE

Airton Saboya Valente Junior[1]
Hellen Cristina Rodrigues Saraiva Leão[2]
Laura Lúcia Ramos Freire[3]
Wendell Márcio Araújo Carneiro[4]

1. INTRODUÇÃO

O atual cenário econômico mundial e brasileiro é desafiador para os formuladores de política econômica. As condições sociais foram severamente agravadas em 2020, tendo em vista a recessão econômica, a redução dos investimentos públicos, os elevados níveis de desemprego e o crescimento da informalidade laboral, inclusive na emergente "economia de plataforma"[5].

---

[1] Possui graduação em Economia pela Universidade de Fortaleza (1985), Mestrado em Desenvolvimento Internacional pela University of Denver (2000), Doutor em Desenvolvimento Territorial e Local pela Universidad de Valencia (2017). Pesquisador do Banco do Nordeste do Brasil-BNB, Coordenador da Célula de Estudos e Pesquisas Macroeconômicas do BNB-ETENE. Editor-Científico da Revista BNB de Conjuntura Econômica.

[2] Economista, Gerente de Produtos e Serviços bancários. Célula de Estudos e Pesquisas Macroeconômicas, Banco do Nordeste/ETENE

[3] Economista, Coordenadora de Estudos e Pesquisas, Célula de Estudos e Pesquisas Macroeconômicas, BNB/ETENE

[4] Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão (2002) e mestrado em Economia Rural pela Universidade Federal do Ceará (2006). Atualmente é Doutorando em Geografia, pela Universidade Estadual do Ceará e Consultor de Desenvolvimento do Ambiente de Políticas de Desenvolvimento do Banco do Nordeste do Brasil S/A.

[5] A "economia de plataforma" é uma atividade econômica e social facilitada por estruturas de tecnologia da informação, a exemplo das "plataformas de transação", também conhecidas como "matchmakers digitais". Exemplos de plataformas de transação incluem Amazon, Airbnb, Uber e iFood, dentre muitas outras. A ascensão

A recessão tem afetado de forma mais significativa os países nos quais a pandemia da Covid-19 está sendo mais grave e onde há forte dependência do comércio global. Será a primeira vez, desde a crise de 1929, que economias avançadas, emergentes e em desenvolvimento registrarão queda na atividade econômica de forma sincronizada.

Diante do cenário de pandemia da Covid-19, a economia brasileira entrou em um novo período recessivo. Registre-se, contudo que, antes da eclosão da crise sanitária, o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil apresentou retração de -1,5% no primeiro trimestre de 2020, ante o quarto trimestre de 2019 (IBGE, 2002a).

De fato, a economia País já apresentava problemas, antes da chegada da pandemia no País. A Covid-19 potencializou de forma substancial os impactos negativos em diferentes setores econômicos nacionais.

Quanto às projeções do Produto Interno Bruto (PIB), a previsão do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE) é de retração da economia nacional de -5,0% em 2020; variação positiva em 2021 (+3,0%), porém insuficiente para repor as atuais perdas, e crescimento anual de +2,5%, de 2022 a 2025.

Em relação ao Nordeste, é importante ressaltar que a Região foi impactado, sobremaneira, pela retração dos investimentos do setor público ocorrida em anos recentes, inclusive o chamado teto de gastos do setor público. A título de ilustração, a Região que havia recebido R$ 20,2 bilhões de investimentos públicos federais provenientes das empresas estatais, em 2010, foi beneficiada com apenas R$ 3,2 bilhões

---

das plataformas pode melhorar a produtividade, reduzir custos, reduzir ineficiências nos mercados existentes, ajudar a criar mercados inteiramente novos, fornece flexibilidade e acessibilidade para os trabalhadores e ser especialmente úteis para países em desenvolvimento. Por outro lado, as plataformas podem agravar o desemprego tecnológico, que contribuem para a substituição de empregos tradicionais por formas de emprego precárias e com muito menos proteção laboral, que podem agravar a queda das receitas fiscais e que o uso excessivo de plataformas pode ser psicologicamente prejudicial e corrosivo para as comunidades.

em 2019, representando queda de 84,2% no período (Ministério da Economia, 2020).

Além disso, a crise econômica de 2015/2016 impactou negativamente importantes complexos produtivos dessa Região, a exemplo do petróleo e gás e da construção civil, ambas geradoras de empregos e com extensas ramificações a montante e a jusante de suas respectivas cadeias. A crise sanitária, por sua vez, está afetando o mercado de trabalho, além dos setores de comércio, turismo e serviços, que compõem substancial parcela do PIB do Nordeste.

Apesar do cenário desfavorável, o presente documento buscou identificar oportunidades de investimentos no Nordeste.

Além dessa introdução, o artigo apresenta uma síntese da evolução da economia do Nordeste nas últimas duas décadas, as repercussões da crise sanitária, econômica e social de 2020 e finaliza com algumas perspectivas e sugestões de políticas públicas para a Região.

2. EVOLUÇÃO DA ECONOMIA DO NORDESTE

O Nordeste foi beneficiado por um ciclo de desenvolvimento econômico nas duas últimas décadas. Economia em expansão com modificações na estrutura produtiva e nas e relações comerciais; ampliação e diversificação da oferta de infraestrutura econômica; avanços na base de ciência, tecnologia e inovação; crescente urbanização e transformações produtivas no meio Rural; e mudanças no padrão de financiamento constituíram fundamentais transformações ocorridas na Região (Bacelar et al, 2014).

O papel desempenho pelo Estado foi crucial nesse processo de transformação, seja através da realização de investimentos públicos em infraestrutura, em particular, na expansão da geração e distribuição de energia elétrica, na modernização de modais de transportes, além de inversões na cadeia do petróleo e gás e da construção civil. Referidos investimentos, associado com mudanças no padrão de financiamento

para o desenvolvimento, além das políticas e programas sociais, a exemplo das transferências de renda, dos programas habitacionais e do aumento real do salário-mínimo, contribuíram para expandir a classe média da Região e reduzir a pobreza, atraindo empresas privadas, e dessa forma ampliando e diversificando a base produtiva local.

Verifica-se que, de 2010 a 2014, período auge do ciclo de desenvolvimento, os investimentos federais realizados por empresas estatais no Nordeste totalizaram R$ 113,4 bilhões, tendo representado 16,2% do total das inversões realizadas no País nesse período. Nos anos seguintes, de 2015-2019, as inversões direcionadas para o Nordeste somaram R$ 18,9 bilhões, tendo representado 5,3% do total dos investimentos federais realizados por empresas estatais no País, conforme especificado na Tabela 1. O declínio dos Investimentos Federais entre os dois períodos, isto é, 2010-2014 e 2015-2019, alcançou -83,3%, refletindo a desaceleração econômica.

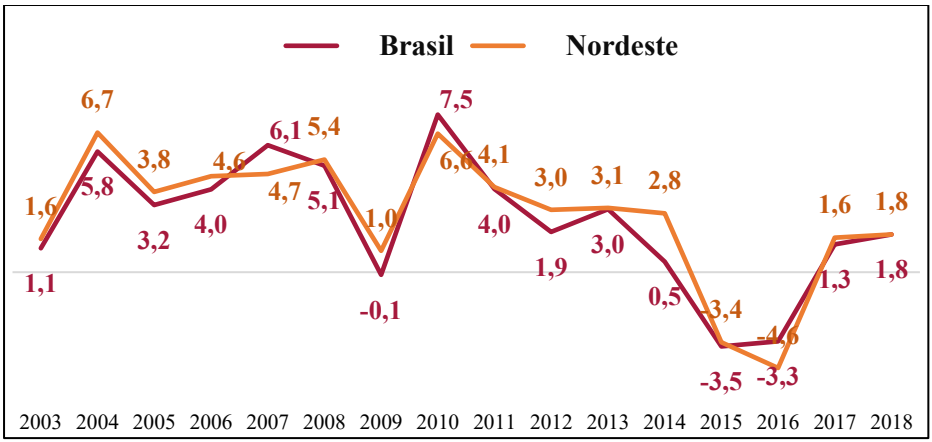
Tabela 1 - Investimentos Federais - R$ milhões (1)

Brasil e Nordeste	2010-2014	Part. %	2015-2019	Part. %
Nordeste	113.438,50	16,2	18.936,20	5,3
Brasil	701.284,40	100	360.213,40	100

Fonte: Elaboração ETENE, com dados do Ministério da Economia. Nota: (1) Preços corrigidos para 2019.

A análise das contas regionais permite vislumbrar o ciclo de desenvolvimento anteriormente mencionado. Assim é que, o PIB do Nordeste cresceu de forma ininterrupta de 2003 a 2014, tendo apresentado crescimento médio de +3,9% ao ano nesse período, superando o incremento verificado no Brasil (+3,5% a.a.), conforme especificado no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Brasil e Nordeste: Evolução da taxa de crescimento do PIB - 2002 a 2018 - Em %

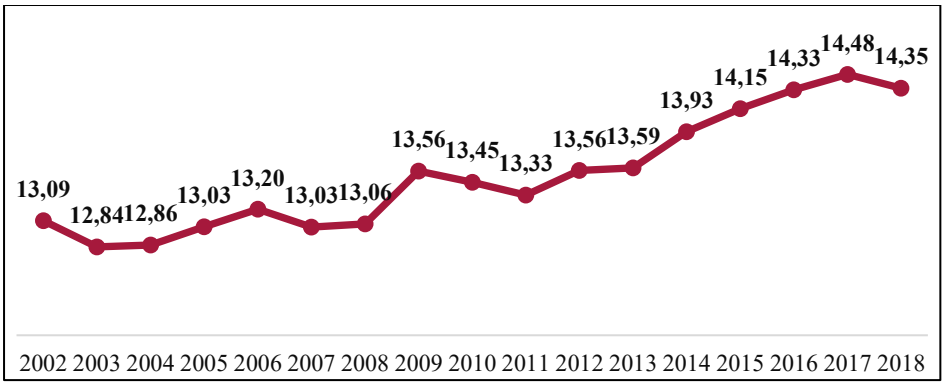


Fonte: Elaboração ETENE, com dados do IBGE (2020b).

Quanto à representatividade econômica, o Nordeste aumentou sua participação no total do PIB Nacional. No período de 2002 a 2018, a economia da Região ganhou participação no PIB do País em 1,26 ponto percentual (p.p.), incrementando para 14,35% em 2018 ante 13,09% em 2002, como mostra o Gráfico 2.

Dessa forma, o crescimento da participação do PIB do Nordeste em relação ao nacional foi o segundo maior quando se considera as Regiões do País, ao longo da série 2002 a 2018. Contribuíram para esse ganho de participação as taxas de crescimento da economia regional no período, conforme mencionado anteriormente. O Centro-Oeste incrementou para 9,9% em 2018 ante 8,6% em 2002; o Norte para 5,5% em 2018 em contraste com 4,7% em 2002; o Sul para 17,1% em 2018 ante 16,2% em 2002; enquanto o Sudeste perdeu participação para 57,4% em 2018, em contraste com 53,1% em 2002, conforme detalhado na Tabela 2.

Gráfico 2 - PIB do Nordeste em relação ao PIB do Brasil em 2002 a 2018 - Em %



Fonte: Elaboração ETENE, com dados do IBGE (2020b).

Por sua vez, a participação da população do Nordeste em relação ao total da população brasileira foi 27,9% em 2002, representando mais do que o dobro de sua participação no PIB nacional em 2002 (13,1%). Referida discrepância foi reduzida até 2018. Contudo, o Nordeste permanece com a maior diferença, dentre as regiões brasileiras, quanto a razão entre a participação no PIB e a participação na população do Brasil, conforme detalhado na Tabela 2.

Na análise da razão do PIB *per capita* por Regiões, observa-se que o Nordeste, apesar de apresentar a menor razão de PIB *per capita*, aproximou-se da média nacional ao longo da série. Isso ocorreu em virtude da variação de sua participação no PIB ter superado a alteração de sua participação no total da população brasileira.

Tabela 2 - Participação Regional no PIB e na População do Brasil

Região	Participação no PIB do Brasil (%)		Participação na população do Brasil (%)		Razão entre a participação no PIB e a participação na população do Brasil (%)	
	2002	2018	2002	2018	2002	2018
Norte	4,7	5,5	7,8	8,7	0,6	0,6

Nordeste	**13,1**	**14,3**	**27,9**	**27,2**	**0,5**	**0,5**
Sudeste	57,4	53,1	42,6	42,1	1,4	1,3
Sul	16,2	17,1	14,7	14,3	1,1	1,2
Centro-Oeste	8,6	9,9	7,0	7,7	1,2	1,3

Fonte: Elaboração ETENE, com dados do IBGE (2020b).

O PIB *per capita* do Nordeste saltou para R$ 17.703 em 2018, ante R$ 12.556 em 2002, implicando em variação de 41,0% no período. A relação PIB Nordeste em relação ao PIB do Brasil continua sendo a menor dentre as Regiões do País, embora tenha aumentado para 52,7% em 2018 em contraste com 49,2% em 2002, conforme Tabela 3.

Tabela 3 - Brasil e Regiões: Produto Interno Bruto *per Capita* - 2002 e 2018

Região	PIB *Per Capita* 2002		PIB *Per Capita* 2018		Variação 2002 - 2018		
	2002 (R$)	Part. (%) 2002	2018 (R$)	Part. (%) 2018	(p.p.)	Acum. (%)	a.a. (%)
Norte	15.092	59,1	21.314	63,4	4,3	41,2	2,2
Nordeste	**12.556**	**49,2**	**17.703**	**52,7**	**3,5**	**41,0**	**2,2**
Sudeste	32.954	129,1	42.427	126,3	-2,8	28,7	1,6
Sul	31.027	121,5	40.181	119,6	-1,9	29,5	1,6
Centro-Oeste	32.018	125,4	43.200	128,6	3,2	34,9	1,9
Brasil	**25.529**	**100,0**	**33.594**	**100,0**	**0,0**	**31,6**	**1,7**

Fonte: Elaboração ETENE, com dados do IBGE (2020b).

Por conseguinte, o PIB do Nordeste alcançou R$ 1,0 trilhão em 2018, sendo o terceiro maior dentre as Regiões do País. Nesse mesmo ano, o PIB do Brasil atingiu R$ 7,0 trilhões, conforme dados disponíveis na Tabela 4.

Tabela 4 - Brasil e Regiões: Produto Interno Bruto - 2018

Região	Produto Interno Bruno		
	2018 (Em R$ milhões)	Part. (%) 2018	Var (%) (1)
Norte	387.535	5,5	3,4
Nordeste	**1.004.827**	**14,3**	**1,8**
Sudeste	3.721.317	53,1	1,4

Sul	1.195.550	17,1	2,1
Centro-Oeste	694.911	9,9	2,2
Brasil	**7.004.141**	**100,0**	**1,8**

Fonte: Elaboração ETENE, com dados do IBGE (2020b). Nota: (1) A variação se refere ao ano de 2017.

Apesar dos avanços conquistados, o Nordeste foi severamente impactado com a crise econômica de 2015 e 2016, ocasião que o PIB caiu -3,5% e -3,3%, respectivamente.

A retomada de 2017 e 2018 não foi suficiente para recompor as perdas sofridas, considerando que o PIB incrementou somente +1,3% e +1,8%, concomitantemente, não ocorrendo reposição das perdas sofridas. Por sua vez, o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE) estima que a economia da Região ficou estagnada em 2019.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) trabalha com o conceito de desenvolvimento centrado nas pessoas, em contraposição à visão de que desenvolvimento se limita a crescimento econômico. O IDH trabalha com as dimensões longevidade, educação e renda, podendo variar de 0 a 1,000, e tendo as seguintes escalas: IDH muito baixo varia de 0 a 0,499; IDH baixo varia de 0,500 a 0,599; IDH médio varia de 0,600 a 0,699; IDF alto varia de 0,700 a 0,799; e IDH muito alto varia de 0,800 a 1,000.

O IDH do Brasil e do Nordeste saltaram de muito baixo a alto nos últimos 30 anos, revelando que se verificou melhoria nos indicadores sociais da Região e do País no período, conforme especificado na Tabela 5.

Em relação à desigualdade entre as Regiões, percebe-se que nos anos de 1991 e 2000, as diferenças entre a região com maior e menor IDH foram as mais elevadas. Em 1991, verificou-se que a diferença entre a região com maior IDH e menor IDH foi de 0,156. Em 2000, essa diferença foi de 0,160.

No ano de 2010, verifica-se que as diferenças entre a região com maior e menor IDH foi de apenas 0,103 e ao passo que essa diferença

chegou a 0,088, em 2017. Ou seja, nas duas últimas décadas houve considerável redução das desigualdades intrarregionais no País, se considerarmos apenas a variável IDH.

Entre 1991 e 2000, o Norte (+0,111) e o Nordeste (+0,119) foram as que registraram os menores crescimentos do IDH, ao passo que Sul (+0,132), Centro-Oeste (+0,128) e Sudeste (+0,123) tiveram gaps de crescimento. Na década seguinte, de 2000 a 2010, há uma inversão no crescimento, além da intensidade, do impacto no crescimento do IDH. Nesse período, Nordeste (+0,147) e Norte (+0,140) têm os maiores crescimentos, à medida que Centro-Oeste (+0,118), Sul (+0,094) e Sudeste (+0,090) cresceram próximos à média brasileira (+0,115).

Contudo, registre-se que persistem substanciais diferenças entre o IDH em nível municipal ou mesmo entre bairros de um mesmo município do País ou do Nordeste.

Tabela 5 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil e Nordeste

País / Região	1991	2000	2010	2017
Norte	0,416	0,527	0,667	0,730
Nordeste	**0,397**	**0,516**	**0,663**	**0,710**
Centro-Oeste	0,511	0,639	0,757	0,789
Sudeste	0,553	0,676	0,766	0,794
Sul	0,528	0,660	0,754	0,798
Brasil	**0,493**	**0,612**	**0,727**	**0,761**

Fonte: Elaboração ETENE, com dados do IPEA (2020).

As repercussões da crise de 2020 são detalhadas no próximo capítulo.

3. A CRISE SANITÁRIA, ECONÔMICA E SOCIAL DE 2020

A pandemia da Covid-19 tem contribuído para exacerbar uma das maiores crises econômicas e sociais dos últimos cem anos. Nesse sentido, Banco Mundial (2020) estima redução da renda per capita

mundial de 6,2% em 2020, com mais de 90% dos países registrando quedas em suas respectivas rendas per capita, com aumento do desemprego, da pobreza e intensificação das desigualdades econômicas e sociais.

A recessão afetou de forma mais significativa os países nos quais ocorreram medidas inadequadas para lidar com a pandemia da Covid-19, sendo mais grave para as nações onde há forte dependência do comércio global. Trata-se da primeira vez, desde a crise de 1929, que economias avançadas, emergentes e em desenvolvimento registrarão queda na atividade econômica de forma sincronizada.

A economia global deverá cair 5,2% em 2020, superando a contração da crise financeira de 2008/2009. Para 2020, a projeção é de contração de 7,0% nas economias avançadas e declínio de 2,5% nos países em desenvolvimento, de acordo com Banco Mundial (2020).

O Produto Interno Bruto (PIB) da América Latina e Caribe declinará 7,2% em 2020, devendo essa Região ser duramente atingida por conta da Covid-19. A crise sanitária está sendo transmitida à Região por cinco canais: redução no comércio internacional; queda nos preços dos produtos primários; intensificação da aversão ao risco, com agravamento das condições financeiras globais; menor demanda por serviços turísticos; e redução de remessas para a Região (CEPAL, 2020a).

A interrupção das cadeias de valor produzidas pela pandemia impactará, com maior intensidade, as economias brasileira e mexicana, que possuem os maiores setores manufatureiros da América Latina (CEPAL, 2020a).

A CEPAL estima ainda que mais de um terço do emprego formal e um quarto do produto interno bruto (PIB) da América Latina e do Caribe são gerados em setores afetados pela crise econômica causada pela Covid-19. Além disso, menos de um quinto do emprego e do PIB são gerados em setores que seriam afetados apenas moderadamente.

A crise econômica decorrente da pandemia levou à suspensão total ou parcial das atividades produtivas. Assim, três grupos de setores são identificados de acordo com a magnitude dos efeitos da crise (forte, significativa e moderada). Os setores mais afetados são o comércio atacadista e varejista; atividades sociais e pessoais da comunidade; hotéis e restaurantes; atividades imobiliárias, comerciais e de aluguel, além da manufatura.

Os setores com impactos significativos são: mineração, eletricidade, gás e água; construção, serviços empresariais, atividades financeiras, bebidas, móveis e produtos de madeira, indústria química, eletrônica, máquinas e equipamentos. Os setores afetados moderadamente são: agricultura, pecuária, pesca, produção de alimentos para o mercado interno, suprimentos e equipamentos médicos, medicação, telecomunicação e embalagem.

Além disso, a CEPAL (2020a) observa que as cadeias produtivas passariam por uma profunda reorganização. As grandes empresas buscarão aumentar a resiliência das redes de produção, diversificando os fornecedores em termos de países e empresas para reduzir sua vulnerabilidade, privilegiando fornecedores mais próximos (*nearshoring*) e realocando processos estratégicos de produção e tecnologia (*reshoring*). Da mesma forma, o colapso das redes internacionais de fornecedores cria oportunidades para o desenvolvimento de capacidades nacionais e regionais.

Neste contexto, as Micro e Pequenas Empresas (MPEs), devido as suas características estruturais, são as mais vulneraveis à dinamica da economia. CEPAL (2020b), em relatório especial Covid-19, estimou que o impacto da pandemia será maior no caso das micro, pequenas e médias empresas, com mais de 2,7 milhões de empresas formais na região da América Latina e o Caribe - das quais 2,6 milhões seriam microempresas - encerrariam com uma perda de 8,5 milhões de empregos.

Diante do cenário de pandemia da Covid-19, com um choque econômico sem precedentes nos últimos cem anos, a economia brasileira

entrou em um novo período recessivo. Registre-se, contudo que, antes da eclosão da crise sanitária, o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil apresentou retração de -1,5% no primeiro trimestre de 2020, ante o quarto trimestre de 2019. Por sua vez, o PIB acumulado nos quatro trimestres terminados em junho de 2020 apresentou retração de -2,2% em relação aos quatro trimestres imediatamente anteriores (IBGE, 2020a).

Nesse sentido, o quadro econômico do País já se apresentava frágil, antes do cenário de pandemia. A Covid-19 potencializou, de forma substancial, os impactos negativos em diferentes setores econômicos nacionais.

Paradoxalmente, a agropecuária tem sido um dos setores menos afetados pela atual crise sanitária, econômica e social. Assim, a safra nacional de grãos deverá totalizar 252,0 milhões de toneladas em 2020. Desse modo, a produção de grãos ultrapassará em 4,4% a obtida em 2019, que totalizou 241,5 milhões de toneladas, representando assim, incremento de 10,5 milhões de toneladas (Tabela 6).

Quanto à área a ser colhida de grãos, estima-se em 65,3 milhões de hectares, aumento de 2,1 milhão de hectares, ou seja, 3,3% maior em relação ao total obtido em 2019. Cabe destacar que a área colhida de grãos, nessa estimativa, representa 81,5% da área colhida total.

A previsão é que haja aumento na produção nacional em onze das quatorze culturas que são contabilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como grãos, leguminosas e oleaginosas (Tabela 6). Dentre as maiores lavouras nacionais de grãos, algodão (+2,5%), soja (+7,1%), arroz (+7,8%), trigo (+22,4%) e milho (+0,3%) deverão crescer, porém estima-se declínio na produção de feijão (-4,0%). Em conjunto, a participação destes seis produtos representa 99,1% da produção e 97,3% da área colhida de grãos no País.

O IBGE, que fornece os dados da produção agrícola, considera outras atividades além dos grãos. Parte desses produtos deverá obter incremento para a safra nacional, a exemplo do café (+21,6%), cacau

(+10,2%), castanha-de-caju (+7,0%), cana-de-açúcar (+3,5%) e mandioca (+0,4%). Contudo, as produções de fumo (-8,2%), tomate (-1,4%), batata(-11,5%), banana (-4,6%), uva (-3,4%) e laranja (-3,4%) deverão declinar, conforme especificado na Tabela 6.

Em termos regionais, o Centro-Oeste, que é a principal Região produtora de grãos no País, detentora de 46,2% da participação nacional, deverá apresentar o quarto maior crescimento de produção entre as regiões, de +7,4%. O Nordeste, apesar de deter apenas 7,9% da participação da produção de grãos no País, tende a obter o maior incremento entre as regiões, de +16,7%, ampliando sua participação para 8,9% em 2020. Melhores condições de chuvas proporcionam este desempenho. As demais regiões que apresentarão incrementos são Norte (+11,9%) e Sudeste (+7,8%), enquanto a Região Sul deverá decrescer sua produção em -5,1%, em virtude de forte estiagem ocorrida nesta safra.

No Nordeste, deverá ocorrer expansão nas produções de: sorgo (+32,8%), mamona (+31,8%), milho (+30,9%), soja (+10,4%), feijão (+6,3%), amendoim (+7,9%) e arroz (+6,3%). Já as culturas de trigo e algodão devem apresentar declínios de -43,3% e -0,6%, respectivamente. As produções de café (+35,7%), fumo (+28,1%), cacau (+12,4%), castanha-de-caju (+7,0%), cana-de-açúcar (+5,5%) e batata inglesa (+0,1%) deverão crescer.

Em relação à participação do Nordeste na produção nacional de algumas culturas, destacam-se castanha-de-caju (99,4%), mamona (99,2%), cacau (42,4%), banana (34,1%), uva (26,5%), algodão (23,4%), feijão (22,5%), mandioca (20,5%) e soja (9,5%).

Tabela 6 - Safra de grãos no Brasil, Nordeste e Estados selecionados em 2019 e 2020 - Em toneladas

País/Região /Estado	Safra 2019	Part. (%)[1]	Safra 2020	Part. (%)[1]	Var. (%)
Nordeste	**19.188.190**	**7,9**	**22.388.679**	**8,9**	**16,7**
Bahia	8.283.660	43,2	9.913.245	44,3	19,7
Maranhão	4.929.446	25,7	5.378.069	24	9,1
Piauí	4.416.577	23	4.908.326	21,9	11,1

Ceará	559.791	2,9	794.674	3,5	42
Sergipe	695.197	3,6	883.838	3,9	27,1
Pernambuco	88.102	0,5	233.703	1	165,3
Paraíba	63.189	0,3	116.308	0,5	84,1
Alagoas	95.917	0,5	101.251	0,5	5,6
Rio Grande do Norte	56.311	0,3	59.266	0,3	5,2
Centro-Oeste	**111.517.113**	**46,2**	**119.751.238**	**47,5**	**7,4**
Sul	**77.217.933**	**32**	**73.285.382**	**29,1**	**-5,1**
Sudeste	**23.732.122**	**9,8**	**25.583.927**	**10,2**	**7,8**
Norte	**9.807.396**	**4,1**	**10.969.700**	**4,4**	**11,9**
Brasil	**241.462.754**	**100**	**251.978.926**	**100**	**4,4**

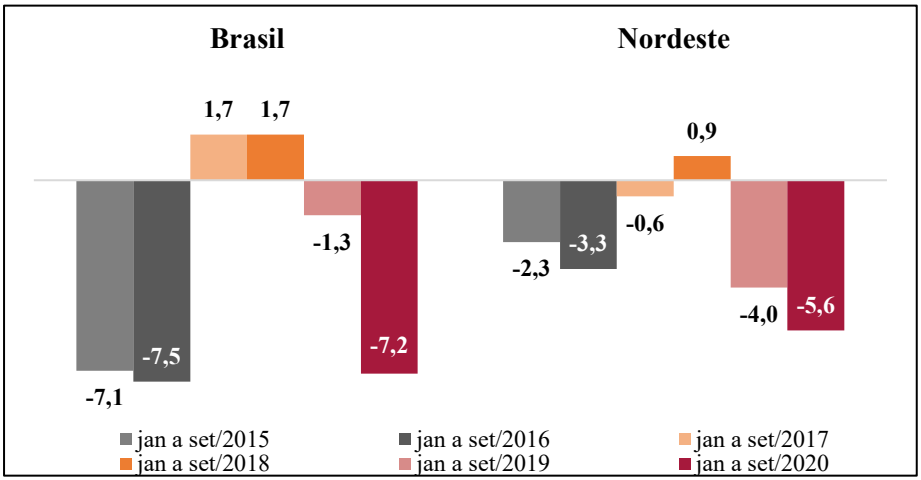
Fonte: Elaboração ETENE, com dados do IBGE (2020c). Nota (1): Participação das regiões em relação ao País e participação dos Estados do Nordeste em relação a esta Região.

Por outro lado, a atividade industrial tem sido fortemente impactada no Brasil e no Nordeste.

No acumulado de janeiro a setembro de 2020, a produção física industrial declinou -7,2% no Brasil e -5,6% no Nordeste. Registre-se que, em 6 anos, para o acumulado dos nove primeiros meses do ano, a taxa de crescimento da produção industrial, no Brasil, mostrou resultado positivo somente em 2017 e 2018, e no Nordeste apenas em 2018 (Gráfico 3).

No acumulado dos primeiros nove meses de 2020, além da retração na indústria extrativa (-2,3%), a taxa nacional (-7,2%) foi pressionada pela queda na indústria de transformação (-7,8%). No Nordeste (-5,6%), a redução na indústria extrativa (-12,9%) foi ainda maior do que na de transformação (-5,0%). Dentre as 14 atividades pesquisadas da indústria de transformação na Região, apenas 4 assinalaram elevação na taxa de janeiro a setembro: coque e derivados do petróleo (+23,6%); celulose e papel (+10,9%); alimentos (+6,3%), e Bebidas (+0,5%), de acordo com IBGE, 2020d.

Gráfico 3 - Taxa de crescimento da produção industrial (%) - Brasil e Nordeste



Fonte: Elaboração ETENE, com dados do IBGE (2020d).

Por outro lado, veículos, reboques e carrocerias (-43,3%); confecção e acessórios (-28,0%); couro, artigos para viagem e acessórios (-26,1%); metalurgia (-23,3%); produtos têxteis (-17,6%); máquinas, aparelhos e materiais elétricos (-16,2%); produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos (-14,3%); outros produtos químicos (-5,3%); produtos de borracha e plástico (-5,1%); produtos de minerais não metálicos (-1,9%) registraram recuos no período em análise (IBGE, 2020d).

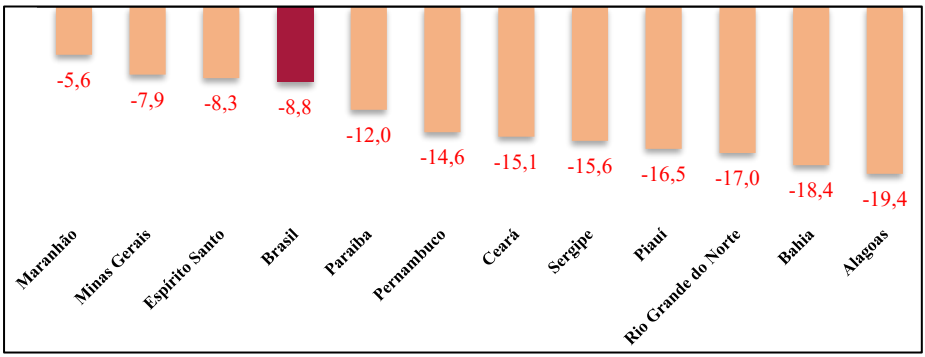
Além da indústria, os serviços têm sido impactados severamente pela atual crise. O volume de serviços nacional registrou declínio de -8,8% no acumulado de janeiro a setembro de 2020, e em 12 meses, apresentou retração de -6,0% (IBGE, 2020e).

No que tange às atividades, os serviços prestados às famílias declinaram -38,6% no Brasil no acumulado de janeiro a setembro de 2020, seguido por Serviços profissionais, administrativos e complementares (-11,8%); Transportes, serviços auxiliares aos transportes e correio (-8,6%); e Serviços de informação e comunicação

(-2,5%). Todavia, somente a atividade Outros Serviços apresentou crescimento de 6,1% no acumulado de janeiro a setembro de 2020.

Em relação às subatividades a nível nacional, as únicas variações positivas foram percebidas em três delas: Transporte aquaviário (+12,7%); Serviços da tecnologia da informação (+6,8%); e Armazenagem, serviços auxiliares aos transportes e correios (+2,0%). Em contraste, Serviços de alojamento e alimentação (-39,7%); Transporte aéreo (-37,7%); e Outros Serviços Prestados às Famílias (-29,8%) foram as três maiores variações negativas.

Gráfico 4 - Variação (%) do volume de serviços - Brasil e Estados selecionados (1)



Fonte: Elaboração ETENE, com dados do IBGE (2020e).

Quanto aos Estados do Nordeste, Maranhão (-5,6%) foi o único a obter queda inferior à do Brasil (-8,8%), no volume de serviços, no acumulado de janeiro a setembro de 2020. Em contrapartida, os demais Estados da Região apresentaram quedas maiores do que a média nacional: Paraíba (-12,0%), Pernambuco (-14,6%), Ceará (-15,1%), Sergipe (-15,6%), Piauí (-16,5%), Rio Grande do Norte (-17,0%), Bahia (-18,4%) e Alagoas (-19,4%), vide Gráfico 4.

Em termos do mercado laboral no Brasil, as demissões superaram as contratações com carteira assinada em 566.128 postos de trabalho, no

acumulado de janeiro a setembro de 2020. No período, foram 11.248.962 desligamentos e 10.682.834 contratações.

No Nordeste, as demissões superaram as contratações com carteira assinada em 101.342 postos de trabalho, no acumulado de janeiro a setembro de 2020. Foram 1.284.090 desligamentos e 1.485.432 contratações, ocasionando redução no nível de emprego formal em 1,59% em relação ao estoque de emprego de agosto de 2020, atingindo o estoque de 6.52.755 empregos formais na Região, conforme dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

Dentre as cinco atividades econômicas na Região, três grupos de atividades econômicas registraram saldo negativo no acumulado dos primeiros nove meses de 2020. Serviços (-60.419), Comércio (-50.805) e Indústria Geral (-14.526), nesta ordem, registraram significativas perdas no período, de acordo com dados da Tabela 7.

Conforme dados do CAGED, Agropecuária (+12.262) e Construção Civil (+12.143) apresentaram aumento no nível de emprego de 4,77% e 2,79% em relação ao estoque de emprego de agosto de 2020. Para a Agropecuária, o crescimento ocorreu nos cultivos de manga (+4.348), uva (+2.982) e melão (+834). Na Construção Civil, o destaque foi a subatividade de Obras de Infraestrutura e Construção de Edifícios que geraram +8.488 e +3.983 empregos, respectivamente, no acumulado de janeiro a setembro de 2020.

Tabela 7 - Brasil e Nordeste: Admitidos, desligados e saldo, por atividade econômica - Acumulado de janeiro a setembro de 2020

Atividades Econômicas	Brasil				Nordeste			
	Admitidos	Desligados	Saldos	Var. (%)	Admitidos	Desligados	Saldos	Var. (%)
Agropecuária	664.998	561.967	103.031	6,93	82.863	70.601	12.262	4,77
Comércio	2.344.769	2.691.661	-346.892	-3,72	303.485	354.290	-50.805	-3,17
Construção	1.164.546	1.062.433	102.113	4,71	209.820	197.677	12.143	2,79
Indústria geral	1.869.444	1.868.879	565	0,01	228.429	242.955	-14.526	-1,40
Serviços	4.639.077	5.063.892	-424.815	-2,32	559.493	619.909	-60.416	-2,00

Atividades Econômicas	Brasil				Nordeste			
	Admitidos	Desligados	Saldos	Var. (%)	Admitidos	Desligados	Saldos	Var. (%)
Não identificado	0	130	-130					
Brasil	**10.682.834**	**11.248.962**	**-566.128**	**-1,46**	**1.384.090**	**1.485.432**	**-101.342**	**-1,59**

Fonte: Elaboração BNB/ETENE, com dados do CAGED (2020). Nota: A variação refere-se ao estoque de emprego de 2019.

Em relação ao comércio exterior, a crise provocada pela pandemia do novo coronavírus refletiu fortemente no fluxo de comércio internacional da Região Nordeste que já apresentava sinais de desaceleração devido à perda de dinamismo no comércio global.

A paralisação das atividades não essenciais, a contração da atividade econômica, a valorização cambial, o recuo dos preços internacionais, a retração da demanda global, problemas de logística e a redução do consumo interno concorreram para a queda tanto das exportações como das importações, nesse período.

A análise das exportações foi desenvolvida a partir da classificação de produtos quanto ao setor de atividade econômica ISIC (Classificação Internacional de Todas as Atividades Econômicas) em 4 níveis de agrupamento: Agropecuária, Indústria Extrativa, Indústria de Transformação e Outros Produtos. Também foi apresentado os efeitos da pandemia sobre os principais países de destino das exportações.

A crise sanitária e econômica que se instalou no País pode ser dividida em três fases ou trimestres, até o momento. No primeiro trimestre, os efeitos do novo coronavírus foram mínimos sobre os fluxos de exportação e importação da Região, já que os contratos no comércio exterior são fechados antecipadamente. Nessa fase inicial, pelo lado das exportações, as vendas decresceram 4,9% no trimestre enquanto as importações retrocederam 4,0%, comparativamente ao mesmo trimestre do ano passado.

No segundo trimestre, considerada a fase crítica da pandemia, a paralizações das atividades não essenciais aliada às dificuldades

logísticas e de fornecimento, impactou fortemente as transações internacionais da Região. No período, as exportações caíram 13,8% e a as importações regrediram bem mais (-45,0%), ante o 2º trimestre de 2019.

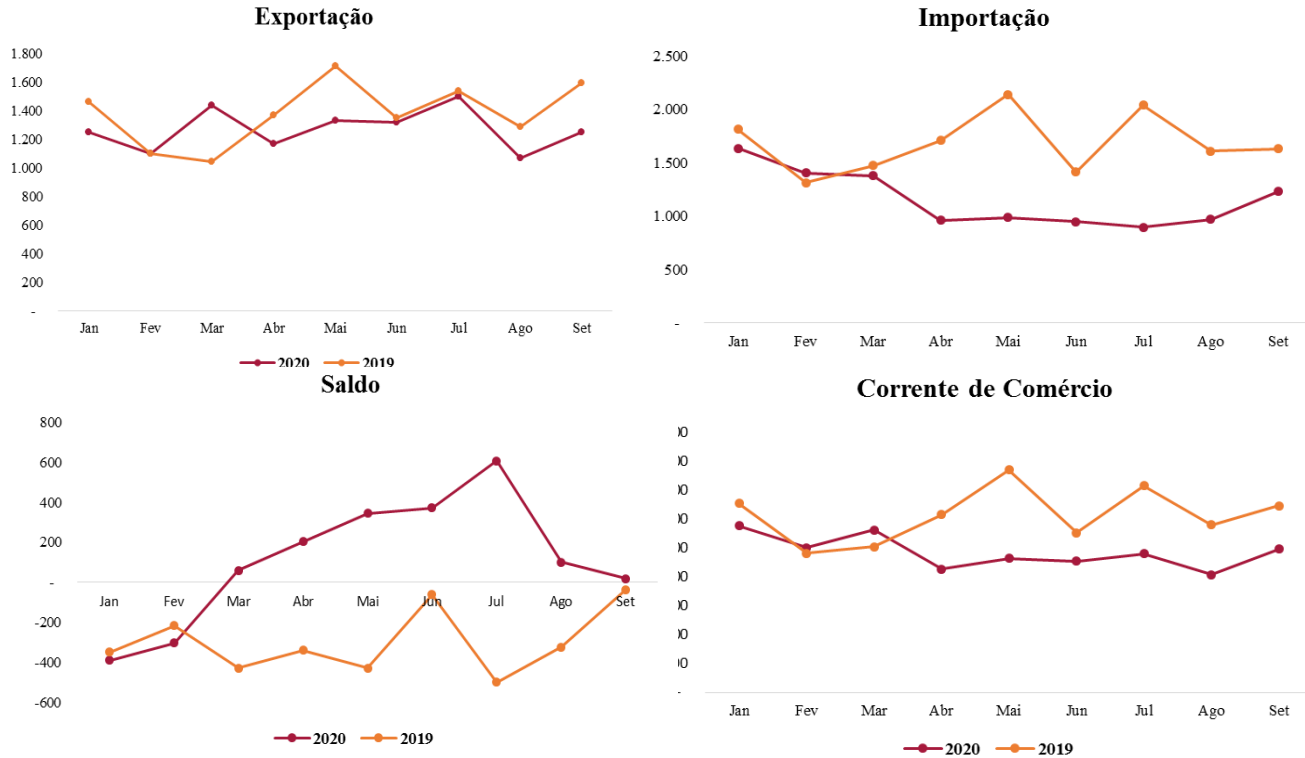
No terceiro trimestre, na fase da retomada gradual das atividades, a reação do comércio exterior da Região ainda foi tímida. Tanto as exportações (-13,6%) como as importações (-41,4%) continuaram a regredir, apresentando, apenas, leve redução na taxa.

Considerando o acumulado do ano até setembro, as exportações totalizaram US$ 11.437,6 milhões, queda de 8,3% relativamente ao mesmo período de 2019. As importações registraram queda bem mais expressiva de 31,3%, nesse intervalo, somando US$ 10.420,8 milhões.

Com recuo mais acentuado das importações do que das exportações, a balança comercial acumulou US$ 1.016,9 milhões de saldo positivo nos nove primeiros meses de 2020. Vale ressaltar que, no mesmo período do ano passado, a Região registrou déficit de US$ 2.687,5 milhões. A corrente de comércio, indicador expresso pela soma dos valores exportados e importados, atingiu US$ 21.858,4 milhões, queda de 20,9% no período, revelando perda no dinamismo nas relações internacionais da Região.

O Gráfico 5 mostra a trajetória desses indicadores, mês a mês, no período em análise.

Gráfico 5 - Nordeste: Exportação, importação, saldo e corrente de comércio - US$ milhões



Fonte: Elaboração ETENE, com dados da SECEX/Ministério da Economia (coleta de dados realizada em 07/10/2020).

A análise das exportações do Nordeste por atividade econômica (Tabela 8) mostra que as vendas dos produtos da Agropecuária não foram fortemente afetadas pelos efeitos da crise sanitária devido à competitividade do setor e tendo em vista a rápida recuperação da China, importante parceiro comercial da Região. As exportações cresceram 3,2% e 18,6%, no primeiro e segundo trimestre, frente a igual período de 2019. No terceiro trimestre, houve um ligeiro recuo de 2,7%. No acumulado de janeiro a setembro/2020, comparativamente ao mesmo período do ano passado, as exportações do setor representaram 25,2% do total, registrando crescimento de 5,6%.

Tabela 8 - Nordeste: Exportação por atividade econômica - US$ milhões

Atividade Econômica	jan-set/2020		jan-set/2019		Variação %
	Valor	Part. (%)	Valor	Part. (%)	
Agropecuária	2.884,0	25,2	2.730,4	21,9	5,6
Indústria Extrativa	509,0	4,5	370,4	3,0	37,4
Indústria de Transformação	7.968,5	69,7	9.272,9	74,3	-14,1
Outros Produtos	76,2	0,7	98,6	0,8	-22,7
Total	**11.437,6**	**100,0**	**12.472,4**	**100,0**	**-8,3**

Fonte: Elaboração ETENE, com dados da SECEX/Ministério da Economia (coleta de dados realizada em 07/10/2020).

Soja, mesmo triturada, exceto para semeadura foi o principal produto exportado pelo setor e da pauta do Nordeste, com 17,0% de participação. No ano, auferiu receita de US$ 1.948,3 milhões, com embarque de 5,7 milhões de toneladas. Relativamente ao registrado em período anterior, a receita aumentou 7,3% e a quantidade embarcada, 10,0%, motivada pela forte demanda chinesa e considerando o dólar valorizado.

Na Indústria Extrativa, as vendas externas de produtos do setor iniciaram o primeiro trimestre de 2020 com queda de 14,0%, porém, nos dois seguintes, registraram crescimento de 164,5% e 52,9%, relativamente ao mesmo trimestre do ano anterior. No acumulado até setembro, as exportações subiram 37,4%,

relativamente a igual período do ano anterior, participando com 4,5% da pauta da Região. Os maiores acréscimos ocorreram nas vendas de Minérios de manganês e seus concentrados (+119,1%), Sal (incluídos o sal de mesa e o sal desnaturado) e cloreto de sódio puro (+79,2%), Minérios de cobre e seus concentrados (+68,1%) e Minérios de ferro aglomerados e seus concentrados (+9,4%).

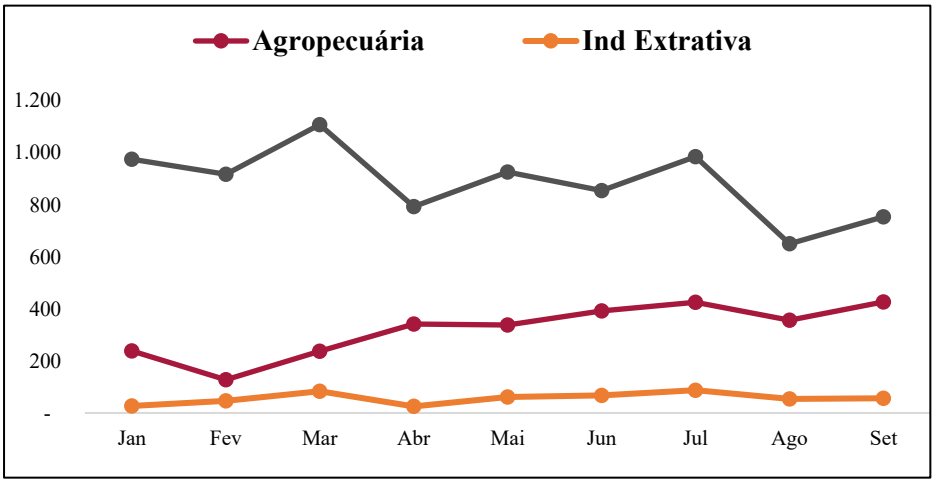
Entretanto, o decréscimo nas exportações do Nordeste foi puxado pela Indústria de Transformação, o mais afetado pela pandemia. No primeiro trimestre do ano, a indústria de transformação apresentou crescimento nas vendas externas de 7,3%, frente ao mesmo trimestre do ano anterior. No segundo e terceiro trimestres, as exportações retrocederam 25,3% e 21,0%, respectivamente. O setor, responsável por 69,7% da pauta da Região, exportou US$ 1.304,5 milhões a menos (queda de 14,1%), no comparativo jan-set/2020, frente a jan-set/2019.

Entre os principais produtos do setor, as maiores quedas, nesse período, em valor absoluto e percentual, foram registradas nas vendas de Automóveis de passageiros (-US$ 277,8 milhões, -56,9%), Pasta química de madeira (-US$ 361,9 milhões, -27,4%), Óxidos de alumínio (-US$ 221,2 milhões, -22,1%) e Produtos semimanufaturados, de ferro ou aços (-US$ 125,8 milhões, -15,7%).

Em contrapartida, merece destaque, o crescimento das exportações industriais de Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos e preparações (+US$ 333,4 milhões, +40,0%), segundo produto da pauta do Nordeste e de Ouro (incluído o ouro platinado) em outras formas brutas, para usos não monetários (+US$ 183,1 milhões, +68,0%).

O Gráfico 6 mostra a trajetória dos setores, mês a mês, no período em análise.

Gráfico 6 - Nordeste: Exportação por setor de atividades econômicas - US$ milhões



Fonte: Elaboração ETENE, com dados da SECEX/Ministério da Economia (coleta de dados realizada em 07/10/2020).

Quanto ao destino das exportações, os cinco principais parceiros comerciais do Nordeste concentraram 61,9% das vendas externas da Região, no acumulado até setembro deste ano (Tabela 9 e Gráfico 7).

A China, com participação nas vendas de 23,6%, aumentou as aquisições, oriundas do Nordeste, em 7,5%, no período em foco. A soja foi o principal produto adquirido, representando 50,8% do total das compras, seguido de Pasta química de madeira (16,8%) e Minérios de ferro aglomerados e seus concentrados (6,4%).

A China, iniciou o trimestre com queda de 8,3%, ante o primeiro trimestre de 2019. Recuperada do surto da Coivd-19, a China aumentou suas compras de grãos e oleaginosas para formar estoques, receosa do aumento da disseminação do vírus em outros países, inclusive o Brasil, em 27,0% no segundo trimestre, reduzindo, levemente, as aquisições no trimestre seguinte (-1,5%).

Por sua vez, as exportações do Nordeste para os Estados Unidos vêm caindo ao longo deste ano. Foram 12,1% inferiores na comparação

do primeiro trimestre de 2020 ante o primeiro trimestre de 2019, decaiu mais ainda (-35,7%) no auge da pandemia e por fim registrou recuo de 11,2% ante o 3 trimestre. No acumulado até setembro, as exportações para os Estados Unidos (15,7% de participação) retrocederam 21,8%. Os Estados Unidos adquiriram, no período em foco, Produtos semimanufaturados de ferro ou aços, (13,1%), Partes reconhecíveis como destinadas às máquinas das posições 8501ou 8502 (10,1%), Grupos eletrogêneos de energia eólica (10,0%), dentre outros.

Em seguida, vem Cingapura com 9,3% de participação e crescimento de 96,7% nas aquisições, motivado pela compra de Óleos de petróleo. Nos dois primeiros trimestres deste ano, as compras aumentaram 589,0% e 24,3%, comparativamente aos mesmos trimestres do ano passado. No terceiro trimestre, as aquisições recuaram 7,5%.

Canadá, responsável pelo destino de 7,7% das vendas da Região, registrou crescimento de 15,6% nas compras, com destaque para Óxidos de alumínio (57,3% do total), Ouro (22,9%) e Produtos semimanufaturados de ferro ou aços (10,2%). As exportações apresentaram as seguintes variações frente ao mesmo trimestre do ano anterior, -5,4% no primeiro trimestre de 2020, +21,7% no segundo trimestre de 2020 e +33,2% no terceiro trimestre de 2020.

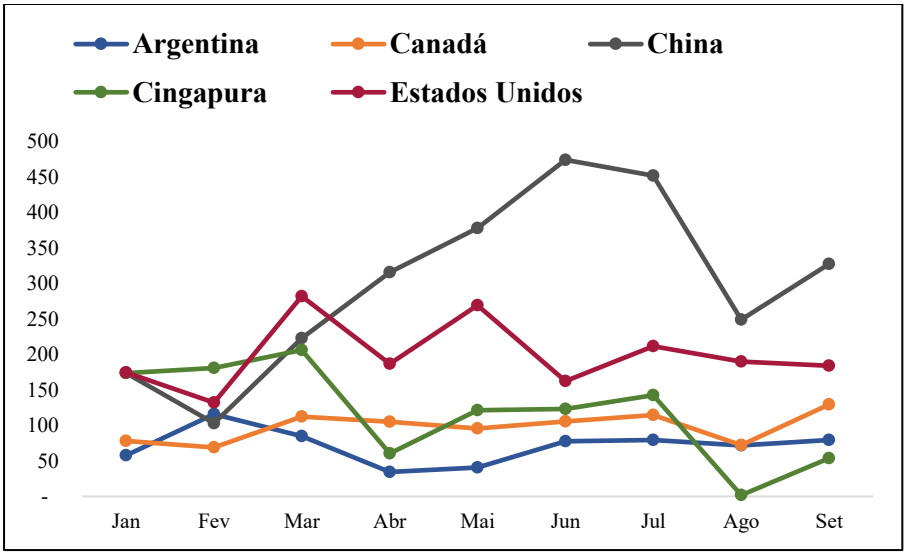
A Argentina que já vinha enfrentando recessão econômica com reflexo no intercâmbio comercial com o Brasil, apresentou queda nas aquisições de produtos do Nordeste da ordem de 26,1%, no acumulado até setembro de 2020 ante o acumulado até setembro de 2019. Os principais produtos adquiridos pela Argentina da Região foram: Automóveis de passageiros (22,3%), Veículos automóveis para transporte de mercadorias (14,1%) e Óxidos de alumínio (6,2%). Entretanto, no primeiro trimestre de 2020 frente ao primeiro trimestre de 2019, registrou crescimento de 15,0%, decaindo nos dois trimestres seguintes -51,6% e -29,8%.

Tabela 9 - Nordeste: Principais países de destino das exportações - US$ milhões

Principais Países de Destino das Exportações	jan-set/2020		jan-set/2019		Variação %
	Valor	Part. (%)	Valor	Part. (%)	
China	2.696,5	23,6	2.508,7	20,1	7,5
Estados Unidos	1.794,0	15,7	2.294,1	18,4	-21,8
Cingapura	1.064,7	9,3	541,2	4,3	96,7
Canadá	882,7	7,7	763,8	6,1	15,6
Argentina	642,8	5,6	869,6	7,0	-26,1
Demais países	4.357,0	38,1	5.494,9	44,1	-20,7
Total	**11.437,6**	**100,0**	**12.472,4**	**100,0**	**-8,3**

Fonte: Elaboração ETENE, com dados da SECEX/Ministério da Economia (coleta de dados realizada em 07/10/2020).

Gráfico 7 - Nordeste: Principais países de destino das exportações - Jan-set/2020- US$ milhões



Fonte: Elaboração ETENE, com dados da SECEX/Ministério da Economia (coleta de dados realizada em 07/10/2020).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme evidenciado no presente estudo, o ciclo de desenvolvimento do Nordeste foi interrompido a partir do colapso econômico desencadeado em 2015, tendo a Região sido severamente afetada com a crise sanitária, econômica e social de 2020.

É importante enfatizar que a economia do Nordeste apresentou uma evolução expressiva no período de 2003 a 2014, tendo seu PIB e PIB per capita crescido acima da média nacional, permitindo reduzir as desigualdades inter-regionais. Ao mesmo tempo, as políticas sociais implementadas permitiram a inclusão e ascensão sociais de expressivo contingente de pessoas. O conjunto dessas políticas contribuiu para a ampliação do mercado de trabalho e o fortalecimento do setor produtivo, gerando um círculo virtuoso de desenvolvimento.

Apesar dos expressivos avanços verificados nos indicadores econômicos e sociais, é fundamental reconhecer a persistência de desafios a serem vencidos nos próximos anos. O PIB per capita do Nordeste, R$ 17,7 mil em 2018, ainda é inferior ao do País (R$ 33,6 mil em 2018). No entanto, o IDH do Nordeste (0,710 em 2017), mesmo classificado como alto, ainda permanece abaixo da média Nacional (0,761 em 2017) (IPEA, 2020).

Nesse contexto, as estratégias a serem elaboradas e implementadas devem levar em conta um complexo quadro social e econômico delineado em um território que sofre crescente pressão antrópica, gerando impactos negativos nos biomas da Região, ou seja, a mata atlântica, a caatinga, o cerrado e pré-Amazônia.

Outro aspecto importante diz respeito ao processo de localização espacial da população, marcado pela crescente concentração nos centros urbanos. Embora a taxa de urbanização do Nordeste seja uma das menores do País (85,1%, em 2014), atualmente quase 73,7% da população do Nordeste reside nessas áreas, sendo considerada a menor taxa de urbanização nacional (IBGE, 2020b).

Em paralelo à concentração espacial da população verifica-se, também, a manutenção da concentração das principais atividades econômicas na Região. O Cerrado tem despontado como nova fronteira agrícola, onde modernos sistemas de produção estão sendo empregados, e tendo a soja despontado como o principal produto dos Estados da Bahia Maranhão e Piauí. Contudo, a área que abrange as Regiões Metropolitanas do Nordeste, concentra 53,4% do PIB regional (IBGE, 2020b).

Algumas das novas dinâmicas econômicas e os novos eixos de articulação produtiva reforçam o processo de concentração econômica e populacional nos principais centros urbanos. O quadro de questões a serem enfrentadas remete à necessidade de se estabelecer uma estratégia de desenvolvimento focada em ao menos três grandes diretrizes. Primeiramente, é fundamental o fortalecimento dos programas sociais para que os processos de redução da pobreza e inclusão social sejam retomados.

Também, referidas políticas permitem ampliar o mercado consumidor local, que por sua vez, é indutor do desenvolvimento local. Além disso, torna-se fundamental retomar os investimentos em infraestruturas físicas, de forma que se possa criar um ambiente atraente para a geração de novos negócios na Região, e contribuir para melhorar o bem-estar da população.

É importante, ainda, se desenvolver ações que promovam a formação de capital humano, buscando melhorar os níveis de qualificação da força de trabalho. A mão de obra adequadamente preparada cria as bases para a formação de um ambiente inovador e amplia a produtividade da economia, favorece uma melhor distribuição da renda e possibilita maior mobilidade social. As ações voltadas para ampliar a qualificação da força de trabalho devem, necessariamente, contemplar a ampliação e melhoria da qualidade do ensino básico, reduzindo o analfabetismo e promovendo a cidadania.

As iniciativas devem, ainda, buscar ampliar a formação técnica e profissional, de forma a qualificar a população para ingressar no mercado de trabalho. Em síntese, o Nordeste obteve importante progresso em termos econômicos e sociais em anos recentes. A crise desencadeada em 2015 e agravada em 2020 interrompeu o ciclo de desenvolvimento. Apesar dos avanços, os principais indicadores da Região ainda são inferiores em comparação com as médias nacionais, de forma que a desigualdade inter-regional continua sendo um tema relevante para o Nordeste. Em face dos desafios a serem enfrentados pelo Nordeste, as políticas públicas serão fundamentais para que a Região possa se desenvolver de forma sustentável.

REFERÊNCIAS

BACELAR, T. de A. et al (2014). Nordeste 2022: Estudos Prospectivos - Documento Síntese. Banco do Nordeste, Fortaleza.

BANCO MUNDIAL (2020). Global Economic Prospects. Disponível em: https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects. Acesso em: 03.11.2020.

CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (2020). Microdados CAGED. Disponível em: ftp://ftp.mtps.gov.br/pdet/microdados/. Acesso em: 16.11.2020.

CEPAL - COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (2020a). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales. Disponível em: https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales. Acesso em: 27.10.2020.

_____ (2020b). Relatório Especial Covid-19 Nº 4. Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación. Disponível em: https://www.cepal.org/es/publicaciones/45734-sectores-empresas-frente-al-covid-19-emergencia-reactivacion. Acesso em: 09.11.2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020a). Sistema de Contas Nacionais Trimestrais. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/undefined/estatisticas/economicas/contas-

nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?t=destaques. Acesso em: 20.10.2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020b). Sistema de contas regionais: tabelas: PIB pela ótica da produção: 2002-2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html?edicao=29420&t=resultados. Acesso em: 25.11.2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020c). Estatística da produção agrícola. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=72415. Acesso em: 20.11.2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020d). Pesquisa Industrial Mensal: Produção Física: Regional. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7229. Acesso em: 26.11.2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020e). Pesquisa Mensal de Serviços. Disponível em; https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7229. Acesso em: 23.11.2020.

IPEA – Instituto de Pesquisa Ecoômica Aplicada (2020). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/. Acesso em: 16.11.2020.

Ministério da Economia. Empresas Estatais Federais. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br. Acesso em 02. 07.2020.

Secretaria de Comércio Exterior (2020). Ministério da Economia. Comex Stat. Exportação e Importação Geral. Brasília, 2020. Disponível em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral. Acesso em: 07.10.2020.

Capítulo 14

A pandemia da COVID-19 em municípios da nova fronteira agrícola brasileira

CAPÍTULO 14

A PANDEMIA DA COVID 19 EM MUNICÍPIOS DA NOVA FRONTEIRA AGRÍCOLA BRASILEIRA

Welbson do Vale Madeira[1]
Leandro José Teixeira Barros[2]

1 – INTRODUÇÃO

Embora tenha atingido todos os países em 2020, e no caso do Brasil praticamente todos os municípios, a Covid 19 se manifestou de maneira agravada em áreas mais vulneráveis economicamente ou socialmente. Neste capítulo argumentamos que esse foi o caso de municípios que fazem parte da chamada nova fronteira agrícola brasileira, ainda que isso possa parecer paradoxal.

Tal paradoxo deve-se ao fato de que algumas regiões produtoras de *commodities* agrícolas experimentaram grande crescimento econômico nos últimos anos, o que poderia ter sido acompanhado por proporcional evolução em termos de indicadores de desenvolvimento, inclusive infraestrutura para tratar pessoas doentes e para minimizar impactos da Covid. Todavia, como demonstramos aqui, isso não ocorreu.

Tomando como referência municípios produtores de soja nos estados do Maranhão e Tocantins, constatou-se que esses estão apresentando avanços em termos de indicadores econômicos, mas praticamente estagnados quando se trata de indicadores sociais. Além

[1] Doutor em Desenvolvimento Socioambiental, pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da UFPA. Mestre em Economia/História Econômica pela Universidade Estadual Paulista (UNESP, 2003), Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). É professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDSE), da UFMA.
[2] Economista e Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico (UFMA)

disso, conforme podemos constatar em pesquisa de campo anterior à pandemia, embora para outra finalidade e apenas em municípios com características similares aos tratados aqui, há significativas desigualdades socioespaciais nos municípios, e a oferta de bens e serviços encontra-se geralmente concentrada nos meios mais urbanizados. Em contrapartida, os povoados mais distantes das sedes encontram-se praticamente abandonados pelo poder público.

Avalia-se que essa constatação vai de encontro aos argumentos voltados para que sejam estimuladas produções em áreas hoje consideradas como fronteiras agrícolas, a exemplo da chamada região de Matopiba, que abrange partes dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Ao mesmo tempo, na medida em que são áreas muitas vezes ocupadas por populações que vivem da pequena agricultura ou de outras atividades de subsistência e estão sendo objeto de expansão capitalista no campo, reafirma-se a pertinência da noção de economia de fronteira associada a essa dinâmica.

Conforme procuramos argumentar, embora pareça obsoleta no atual estágio do capitalismo no Brasil, a noção de economia de fronteira não é estanque, e não implica necessariamente em novas estruturas produtivas apenas a partir de novas conquistas territoriais. Em vez disso, pode implicar em desterritorializações e reordenamentos territoriais em favor do capital, coexistindo com padrões de crescimento do tipo extensivo.

Indo ao encontro de preocupações expressas em outros capítulos do presente livro, analisam-se aqui aspectos do avanço da Covid em municípios da Amazônia legal brasileira que fazem parte da chamada Região de Matopiba, e que se constituem prioridades para produção de soja. Como fontes de referências do avanço da Covid foram usadas principalmente sistematizações produzidas pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia e pelo projeto Monitor Covid 19 na Amazônia. Na primeira parte, discute-se a noção de economia de fronteira e procura-se apontar que a mesma ainda tem

relevância para caracterizar certos processos no atual momento do capitalismo na Amazônia. Em seguida, apresentam-se elementos da nova fronteira agrícola na Amazônia, e destacam-se traços predatórios que a acompanham, do ponto de vista social e ambiental. Por fim, procura-se ilustrar como a expansão agrícola nessas condições torna mais vulneráveis certos segmentos populacionais, que são atingidos pela expansão do chamado agronegócio, ao mesmo tempo em que permanecem desassistidos do ponto de vista da oferta de políticas públicas, inclusive no contexto da pandemia.

2 – ECONOMIA DE FRONTEIRA NA AMAZÔNIA LEGAL BRASILEIRA

Assim como vários termos nas Ciências Econômicas, "fronteira" é objeto de várias definições, associadas a diferentes paradigmas. Em termos gerais, além da noção mais estática e generalizada de linha física ou imaginária que separa países, também pode ter uma perspectiva mais dinâmica, associada a expansões territoriais ou econômicas.

Com o último sentido, pode articular-se de forma mais específica à noção de "economia de fronteira" nos termos propostos pelo economista Kenneth Boulding. Conforme Becker (2010, p. 225), esse paradigma supõe "crescimento econômico e prosperidade infinitos, baseados na exploração de recursos naturais percebidos como igualmente infinitos".

Na opinião de Becker (2005, p. 72), esse paradigma "caracteriza toda a formação latino-americana" e foi predominante desde a década de 1960 até a década de 1980. Na mesma linha, Léna (1988, p. 92), avalia que "a noção de fronteira se confunde com a história do Brasil. É a progressão contínua da ocupação demográfica e econômica do território, entrecortada de pausas e saltos para frente, de "ciclos econômicos".

Tratando especificamente do termo "fronteira", Becker (1988) sistematiza alguns argumentos para que a mesma se expanda: sob a ótica de autores liberais, por que a mesma poderia abarcar uma agricultura

atrasada, mas eventualmente útil para ajudar no abastecimento de determinados espaços urbanos em expansão; sob a ótica de autores críticos ao liberalismo, por que seria de interesse do capital na medida em que viabilizaria mão-de-obra e recursos fartos e baratos; também em uma perspectiva que considera a centralidade de interesses capitalistas, há autores que destacam a demanda nacional e internacional por alimentos como fatores determinantes; por fim, em uma perspectiva mais "sociológica", a expansão de fronteiras, pode ser associada a consequências de processos de colonização, que levam a redefinições de relações sociais.

Após apresentar algumas interpretações e ilustrações de processos de expansão de fronteira, inclusive na Amazônia, Becker (1988), tenta contribuir para construção de um novo significado. O eixo de seu argumento é que é essencial considerar a dinâmica relacionada à acumulação capitalista, à divisão internacional do trabalho e às funções que podem ser cumpridas pelo Estado. Conclui, portanto, que:

> Fronteira não é sinônimo de terras devolutas, cuja apropriação econômica é franqueada a pioneiros. Tampouco se restringe a um processo de colonização agrícola (...). O dado crucial da fronteira é, pois, a virtualidade histórica que contém: dependendo da forma de apropriação do espaço, das relações sociais e dos tipos e interesses dos agentes sociais aí constituídos, ter-se-á a formação de projetos políticos distintos (BECKER, 1988, p. 67).

Ratificando essa interpretação proposta por Becker (1988), durante os governos da ditadura militar no Brasil houve alargamento da fronteira amazônica por meio de sucessivos planos que foram impulsionados pela dinâmica da economia mundial. Sobre essa dinâmica, Silva (2007) avalia que:

> A necessidade de acumulação de capital na fronteira leva a uma expansão geográfica dos capitais produtivo, mercantil e financeiro. Para tanto, emerge uma

> territorialização do capital adequada às demandas da base tecnoprodutiva ali introduzida. Desse modo, surgem investimentos em infraestrutura de transporte, comunicações, cidades e serviços em geral, na forma de capital fixo (SILVA, 2007, p. 295).

De fato, pouco depois do golpe, em 1966, já foi apresentada a Operação Amazônia, que teve o objetivo declarado de modernizar a economia regional e implantar projetos que contribuíssem para o processo de substituição de importações. No mesmo rumo, na década de 1970 foram estabelecidos o I Plano de Desenvolvimento da Amazônia (I PDA, 1972 – 1974) e o II PDA (1975 – 1979). Articulado a esse último, foi apresentado o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA).

O POLAMAZÔNIA, de acordo com o discurso do governo, foi "dirigido fundamentalmente à ocupação de espaços vazios e à utilização dos eixos viários, articulando-se aos projetos de desenvolvimento setorial nas áreas preferenciais" (SUDAM, 1976, p. 46). Na verdade, muitos dos supostos espaços vazios não o eram de fato. Conforme vários pesquisadores demonstraram posteriormente, eram habitados por povos indígenas e populações tradicionais, que cada vez mais passaram a ter seus territórios ocupados por grandes projetos. Nesse programa, em especial, definiu-se a estruturação de polos madeireiros, agropecuários e agroindustriais, principalmente nos estados do Acre, Roraima, Pará, Amapá e Maranhão.

No início da década de 1980, para atender à demanda por carvão vegetal de siderúrgicas, foi apresentada a intenção de explorar racionalmente as florestas nativas e incentivar o "plantio industrial". Enquanto isso, na agricultura, deveria haver um estímulo a projetos agrícolas de grande porte, principalmente os relacionados às culturas de grãos (soja, sorgo, milho, arroz e feijão), mandioca, seringueira e cana de açúcar (BRASIL, 1981).

A partir da segunda metade da década de 1990, tendo por base principalmente o Plano Plurianual 1996 – 1999, denominado Programa Brasil em Ação (PBA), começaram a ser estruturados os chamados Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID). Conforme Acselrad (2001, p. 69), "a formulação de eixos de desenvolvimento procurava substituir as noções precedentes de polos e de corredores de exportação por um quadro analítico centrado em vetores logísticos articulados em redes e complexos econômicos espacializados".

Na verdade, parte significativa dessa infraestrutura que passou a avançar com apoio do governo federal e de governos de estados foi em função do cada vez mais promissor negócio de produção e exportação de soja. Conforme Fearnside (2019):

> O impacto da soja excede em muito a perda direta de áreas naturais convertidas a este uso da terra, porque somente a soja pode justificar o desenvolvimento da infraestrutura volumosa necessária para prover transporte para o escoamento da safra e para a entrada de insumos. Outras formas de uso da terra, tais como as pastagens, ocupam áreas vastas, mas não têm o peso político necessário para induzir o governo a construir oito hidrovias, três estradas de ferro, e uma rede extensa de rodovias (FEARNSIDE, 2019, p. 58).

Portanto, pode-se afirmar que nos dias atuais a produção e a exportação da soja se constituem fatores decisivos para reordenamentos territoriais e consolidação de uma nova fronteira agrícola, conforme perspectivas e apontamentos apontados em Becker (1988) e Silva (2007). Essa nova fronteira, entretanto, tem proporcionado maior volume de capital fixo (em função da infraestrutura e da logística em termos de rodovias, ferrovias, portos, galpões etc.) e grande crescimento econômico em alguns municípios e microrregiões. Por outro lado, repetindo experiências brasileiras, não tem resultado em melhores condições de vida para a maior parte das populações desses locais, deixando-as vulneráveis em momentos tais como o de uma pandemia,

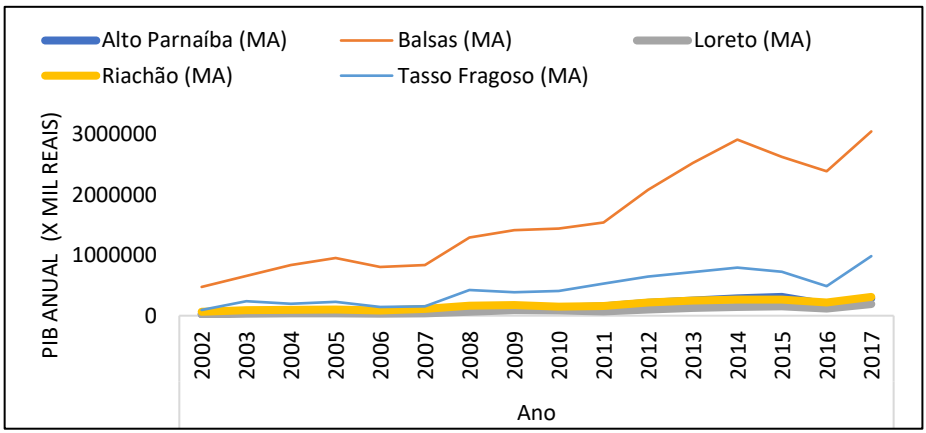
que tende a se alastrar mais rapidamente em espaços abertos pelo capital. Esses aspectos são explicitados no tópico seguinte.

3– CRESCIMENTO ECONÔMICO, VULNERABILIDADE SOCIAL E COVID 19 NA NOVA FRONTEIRA AGRÍCOLA BRASILEIRA

Mais evidentes nas décadas de 1960 e 1970, em função dos pretensos planos desenvolvimentistas dos governos da ditadura militar, as chamadas áreas de fronteira voltaram a ter novo momento de expansão no Brasil partir da aceleração do cultivo da soja na década de 1990. O avanço mais notável está sendo na chamada região do Matopiba, formada pelos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Neste capítulo são destacados municípios dos dois primeiros.

A fim de destacar assincronias entre crescimento econômico e avanços em termos sociais, são analisadas informações dos cinco municípios com maior produção de soja no Maranhão e em Tocantins. No primeiro caso, os municípios de Balsas, Alto Parnaíba, Riachão, Loreto e Tasso Fragoso. Em Tocantins, os municípios de Campos Lindos, Mateiros, Peixe, Monte do Carmo e Porto Nacional.

Gráfico 1 - Evolução do PIB nos 5 maiores produtores de soja no Maranhão

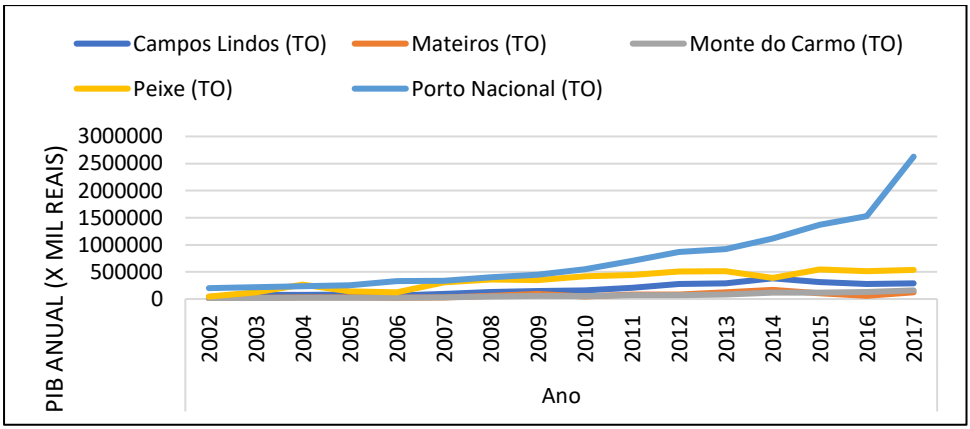


Fonte: IBGE-SIDRA, 2017. Elaborado pelos autores.

Em termos de produto interno bruto os cinco maiores produtores de soja do estado do Maranhão apresentaram uma evolução consistente a partir de 2002. Destaca-se Balsas, que saiu de R$ 475.359.000,00 para R$ 3.046.413.000,00. Entretanto, os outros municípios produtores também apresentaram crescimento nesse indicador como pode ser observado no Gráfico 1.

Em Tocantins verificou-se um padrão semelhante ao do Maranhão. Cabe destaque aos municípios de Porto Nacional e Peixe. No caso do primeiro, o PIB saltou de R$ 200.201.000,00 em 2002 para mais de 2 bilhões em 2017. No gráfico 2 é possível observar esse movimento e a dinâmica dos demais municípios analisados.

Gráfico 02 - Evolução do PIB nos 5 maiores produtores de soja em Tocantins



Fonte: IBGE-SIDRA, 2017. Elaborado pelos autores.

O crescimento econômico nos municípios selecionados também se expressou na evolução do número de unidades empresariais locais. No caso do Maranhão essa dinâmica está expressa na tabela 1.

Percebe-se que dos cinco municípios maranhenses não houve crescimento no número de empresas apenas em Alto Parnaíba. Por lado, ratificando o movimento observado em relação ao PIB, o aumento mais significativo foi observado em Balsas.

Tabela 01 – Empresas instaladas nos municípios com maior produção de soja (MA)

Município	Ano												
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Alto Parnaíba (MA)	151	158	159	153	154	152	180	130	127	92	126	132	136
Balsas (MA)	1436	1380	1666	1623	1727	1767	1945	2208	2020	2119	2116	2241	2198
Loreto (MA)	96	102	107	105	113	67	93	107	96	98	107	102	102
Riachão (MA)	143	150	156	147	147	155	200	206	163	137	180	133	160
Tasso Fragoso (MA)	38	43	53	52	56	91	75	91	64	63	64	74	71

Fonte: IBGE-cadastro de empresas (2018). Elaborada pelos autores.

Percebe-se que dos cinco municípios maranhenses não houve crescimento no número de empresas apenas em Alto Parnaíba. Por lado, ratificando o movimento observado em relação ao PIB, o aumento mais significativo foi observado em Balsas.

Em Tocantins houve aumento no número de empresas em todos os municípios selecionados, e Porto Nacional foi o que apresentou maior volume. Esses aspectos estão apresentados na tabela 2.

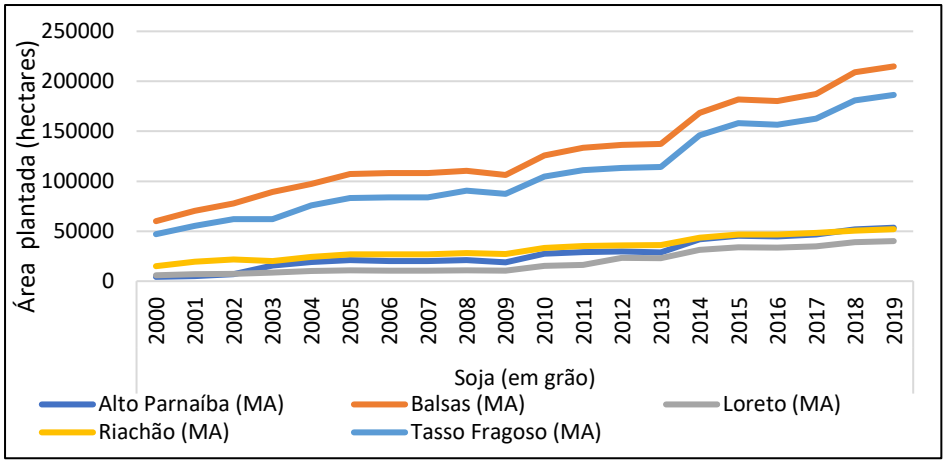
Tabela 02 – Empresas instaladas nos municípios com maior produção de soja (TO)

Município	Ano												
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Campos Lindos (TO)	51	61	71	69	88	94	79	81	74	85	80	75	78
Mateiros (TO)	15	13	20	21	19	18	30	30	27	33	30	35	38
Monte do Carmo (TO)	42	42	31	39	43	41	45	50	46	46	49	53	49
Peixe (TO)	118	127	116	137	135	132	129	140	139	144	134	131	135
Porto Nacional (TO)	962	1030	1031	1087	1093	1131	1211	1287	1285	1396	1442	1460	1327

Fonte: IBGE-cadastro de empresas (2018). Elaborada pelos autores.

Obviamente, nos dois grupos de municípios não houve crescimento apenas de empresas ligadas à produção de soja. Entretanto, é pertinente inferir, inclusive com base em observações empíricas no estado do Maranhão, que mesmo quando essa produção tem impacto limitado sobre outros setores, tende a estimular a oferta de alguns bens e serviços imprescindíveis à manutenção dos empreendimentos e das pessoas envolvidas nos mesmos. Sobre a sojicultora, especificamente, pode-se ainda destacar o progressivo aumento das áreas dos municípios destinadas à mesma. No gráfico 3 mostram-se os dados relativos aos municípios maranhenses.

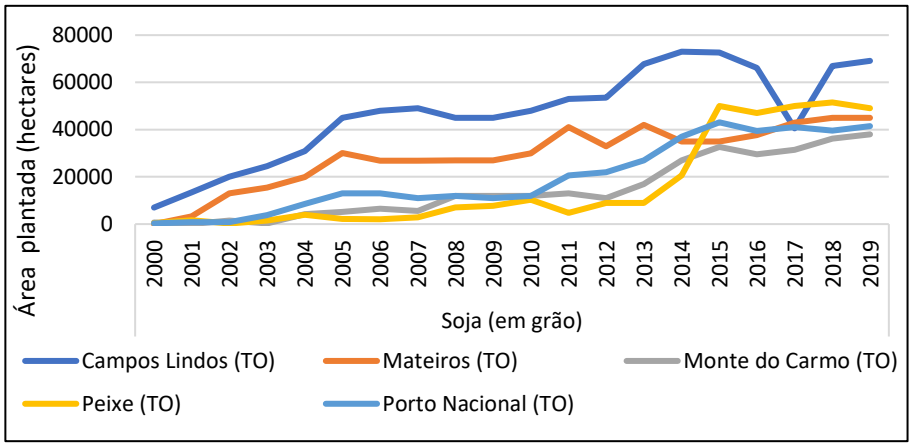
Gráfico 3 - Evolução da área plantada de soja em municípios do Maranhão



Fonte: IBGE- Produção Agrícola Municipal (2018). Elaborado pelos autores.

Esse mesmo avanço no território pode ser evidenciado no gráfico 4 para os cinco maiores produtores de soja no estado do Tocantins.

Gráfico 4 - Evolução da área plantada de soja em municípios de Tocantins



Fonte: IBGE- Produção Agrícola Municipal (2018). Elaborado pelos autores.

Observa-se que em todos os municípios tocantinenses há uma evolução da área plantada por hectare ao longo dos anos, com destaque para Campos Lindos. Enquanto isso, o município de Peixe se destaca pela aceleração no crescimento a partir de 2013, e por apresentar uma das maiores áreas destinadas ao plantio de soja em Tocantins.

Por outro lado, o evidente crescimento econômico nos municípios selecionados no Maranhão e em Tocantins, ainda que de forma desigual, não se refletiu em termos de melhorias sociais para as suas populações. Esse fato pode ser constatado por meio de diversos indicadores.

Tratando-se de água tratada, obviamente imprescindível para procedimentos de higiene que podem minimizar impactos do Novo Corona Vírus, constatou-se que nos dois grupos de municípios permanece uma situação inadequada, com provável maior gravidade em povoados mais distantes das sedes. Na tabela 3 tem-se um panorama nos municípios maranhenses selecionados.

Tabela 3 –População com acesso a água encanada em municípios produtores de soja no MA (%)

Município	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Alto Parnaíba	73,1	77,7	64,7	65,1	60,1	65,3	64,6	80,1	65,3	80,4	65,3
Balsas	77,4	78,2	83,1	84,1	82,4	83,2	82,7	89,1	89,0	88,8	92,1
Loreto	51,6	61,7	50,7	52,3	55,2	55,8	55,8	65,1	55,8	55,8	55,8
Riachão	45,4	57,4	50,5	50,4	50,5	50,5	50,5	67,6	50,5	50,5	50,5
Tasso Fragoso	69,6	77,1	59,6	59,5	58,6	59,6	59,6	59,6	53,6	59,6	59,6

Fonte: SNIS (2018). Elaborada pelos autores.

Considerando que o Maranhão tem uma média de 56% de cobertura para as populações dos municípios (SNIS, 2018) e os municípios selecionados apresentam taxas acima de 50%, aparentemente a situação não é tão desconfortável. Entretanto, em tempos de pandemia, isso está implicando, por exemplo, que no município que é o maior produtor de soja aproximadamente 20 mil pessoas estão sem acesso a água tratada.

Essa cobertura insatisfatória também é observada nos cinco maiores produtores de soja em Tocantins, como se pode ver na tabela 4:

Tabela 4 – População com acesso a água encanada em municípios produtores de soja em TO (%)

Município	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Campos Lindos	83,7	58,0	58,3	58,0	53,9	66,1	59,2	78,5	76,9	65,6	67,1
Mateiros	-	-	-	-	-	-	-	-	42,8	63,7	63,8
Monte do Carmo	43,0	44,2	42,5	41,8	38,4	40,6	42,9	42,2	41,5	42,9	42,9
Peixe	89,2	48,7	50,0	50,4	52,0	53,6	50,4	57,2	56,6	55,8	57,0
Porto Nacional	79,6	82,2	79,9	83,8	76,3	90,2	88,5	100,0	99,4	90,8	92,0

Fonte: SNIS (2018). Elaborada pelos autores.

No caso dos municípios de Tocantins a média de cobertura de água encanada praticamente não está variando, diferentemente do que pode ser observado em alguns municípios maranhenses. Todavia, Peixe e Porto Nacional apresentaram queda nos últimos anos, e nesse último município em torno de 10 mil pessoas atualmente não dispõem de água

encanada. Mesmo com o salto que esse município teve em termos de produção de soja e crescimento do PIB.

Tratando-se de equipamentos públicos específicos para enfrentar a Covid 19, na maioria dos municípios selecionados a situação é dramática. No caso do Maranhão, algumas referências nesse sentido estão registradas nas tabelas 5 e 6. Na primeira mostra-se a realidade no que diz respeito à quantidade de leitos em Unidades de Terapia Intensiva (UTI):

Tabela 05 – Leitos de UTI em municípios produtores de soja no Maranhão

Município	População Estimada (2020)	Leitos de UTI por 100 mil Habitantes
Alto Parnaíba (MA)	11.190	0
Balsas (MA)	94.887	9,4
Loreto (MA)	12157	0
Riachão (MA)	20195	0
Tasso Fragoso (MA)	8521	0

Fonte: Monitor Covid na Amazônia (2020). Elaborada pelos autores.

Observa-se que apenas Balsas, que é uma espécie de polo regional, possuía leitos de UTI. Tratando-se da existência de aparelhos para respiração mecânica, largamente utilizados na primeira onda da Covid, o quadro praticamente se repete, como podemos ver na tabela 6.

Tabela 06 - Respiradores nos municípios produtores de soja no Maranhão

Município	Respiradores por 100 mil Habitantes	População Estimada (2020)	Existentes
Alto Parnaíba (MA)	0	11190	0
Balsas (MA)	27,51	94887	29
Loreto (MA)	0,1	12157	1
Riachão (MA)	0,4	20195	2
Tasso Fragoso (MA)	0	8521	0

Fonte: Monitor Covid na Amazônia (2020). Elaborada pelos autores.

Em Tocantins a situação não é menos grave. Conforme é mostrado na tabela 7, mesmo em Porto Nacional, que tem uma população de mais de 50 mil pessoas, não existem leitos suficientes.

Tabela 07 - Leitos de UTI em municípios produtores de soja no Tocantins

Município	População Estimada (2020)	Leitos de UTI por 100 mil Habitantes
Campos Lindos	10.116	0
Mateiros	2.684	0
Monte do Carmo	7947	0
Peixe	11749	0
Porto Nacional	53010	0

Fonte: Monitor Covid na Amazônia (2020). Elaborada pelos autores.

No caso de respiradores mecânicos, também só havia disponibilidade em Porto Nacional, mas em quantidade insuficiente para enfrentar uma pandemia. Essa realidade é mostrada na tabela 8.

Tabela 08 - Respiradores nos municípios produtores de soja no Tocantins

Município	Respiradores por 100 mil Habitantes	População Estimada (2020)	Existentes
Campos Lindos	0	10.116	0
Mateiros	0	2.684	0
Monte do Carmo	0	7947	0
Peixe	0	11749	0
Porto Nacional	1,5	53010	8

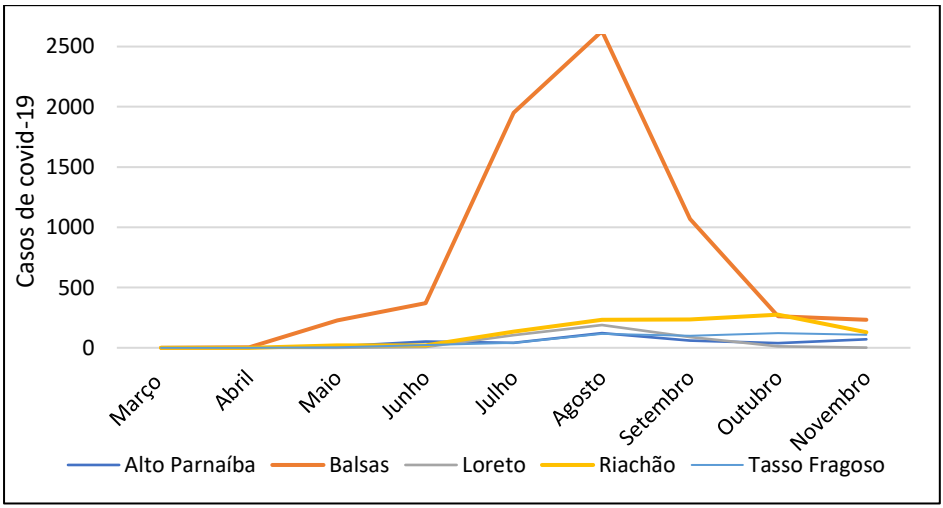
Fonte: Monitor Covid na Amazônia (2020). Elaborada pelos autores.

Essa vulnerabilidade expressa na insuficiência de leitos de UTI e de respiradores mecânicos vai ao encontro do que podemos observar quando analisamos o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Embora os dados disponíveis (PNUD, 2020) possam não refletir a realidade atual, tanto nos municípios do Maranhão quanto nos municípios de Tocantins constatou-se uma evolução pífia no período de 1991 a 2010. Além disso, também foi confirmada a desigualdade

socioespacial nos dois grupos de municípios. No Maranhão a situação menos grave é observada em Balsas, e em Tocantins, no município de Porto Nacional.

E foi nesse quadro de insuficiência de infraestrutura e de equipamentos voltados para atenção à saúde que a pandemia chegou aos municípios estudados. No caso do Maranhão, como podemos observar no gráfico 5, até o mês de novembro de 2020 Balsas teve o maior número de casos de Covid 19, mas todos os municípios foram atingidos.

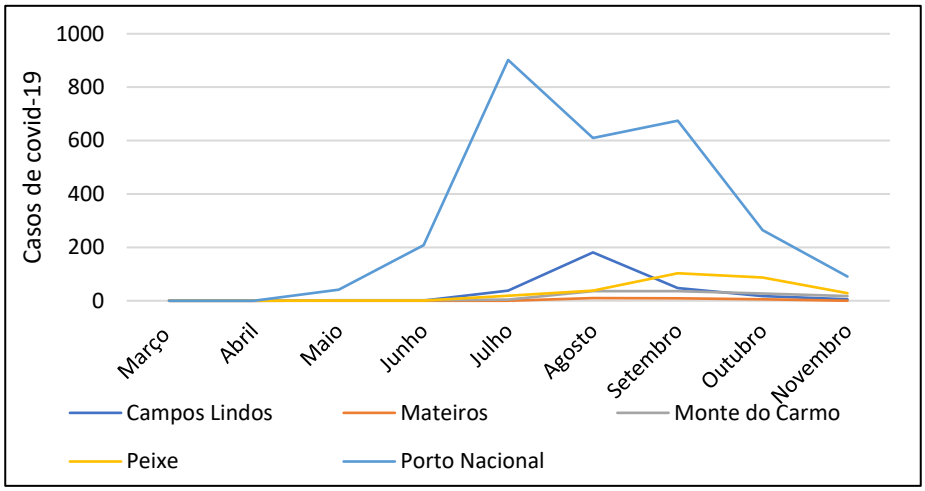
Gráfico 5- Casos de Covid-19 em municípios produtores de soja no Maranhão em 2020.



Fonte: IBGE – painel síntese covid -19 (2020). Elaborada pelos autores.

Para os municípios produtores de soja em Tocantins, observa-se uma tendência similar à observada para os municípios do Maranhão. Destaca-se, entretanto, que o número de municípios com pico foi maior, destacando-se as situações em Porto Nacional e Campos Lindos.

Gráfico 6- Casos de Covid-19 em municípios produtores de soja em Tocantins em 2020.



Fonte: IBGE – painel síntese covid -19 (2020). Elaborada pelos autores.

Com exceção de Balsas, no Maranhão, e Porto Nacional, em Tocantins, os números absolutos aparentemente não foram tão altos. Todavia, esse fato precisa ser relativizado. Além da necessidade de confrontar os dados com o total de moradores, deve-se, obviamente, considerar que todos os principais municípios produtores de soja nesse pedaço da nova fronteira agrícola brasileira estão absolutamente desaparelhados e em situação de preocupante vulnerabilidade social. Ratifica-se, portanto, a discrepância entre crescimento econômico e desenvolvimento.

4 – CONCLUSÕES

Como bem explicaram Léna (1988) e Becker (2005), a dinâmica de fronteira está presente na América Latina desde os tempos em que os atuais países foram invadidos por países europeus. Além disso, no caso do Brasil, os governos pós golpe militar de 1964 estabeleceram uma política de subordinação a grupos transnacionais interessados em

explorar recursos naturais, principalmente na Amazônia. Tal fato resultou em planos apelidados de desenvolvimentistas, mas que de fato se constituíram principalmente esteios para o capital. Para região sobrou apenas uma perspectiva utilitarista e o alargamento de suas fronteiras, inclusive em áreas já povoadas que os governos disseram ser espaços vazios.

O capítulo mais recente dessa dinâmica foi iniciado com a consolidação do cultivo da soja. Repetindo-se a história, como tragédia e como farsa, além de incentivos fiscais e creditícios para grandes empresas do setor, na chamada região de Matopiba verifica-se um colossal incremento da infraestrutura e um expressivo crescimento econômico em alguns municípios. Em alguns casos à custa de desordenamentos territoriais e desterritorializações.

Por outro lado, como vimos para os casos dos municípios com maior produção de soja nos estados do Maranhão e Tocantins, o aumento de geração de riqueza, inclusive expresso no crescimento do PIB, não tem proporcionado avanços que podem ser expressos em indicadores sociais. Em vez disso, paralelamente ao avanço da infraestrutura para produção e exportação de soja, persiste a insuficiência da infraestrutura voltada para a educação e a saúde, por exemplo.

Com tais discrepâncias e assincronias, evidentemente, forma-se o cenário ideal para a propagação e consequências nefastas da Covid 19 e outras doenças. Um enfrentamento consequente, portanto, não pode se restringir a ações pontuais e conjunturais em tempos de pandemia. Ao contrário, são necessárias políticas públicas de caráter estrutural e capazes de ir de encontro à dinâmica que acompanha a persistente e ressignificada economia de fronteira.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Eixos de articulação territorial e sustentabilidade do desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático/FASE. 2001.

BECKER, Bertha K. Prefácio. In AUBERTIN, C (Org.). **Fronteiras**. Brasília: Universidade de Brasília: UNB)/ORSTOM, 1988a.

_____. Significância contemporânea da fronteira: Uma interpretação geopolítica a partir da Amazônia brasileira. In AUBERTIN, C (Org.). **Fronteiras**. Brasília: Universidade de Brasília: UNB/ORSTOM, 1988b.

_____. Geopolítica da Amazônia. Conferência do mês do Instituto de Estudos Avançados da USP proferida pela autora em 27 de abril de 2004. In. **Estudos Avançados**, 19 (53). São Paulo: USP, 2005.

_____. Redefinindo a Amazônia: o vetor tecnoecológico. In. CASTRO, Iná Elias et.al. (orgs). **Brasil**: questões atuais da reorganização do território. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BRASIL. Ministério das Minas e Energia. **Programa Grande Carajás**. Brasília: Ministério das Minas e Energia, 1981.

FEARNSIDE, P.M. 2019. O cultivo da soja como ameaça para o meio ambiente na Amazônia brasileira. In: Fearnside, P.M. **Destruição e Conservação da Floresta Amazônica**, vol. 1. Manaus: INPA, 2019.

IBGE. **Sidra**: sistema IBGE de recuperação automática. Cadastro Central de Empresas 2018. Disponível em: ttps://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/cempre/quadros/brasil/2018 . Acesso: nov. 2020.

IBGE. **Sidr**a: sistema IBGE de recuperação automática. **Produção agrícola municipal 2019**. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas. Acesso: nov. 2020.

INFOAMAZONIA. **Monitor Covid-19 na Amazônia - 2020**. Disponível em: https://infoamazonia.org/pt/projects/portugues-monitor-covid-19-na-amazonia. Acesso: : nov. 2020.

LÉNA, PHILIPPE. Diversidade da fronteira agrícola na Amazônia. In AUBERTIN, C (Org.). **Fronteiras**. Brasília: Universidade de Brasília: UNB)/ORSTOM, 1988.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas de desenvolvimento humano do Brasil**. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/. Acesso: nov. 2020.

SILVA, Carlos Alberto Franco da. Fronteira agrícola capitalista e ordenamento territorial. In. SANTOS, Milton, BECKER, Berta et al. **Território, territórios:** ensaios sobre o ordenamento territorial. 3. ed. - Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SNIS – Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento. **Série Histórica**. Disponível em: http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/. Acesso: nov de 2020.

SUDAM. **II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1975-1979)**. Belém: Sudam,

Capítulo 15

Economia da pandemia pela ótica da epidemiologia

CAPÍTULO 15
ECONOMIA DA PANDEMIA PELA ÓTICA DA EPIDEMIOLOGIA

Marcos Pacheco[1]

1. INTERSECÇÃO DE SABERES COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO.

O presente texto trata de uma questão decerto relevante, muito embora ainda pouco explorada, em síntese: quais os pontos de intersecção e o diálogo necessário entre a economia e a epidemiologia, enquanto campos de conhecimento, diante de uma epidemia? De fato, ao nos depararmos com uma epidemia, como a que atravessamos na presente hora, numa dimensão pandêmica, a "terrível" Covid-19, para além de abordagens relativamente fragmentadas (a partir de uma única disciplina), faz-se necessário um olhar sobre pontos em comum a mais de um campo de saber.

Como já reiteradas vezes afirmado por muitos, a atual epidemia de coronavírus (SARS Cov-2), causador da Covid-19, com dimensão de "praga global", portanto, de pandemia, tem se apresentado como um desafio gigantesco, certamente o maior desafio de toda uma geração. Em muitas regiões metropolitanas do país, provocou grande impacto sobre os serviços de saúde, gerando situações de caos e colapso em muitas regiões do Brasil. Foram por demais noticiadas as situações de Manaus, Fortaleza, Natal, Rio, São Paulo e outras capitais que, nos dois picos da epidemia, atravessaram momentos dificílimos.

Considerando a economia como "ciência da escassez" (LACHMAN, 2015), nada mais apropriado do que usar este campo de

[1] Médico sanitarista, bacharel em direito, mestre e doutor em políticas públicas.

conhecimento como uma chave de compreensão de problemas trazidos à tona pela epidemia – demandas agudamente crescentes na ausência de recursos que lhes fizesse uma frente minimamente resolutiva. Por outro lado, considerando a epidemiologia como "ciência do excesso" de casos de uma determinada doença ou enfermidade, entendemos pertinente articular esses dois campos de saberes sobre a realidade empírica que se impôs a todos nós com a pandemia.

Milhões de casos notificados (outros milhões sem notificação) e milhares de óbitos se acumulando nos boletins epidemiológicos do ministério da saúde, se tornaram uma realidade emblemática, provocadora, desafiadora e absolutamente inquietante para todos indistintamente. Com economistas e epidemiologistas não foi diferente; a pandemia nos surpreendeu a todos e mais que isso, exigiu de todos nós respostas rápidas e resolutivas, sob pena de termos resultados ainda mais dramáticos e piores do que estes que já tivemos.

A epidemiologia, como já apontado trata da distribuição de doenças e seus modelos explicativos, relações de causa e efeito, consolidado de frequências de casos e conjunção de fatores como tempo (quando), espaço (onde) e populações (quem). Nesse sentido é que se entende plausível um cotejo entre o perfil da epidemia e as possibilidades de seu enfrentamento a partir da organização de serviços assistenciais que levem em conta conceitos como economia de escopo (finalidade) e economia de escala (produtividade), exatamente por causa da demanda crescente e da escassez de recursos.

A expansão de serviços médicos-assistenciais que se faz necessária e imperiosa numa situação de epidemia, onde o número de leitos hospitalares (enfermarias e UTIs) tem que fazer frente ao aumento do número de casos potencialmente graves, graves e gravíssimos, numa equação onde aqueles têm que superar estes, ou, no mínimo, igualar-se, foi o grande drama vivido pelos governos dos estados e grandes cidades brasileiras. No presente texto, vamos discorrer brevemente sobre o caso do Maranhão que, embora com evidente alta de casos e óbitos, ainda se

mantém com a menor taxa de mortalidade por Covid-19 do país, conforme tabela abaixo (dados de 10/02/21).

Tabela 01. Taxa de mortalidade por estado, por 100 mil habitantes (até dia 10/02/21)

Estados	Taxa de mortalidade	Número absoluto de óbitos
Amazonas	218 por 100 mil hab.	9.452
Rio de Janeiro	175 por 100 mil hab.	30.950
Bahia	72 por 100 mil hab.	10.496
Maranhão	68 por 100 mil hab.	4.810

Fonte: Painel Covid-19. Congresso em Foco; Covid Analytics, 2021

A "tese" aqui apresentada é que esta marca (menor taxa de mortalidade proporcional) se deve exatamente às intervenções nos campos sanitário e econômico conjuntamente, a partir da interlocução entre as duas visões estruturais do problema – a visão da economia e a visão da epidemiologia. Ainda que isso não tenha se dado de forma sistemática e perfeitamente controlável pelos gestores, é fato que a gestão da crise no Maranhão foi enfrentada de modo diferenciado e com resultados significativamente positivos. É essa forma e formulação que pretendemos discutir aqui de modo sucinto, porém crítico; e crítico como sinônimo de "análise da crise" e não apenas como "crônica" do controverso.

O que no presente texto se propõe é uma abordagem com natureza metodológica hermenêutica (os sentidos dos textos) e dialética (as contradições do contexto). Assim, a partir de breve análise de documentos administrativos e normativos (decretos e portarias) em cotejo com conceitos advindos de dois campos de conhecimento (economia e epidemiologia), vamos refletir sobre a realidade das crises sanitária e econômica que se abateram de forma contundente sobre a população do Maranhão. Estado que manteve altivo, vivo e vigilante, conseguindo a marca de menor taxa de mortalidade proporcional, por Covid-19, do país, até o presente momento em que este texto é elaborado.

A gestão de uma crise como a que se discute, que tem tantas outras crises embutidas nela mesma (crise sanitária, crise econômica, crise política etc.) se reveste de algumas características por demais desafiadoras. Trata-se de uma situação marcada por uma forte tensão de prioridades e interesses, muitas vezes decorrentes da própria crise que se quer controlar. E o melhor exemplo disso é a colisão de vetores tão dispares como a necessidade de um *lockdown* (exigência da crise sanitária) e o "aquecimento" da atividade comercial (exigência da crise econômica). Acrescente-se a isso a subestimação da crise (negacionismo) do governo federal.

Então, como alinhar e aliar vetores tão distintos, sem perder de vista o principal – o controle da crise?

A repercussão mundial da pandemia, com todos os olhares voltados para o desfecho fatal que provocou, inicialmente na China, depois na Itália, Espanha, França, Reino Unido, Estados Unidos e entre nós, com óbitos se acumulando dia após dia, um clamor generalizado pela incapacidade dos sistemas de saúde desses países de proverem leitos suficientes para absorver a grande demanda gerada pelo acometimento progressivo e acelerado de casos graves, provocou respostas diferentes de acordo com países. Alguns optaram por "isolamentos" mais rigorosos (caso da China inicialmente) e outros preferiram apostar em manter a atividade econômica normalmente (caso da Inglaterra e Estados Unidos, inicialmente; e da Suécia o tempo todo).

O cenário global arrastou consigo muitas questões: a) quem obteve melhores resultados? b) baseado em que critérios? c) a partir de que estratégias? Essas questões não são simples e arrastam consigo inúmeros vieses de observação. Portanto, aqui, vamos tomar como referência empírica o próprio Estado do Maranhão; e como referência teórica, alguns conceitos elementares de epidemiologia e economia. Decerto que não estamos aqui elaborando um "tratado" de economia ou um compêndio de epidemiologia, mas, tão somente, apresentando um *ensaio*

de síntese de conceitos elementares dessas ciências sobre uma experiência que ainda estamos atravessando.

O conhecimento científico existe para tornar "claro" e dar significado ao problema (WEBER, 2004). Nesse sentido, o desafio deste ensaio, portanto, é "jogar luzes" sobre a complexidade e estado de perplexidade que nos impõe a realidade presente. Olhar a economia da pandemia pela ótica de epidemiologia. Mas, também, de levantar questões sobre o problema, pois "todo conhecimento é resposta a uma pergunta, se não há pergunta, não pode haver conhecimento científico" (BACHELARD, 1996).

2. A ótica epidemiológica: discurso *formal* e curso *real* da epidemia.

Estamos diante de uma pandemia para a qual nenhum país ou nação estava preparado, ou tivesse planos estratégicos capazes de fazer frente ao possível controle da doença, sobretudo considerando a sua alta transmissibilidade e, por isso mesmo, uma grande mortalidade geral, mesmo com uma baixa letalidade relativa. Da mesma forma que no mundo, a pandemia se abateu sobre estados do Brasil, de certo modo, apanhando todos de relativa surpresa. E isso nos impôs a necessidade de pensar "fora da caixa", criar alternativas de enfrentamento aos dramas que se seguiram ao pandemônio da pandemia.

Diante de um problema complexo, agudo e impactante o maior desafio é exatamente conseguir articular todos os recursos existentes (órgãos e setores do governo; setores da iniciativa privada; organizações da sociedade civil e movimentos sociais etc.) para o seu enfrentamento. Contudo, isso requer uma base técnica e referência de conhecimento, sobretudo, dados sobre a evolução do problema e de sua magnitude. A rapidez com que a epidemia (aumento inesperado de casos em um país ou região) se transformou em pandemia (distribuição progressiva de casos em todo o mundo) surpreendeu a todos.

Com já frisamos, nenhum governo estava suficientemente preparado para enfrentar uma epidemia (referindo à nossa região) com essas características de transmissibilidade. Muito provavelmente o maior desafio desse século, pois seus efeitos vão muito além do campo sanitário, incluem questões sociais e econômicas altamente impactantes, como já apontados. E no Maranhão, precisava-se compreender exatamente como se dava a evolução da doença, sua perspectiva de crescimento para daí se pensar nas possíveis alternativas de enfrentamento. Portanto, inicialmente, a epidemiologia deveria dar algumas respostas a uma questão básica – qual a magnitude da pandemia entre nós?

A partir de algumas características da doença, essencialmente uma virose respiratória, sobretudo sua alta infectividade (capacidade de transmissão entre as pessoas) e sua maior letalidade relativa para grupos populacionais específicos, foi possível desenvolver alguns modelos matemáticos que pudessem estimar com algum grau de segurança o perfil da epidemia. Um dos primeiros estudos desenvolvidos foi o do Imperial College of London, "The global impact of Covid-19 and strategies for mitigation and suppression.[2]

Este estudo epidemiológico foi um marco nas diferentes interpretações da pandemia (dimensão global) e das diferentes epidemias (dimensão regional), de como a doença incidiu em diferentes países e suas regiões. O estudo provocou uma reação muito intensa dos governos britânico e americano, até então meio reticentes quanto a real necessidade das medidas de isolamento social, que já haviam sido recomendadas pela OMS (Organização Mundial da Saúde), desde o início da pandemia. Este possível "atraso" na tomada de decisão custou muitas vidas em Londres e Nova York, cidades que tardaram a decretar o *lockdown*.

[2] WALKER; et al, 2020

A pesquisa do Imperial College mostrou muitos cenários epidemiológicos, inclusive com projeções para países como o Brasil. Ou seja, no cenário sem intervenções de isolamento social e restrição da movimentação de pessoas a curva de crescimento de contágio é de natureza **exponencial** (crescimento muito rápido e relativamente descontrolado); no cenário com isolamento e restrição de movimento o crescimento é **linear** (crescimento mais lento e relativamente controlável). Em resumo, no cenário com crescimento exponencial, todo sistema de saúde, inclusive de países desenvolvidos (EUA, Itália, Espanha e França), entram em colapso (como de fato se presenciou), tornando absolutamente inevitáveis muitos óbitos dos casos graves, simplesmente porque não se tem leitos de UTI suficientes para atender todos os casos.

Tanto este estudo do Imperial College, como muitos outros que foram realizados, que chegaram a resultados semelhantes, usaram como indicadores principais os coeficientes de **incidência** (relação entre casos confirmados e a população) e de **letalidade** (relação entre os casos confirmados e os óbitos). A análise combinada e comparativa dos coeficientes e sua distribuição no tempo e no espaço dão a exata medida da necessidade de restrição da movimentação de pessoas. A seguir apresentamos uma tabela com dados comparativos para os diferentes cenários apresentados nos estudos de modelagem para o Brasil (neste caso, o do Imperial College), considerando uma população de 212 milhões de habitantes.

Tabela 01 – Distribuição de casos e óbitos de Covid-19 em relação aos diferentes cenários de intervenção de medidas sobre a população. Brasil, 2020**.**

Descrição	Sem nenhuma intervenção	Isolamento só de idosos	Isolamento social precoce	Isolamento social tardio
Total d pessoas infectadas	180 milhões de pessoas	120 milhões de pessoas	11,4 milhão de pessoas	49 milhões de pessoas
Número de Óbitos	1,1 milhão de óbitos	530 mil óbitos	44 mil óbitos	206 mil óbitos.
Pessoas hospitalizadas	6,2 milhão de pessoas	3,2 milhões de pessoas	72 mil pessoas	460 mil pessoas
Necessidade de leitos UTI	1,5 milhão de leitos	702 mil leitos	15 mil leitos	97 mil leitos

Fonte: Imperial College of London.

Importante destacar que este estudo foi publicado no final do mês de março de 2020, como uma projeção para o que poderia ocorrer até o final do ano de 2020. Hoje, cinco semanas após o final do ano de 2020, podemos afirmar que essa projeção *formal* se aproximou bastante do cenário *real*. Se considerarmos no Brasil, como um todo, optou-se pelo modelo de "isolamento tardio" (lockdown decretado depois de um aumento significativo de casos); a previsão foi de 206 mil óbitos, já estamos com 234 mil; previsão de 49 milhões de casos e estamos com 9,6 milhões, mas devemos lembrar que para cada caso notificado, temos entre cinco a sete infectados não notificados (poucos testes realizados), então, pela média podemos elevar este número para aproximadamente 57 milhões de pessoas infectadas (embora não testadas).

No Maranhão, a partir da ótica epidemiológica, muito bem desenhada pelo estudo do Imperial College e depois por outros que se seguiram, inclusive aqui mesmo no Estado, optou por um isolamento relativamente precoce. De fato, fomos a primeira unidade da federação a decretar um *lockdown,* ainda no início de maio, quando outros estados apenas "estudavam" tal possibilidade. Essa atitude do governo do Maranhão, fundamentada pelas projeções da ótica epidemiológica, foi

determinante para que o estado experimentasse uma importante desaceleração das taxas de contágio em seu território. Atualmente (10/02/21) estamos com 210 mil casos e 4.800 óbitos, um cenário proporcionalmente mais próximo do que foi projetado para a categoria "isolamento precoce" em detrimento do "isolamento tardio".

O termo *lockdown* passou a ser incorporado ao léxico popular, inclusive como termo pejorativo em redes sociais e até temido, em certo sentido, como sinônimo de "encarceramento" ou "confinamento" de pessoas. Contudo, era a "ferramenta" mais potente que a ótica epidemiológica poderia oferecer naquele momento. Na visão da epidemiologia, precisava-se criar barreiras contra a transmissibilidade, o que só seria possível com isolamento e uso de máscaras. De fato, foi uma experiência de alto impacto, positivo quanto a desaceleração da doença, mas muito negativo para as atividades econômicas e de sobrevivência de grande parte da população.

Esta relação "isolamento social" *versus* "aquecimento da economia" foi, talvez, o tema mais debatido de toda a crise, talvez superando as calorosas discussões sobre uso deste ou daquele medicamento. No meio de tudo isso, estava a população assustada e perplexa e, ainda por cima, se via pela primeira vez com grande restrição da liberdade de ir e vir, sobretudo de se aglomerar e participar de eventos festivos ou mesmo de negócios etc. Atividades comerciais entraram em franco declínio, causando necessidades sociais graves na população mais vulnerável. Diante disso, com *lockdown* decretado, o governo do estado foi instituindo uma série de medidas, resumidas a seguir.

3. **AS FRENTES DE TRABALHO E SUA NATUREZA INTERDISCIPLINAR**.

Desde a notificação do primeiro caso no Brasil, no final de fevereiro, sobretudo após a notificação do primeiro óbito, em meados de março, quando o Maranhão teve seu primeiro caso, agilizaram-se as

medidas no estado. Após algumas reuniões do Conselho de Gestão Estratégica de Políticas Públicas (CONGEP), compostos pelos secretários de estado, sob a liderança pessoal do governador Flávio Dino, as ações estratégicas foram divididas em frentes de trabalho, podendo ser assim definidas: 1) Frente de expansão e qualificação da rede assistencial de saúde; 2) Frente de medidas e intervenções no campo social e econômico; 3) Frente de interlocução com diferentes setores da sociedade, desde movimentos sociais a empresariais.

Considerando essas frentes de trabalho, já é possível vislumbrar a concepção interdisciplinar das possíveis intervenções. Algumas com natureza eminentemente técnicas, outras com natureza preponderantemente políticas. E dentro de cada frente dessas, foram criados comitês e grupos de trabalho. Um bom exemplo foi a criação de um Comitê de Assessoramento Técnico-Científico para acompanhar a evolução da epidemia, revisão de notas técnicas e projeções de modelos matemáticos que pudessem fundamentar a decisão de governo sobre as diferentes alternativas frente a aumento de casos.

3.1 A frente de expansão e qualificação da rede assistencial.

Coordenada pela Secretaria de Saúde e apoiada pela Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares, pelas Secretarias de Governo, de Políticas Públicas e mais algumas, a frente iniciou um processo rápido de mapeamento de regiões com maior risco, associando possibilidades institucionais com necessidades regionais. Este processo de mapeamento levou em conta a rede existente, mas, também, obras avançadas (quase finalizadas) de hospitais regionais, planejados antes da epidemia. Toda essa estrutura assistencial da rede propiciou um incremento acelerado de leitos, saindo de pouco mais de duzentos leitos, na capital, para mais de mil e setecentos leitos distribuídos por todo o interior do estado, sendo, destes, mais de trezentos leitos de UTI.

Por outro lado, atendendo a recomendações e ferramentas ofertadas pelo Comitê Científico do Consórcio Nordeste, ao qual o Maranhão está consorciado, o estado tratou de preparar sua "linha de frente" no atendimento primário e precisou reforçar o "cinturão assistencial" para pacientes com a doença, garantir-lhes acolhimento e atendimento humanizado, com estratificação de risco, aconselhamento e acompanhamento clínico para os casos leves e internação para os casos potencialmente graves e graves. A partir da utilização do aplicativo MonitoraCovid e de um Call Center, específicos para Covid-19, os pacientes estratificados como casos leves foram sendo monitorados remotamente e aqueles que apresentassem algum "sinal de alarme", encaminhados para as Unidades de Pronto Atendimento.

Tudo isso foi possível graças ao olhar epidemiológico sobre os casos, considerando sua distribuição geográfica e seu perfil de gravidade. Toda essa reestruturação da rede, ajustando-se à presente necessidade de enfrentamento da epidemia, demandou uma grande quantidade de pessoas para estas atividades, aí incluindo os profissionais e estagiários do Call center, do aplicativo MonitoraCovid; realizando busca de sintomáticos e distribuídos no setor de acolhimento com estratificação de risco das Unidades de Pronto Atendimento. Para tanto, foram lançados vários editais de recrutamento de pessoal em diferentes modalidades para fazer frente à epidemia, entre os quais:

a) Edital da Secretaria de Saúde para contratação de médicos, n. 008/2020, incluindo intercambistas do Programa Mais Médicos;

b) Edital da Fundação de Amparo à Pesquisa (Fapema), n.º 005/2020, para recrutamento de discentes formandos e supervisores da área da saúde;

c) Edital para revalidação de diplomas de médicos formados no exterior, n. 101/2020, pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA).

3.2. A frente de medidas e de intervenções no campo social e econômico.

Coordenada pela Secretaria da Casa Civil e pela Secretaria da Industria e Comercio, esta frente ficou com a incumbência de manter uma articulação e integração com os setores produtivos e a classe empresarial, no sentido de, em regime de composição, decidirem sobre o fechamento do comercio, mantendo apenas atividades essenciais e planejamento para, quando possível, reabertura e flexibilização do regime e medidas de restrição de mobilidade social. A capital do estado, São Luís, como já salientado, foi a primeira cidade do país a ter decretado um regime de *lockdown,* o que contribuiu muito para o alentecimento da epidemia em sua região metropolitana.

As medidas no campo econômico foram fundamentais para evitar um cenário de "recessão local" aguda, que poderia agravar mais ainda a já dramática situação das famílias em situação de vulnerabilidade e mesmo a atividade comercial. O planejamento dessas medidas obedeceu a uma lógica que levasse em consideração a intersetorialidade, a transversalidade e integração das políticas públicas. Sempre tendo em vista a mitigação de perdas econômico-financeiras decorrentes da pandemia, foram aprovadas algumas leis dando ao poder executivo a possibilidade de adoção de intervenções neste campo. Entre essas medidas podemos citar:

a) Isenção de pagamento do ICMS (imposto sobre circulação de mercadorias e serviços) por um período de seis meses, de algumas mercadorias e serviços específicos – Lei 11.251/20;

b) Redução proporcional de mensalidade escolares da rede privada de ensino enquanto durar o Plano de Contingência do Novo Coronavírus da Secretaria de Estado da Saúde – Lei 11.259/20;

c) Definição de diretrizes gerais para o enfrentamento do Estado de Calamidade decorrente da pandemia do coronavírus – Lei 11.273/20;

d) Isenção temporária do pagamento de faturas referentes aos serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto sanitário, prestado a consumidores específicos – Decreto 35.679/20;

e) Instituição de uma linha de fomento e auxílio ao meio artístico e cultural, com uma renda básica de R$ 600,00 (semelhante ao programa do auxílio emergencial), contemplando artistas, atores populares, cantadores, contadores de história, técnicos, oficineiros, professores de artes, capoeiristas etc. – Decreto 36.125/20.

Esta relação de medidas é meramente exemplificativa e não exaustiva, isto é, foram tomadas ainda outras medidas, entre as quais, o fortalecimento e revisão do Cadastro Único de suporte ao Programa Bolsa Família do governo federal, como forma de ampliar a cobertura de famílias que poderiam receber o auxílio emergencial do governo federal. Essa medida garantiu o aporte de aproximadamente dois bilhões e meio de reais no estado, no segundo semestre de 2020. Isso, se considerarmos que existe no Maranhão um pouco mais de um milhão de pessoas cadastradas no Bolsa Família e que cada uma recebeu, neste período, a quantia de R$ 2.700,00, parceladas em seis meses.

Importante frisar que essa quantia de mais de dois bilhões de reais, injetada na economia do estado foi capilarizada para famílias de baixa renda e praticamente tudo gasto no consumo de alimentos, aquecendo os pequenos comércios e mantendo minimamente a circulação de moeda distribuída nos espaços onde a gravidade da pandemia se fazia mais presente, entre os mais pobres e que vivem em domicílios menores com maior quantidade de pessoas, portanto mais aglomeradas. Essa visão do conjunto de cenário da crise sanitária e econômica foi fundamental para as medidas que iam sendo tomadas pelo governo ao longo da pandemia.

3.3. A frente ampla de interlocução com diferentes setores da sociedade.

Coordenada pela Secretaria de Diretos Humanos e Participação Popular junto com outras secretarias, inclusive a de Políticas Públicas, esta frente ficou encarregada de manter diálogo permanente e continuado com todos os movimentos sociais indistintamente, dando a maior transparência possível de todas as medidas tomadas pelo governo e, mais que isso, mantendo todos os órgãos do governo "antenados" com as necessidades emergentes das populações mais vulneráveis no transcurso da epidemia. Dessa frente surgiram as propostas de isenção de tarifas e o lançamento de editais para favorecer artesãos e artistas, entre outras categorias profissionais sem vínculos celetistas.

Esta frente atuou também na escuta qualificada de diferentes atores políticos e agentes econômicos que pudessem contribuir de alguma forma com sugestões e alternativas que mitigassem os efeitos da crise econômica entre os pequenos comerciantes e microempreendedores individuais. Daí surgiram propostas de aproximação e de dar mais publicidade aos programas de fomento e apoio a este público, através de linhas de crédito que foram disponibilizadas pelos bancos estatais (Banco do Nordeste do Brasil – Cred Amigo, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazonas, Banco do Brasil etc.).

Também dessa frente surgiram as demandas de incursão assistencial nos territórios indígenas e quilombolas. Essa incursão de equipes de saúde em territórios quilombolas e aldeias indígenas foram realizadas pela Força Estadual de Saúde, programa do governo estadual formado por equipes de médicos, enfermeiros e outros profissionais de saúde treinados para atendimentos e prestação de serviços de saúde em locais remotos e de difícil acesso, para populações mais vulneráveis. Contudo, não levaram apenas ações e serviços de saúde, também foram distribuídas milhares de cestas básicas com gêneros alimentícios, de limpeza e de higiene pessoal.

Em síntese, essas foram as principais medidas tomadas pelo governo do Maranhão no enfretamento da epidemia de Covid-19. Sob comando único, mas com discussão e decisões descentralizadas, sempre respeitando a diversidade sociocultural do nosso estado. Certamente todas essas medidas contribuíram muito para que não tivéssemos no estado situações de colapso ou caos na rede assistencial. São sete milhões de pessoas, distribuídos em um território do tamanho aproximado da Itália, com um terço dos casos confirmados na Suécia (608 mil contra 213 mil) e a menos da metade de óbitos daquele país (12.500 contra 5.000) em meados de fevereiro. E, como já ressaltado, o Maranhão tem, até aqui, uma das menores taxas de letalidade (relação entre casos e óbitos) dentre os estados do Nordeste; e a menor taxa de mortalidade proporcional do país.

4. A ECONOMIA NA PANDEMIA: UMA CIÊNCIA ESSENCIALMENTE *HUMANÍSTICA*.

A experiência de lidar com vários grupos de trabalho e lidas cotidianas contra a pandemia nos coloca frente a frente com cenários e situações as mais distintas e diferenciadas. Lidar com a pandemia tem sido uma experiência enriquecedora, muito embora dramática e carregada de esforços, por vezes inúteis, mas decorrentes de fatores que escapam totalmente ao controle do gestor. Analisar tudo isso com algum rigor metodológico não é tarefa das mais simples. Ainda mais quando não se pode afastar do objeto de análise, pois ainda estamos vivenciando a crise. Contudo, por dever de ofício, gostaríamos de externar alguns pontos observados no diálogo com o denominado "campo da economia".

Inicialmente deixando claro que não se trata, aqui, de um diálogo com a Teoria Econômica "tradicional", cujo ancoramento intelectual está mais ou menos vinculado às escolas mais conhecidas e "badaladas" da Teoria Econômica: Escola Clássica, Neoclássica, Marxista, Keynesiana etc. Não, aqui o diálogo é com um campo de conhecimento que vamos

denominar, na falta de uma expressão melhor, de *economia da sustentabilidade* (ou de subsistência), ou em outros termos, de como se manter e si mesmo e à sua família em época de pandemia. E neste contexto não é por demais exagero relembrar Celso Furtado, nosso "economista do subdesenvolvimento":

> A evolução das estruturas de poder no capitalismo avançado escapa aos esquemas teóricos que herdamos do passado (...) O agravamento das tensões sociais leva a pensar que pode estar se preparando uma crise de grandes dimensões, cuja natureza nos escapa. Ainda não sabemos como enfrentá-la" (FURTADO, 2002)

A chave para compreensão da crise econômica e, mais que isso, para o entendimento da crise presente, agravada pela pandemia, parece estar na análise crítica da própria crise. De fato, precisamos de instrumentais teóricos e metodológicos para o exercício de compreensão das realidades sociais que decorrem de situações como a que agora vivenciamos. Ainda que não possamos falar de uma "nova ciência" para a pandemia, precisamos, no mínimo, de um novo olhar; de criar novos conceitos e instituir novas concepções, pois o mundo não é mais o mesmo.

Não é tarefa fácil. E o que propomos aqui neste brevíssimo ensaio de síntese é exatamente dizer que ainda que não tenhamos criado novos campos de conhecimento, precisamos de novas "óticas" sobre antigos campos. E mais uma vez recorrendo a Celso Furtado que, citando o Nobel de Economia (1998) Amartya Sen e seu conceito de *entitlement* (habilitação), assevera que as famílias mais pobres precisam se habilitar para participar de alguma forma de programas de distribuição de renda (FURTADO, 2002). Uma pessoa iletrada e destituída de algum bem, sem nenhum vínculo formal com o mercado social está, na prática, inabilitada para participar da riqueza nacional, ainda que residualmente.

A correria por 'arrumar" cadastros de pessoas físicas foi frenética durante o lançamento do Programa de Auxílio Emergencial do governo

federal; muitas famílias ficaram de fora da cobertura porque simplesmente não estavam "habilitadas", era como se não existissem no mundo, eram complemente invisíveis, portanto, excluídas de qualquer processo econômico. Este fenômeno da "invisibilidade" de determinadas populações ou grupos sociais exige da economia outra visão, uma concepção para além da "métrica" social, pois, de fato, não se mede o que não se vê. E assim como a epidemiologia que também se utiliza de "métricas", estes campos de conhecimento precisam ir mais longe, não só até onde a vista alcança, mas, até onde a mente reflete.

Dito isso, reafirmamos a assertiva de que além de integrarmos a economia à epidemiologia ou o inverso (a epidemiologia à economia), pois neste caso a ordem dos termos não altera o significado, ainda precisamos evocar outros campos de conhecimento. Uma possível "sociologia reflexiva" (BOURDIEU, 2006) pode ser integrada a este olhar sobre a pandemia, sobre seus impactos nas "representações sociais" (MOSCOVICI, 2003) e nas interpretações que diferentes sujeitos, atores sociais e agentes políticos fazem de tudo isso. Essas categorias de análises nos servem como uma espécie de "periscópio", que nos permite *ver em volta* e, sobretudo, *olhar por cima* de todos os fenômenos que envolvem a pandemia.

Assim, quando dizemos que a economia é uma ciência essencialmente *humanística* é porque almejamos uma ciência para além da métrica, que seja capaz de olhar e dar visibilidade às dinâmicas da dimensão humana do mercado, de sua estrutura socialmente relacional, mas, também, da sociedade sem a qual o mercado não existe. A pandemia como que "acusa" e desvela a desigualdade social agravada pela "mão visível" do mercado e da sua autorregulação desregulada. Veja-se o caso da concentração de renda na pandemia. Ou, ainda, a educação, quando comparamos as crianças da rede pública e privada; como se saíram durante o ano de 2020 e como se sairão dessa crise para a vida.

Portanto, trata-se de humanizar a postura intelectual do economista, aprofundar as raízes sociais do problema. E o mesmo se aplica quando falamos em “determinantes sociais” de uma doença; exatamente o mesmo, isto é, humanizar a postura do epidemiologista diante do processo saúde-doença, pois não se trata simplesmente de medir e metrificar os fenômenos, mas, também, de analisar e refletir sobre os possíveis e distintos modelos explicativos que justificam esta ou aquela estrutura social sobre a qual incidem os problemas como desigualdade e enfermidades, juntas em tempos de pandemia.

5. A GUISA DE CONCLUSÃO

Uma gestão com resultados efetivos traz consigo, necessária e previamente, uma compreensão não ingênua da realidade onde atua. E como a realidade não se fragmenta, entendemos que o grande desafio do gestor é exatamente olhar a realidade como um todo. Isto é, munir-se de uma *ótica holística.* Esta ótica sobre a realidade pressupõe a capacidade de compreender a transversalidade de vários campos de conhecimento; aqui tratamos das possíveis intersecções entre a economia e a epidemiologia. E não apenas porque são ciências que se ancoram em modelos matemáticos, mas, também, porque enquanto ciência não podem se limitar a isso.

Diante de uma pandemia como a que agora se faz presente e da necessidade de seu enfrentamento, qualquer gestor precisa do maior número de informações possíveis, articular teoria e empiria, revisar práticas e refletir sobre o cotidiano das rotinas e dos cenários que se impõem no dia a dia. Contudo, a *ótica holística* carrega consigo alguns princípios que se confundem com uma ética radical em todo processo de humanização assistencial. São eles: *equidade* (atenção primeiro aos mais vulneráveis), *integralidade* (atenção a todas as dimensões do ser humano) e *universalidade* (atenção garantida a todos, sem exceções de qualquer natureza).

A gestão no cotidiano da administração de uma crise como esta que enfrentamos exorbita o mero mando ou comando. Trata-se de um exercício permanente de criatividade em face a crise e crítica em face ao cenário. Criatividade muitas vezes impactantes, outras nem tanto. Mas todas consideradas, pois uma ação inútil em alguns cenários, pode vir a se tornar utilíssima em outros. A questão é o senso de oportunidade da equipe em torno do gestor para perceber isso. E esta percepção normalmente decorre da junção de dados, de dados consistentes e consolidados. Não há melhor campo de conhecimento para tanto que a economia e a epidemiologia, ampliadas pela *ótica* da transversalidade entre as duas ciências e suas concepções ampliadas.

Ao integrar as informações e dados de vários campos do conhecimento, indicadores epidemiológicos e indicadores econômicos, a título de exemplo, a interpretação da realidade fica mais próxima do real. E somente assim pode o gestor escapar da visão ingênua ou espontânea que se traduz pela visão da aparência e não da essência das coisas. Assim, enquanto a epidemiologia diz "quem", "onde" e "quantos" adoeceram e "como" isso se deu, a economia *humanística* traduz a realidade das necessidades sociais, também com os seus "quem", "onde", "quantos" e "como" precisam de uma ação e/ou intervenção governamental. Isso é gestão por resultados.

Estamos falando de uma operação que é intelectual (a percepção dos gestores diante da crise), portanto, construída sobre uma base racional em cotejo permanente com conceitos do mundo real; conceitos como *eficiência*, *eficácia* e *efetividade*, fundamentais para o que aqui se designa como gestão por resultados. Estes conceitos raramente são tratados no cotidiano das instituições com a importância e a centralidade que têm (ou deveriam ter). Foram evidenciados na segunda metade do século passado, na esteira da nova administração, denominada na língua inglesa como "*new public management"*.

E aqui não se trata de um exercício de retórica, mas, sim, de buscar a integração de dados econômicos com dados epidemiológicos, onde

"cotidiano" e "instituição" devem ser vistos numa perspectiva mais ampla possível. E onde tomamos como referência empírica um dos serviços públicos mais sensíveis e complexos que existem em qualquer sociedade – um sistema de saúde. E mais ainda, no curso de uma pandemia, onde as doenças pré-existentes continuam pressionando o sistema e a estas acrescentam-se uma epidemia de alta infectividade com grande impacto sobre a mortalidade geral da população.

Sempre bom lembrar que Peter Drucker (1909-2005), considerado por muitos como um dos "papas" da administração moderna, certa vez disse que um hospital é a mais complexa das organizações. Pois aqui estamos tratando de um sistema muito maior do que um hospital, do qual este é apenas uma "parte". Portanto, muito mais complexo ainda que o próprio hospital é o sistema no qual ele se insere. Eis o desafio, enfrentar toda essa complexidade com a simplicidade que a boa ciência nos oferta, na medida em que nos ajuda a interpretar a realidade, não como um conjunto de dados frios e objetivos, mais como uma realidade viva, de pessoas, portanto, de sujeitos em relação uns com os outros.

Por fim, não deve soar estranho ou exagerado dizer que estes campos de conhecimento sobre os quais aqui discorremos (uma economia *humanística* e uma epidemiologia *social*) são o que de mais humano a ciência pode produzir e que de mais científico a humanidade pode experimentar. E não se trata de superestimar este ou aquele campo de conhecimento, ao contrário, trata-se de reconceituar os *pré-conceitos* (HEGEL, 1997) e ressignificar os conteúdos semânticos de "velhos" discursos que, como nos lembrou Celso Furtado, já não dão conta da realidade presente.

Eis o desafio à nossa frente!

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACHELARD, Gaston. *A formação do espirito científico*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 1996.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder simbólico*. 9.ª edição. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2006.

FURTADO, Celso. *Em busca de um novo modelo – reflexões sobre a crise contemporânea*. 2.ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

HEGEL, George W.F. *Princípios da filosofia do direito*. São Paulo: Editora Ícone, 1997.

LACHMAN, Maíza. Economia: uma ciência da escassez. Disponível em https://administradores.com.br/artigos/economia-uma-ciencia-da-escassez. 2015.

MOSCOVICI, Serge. *Representações sociais: investigações em psicologia social*. 11.ª edição. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2015.

WEBER, Max. *Ciência e Política*: duas vocações. São Paulo: Editora Martins Claret, 2004.

Capítulo 16

Os impactos da pandemia do Coronavírus sobre o emprego, a renda e a desigualdade no Maranhão: Uma análise dos primeiros dois trimestres de 2020.

CAPÍTULO 16

OS IMPACTOS DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS SOBRE O EMPREGO, A RENDA E A DESIGUALDADE NO MARANHÃO: uma análise dos primeiros dois trimestres de 2020.

Alex Brito[1]
Daniele de Fátima Amorim Silva[2]
Francisco Mascarenhas Júnior[3].
Jersiton Tiago Matos[4]

1. INTRODUÇÃO

Análises sobre os impactos da pandemia no Maranhão são extremamente importantes dada a grande vulnerabilidade social do Estado, com um dos menores índices de desenvolvimento humano e taxa de formalização do país, bem como o menor rendimento nominal domiciliar *per capita* da federação. Apesar dos grandes esforços empreendidos ao longo dos últimos anos, não há mudanças estruturais tangíveis que suscitem uma mudança de direção dessa situação de extrema vulnerabilidade, agravada sensivelmente pela crise sanitária vigente. Portanto, este texto tenta estimar o que aconteceu com os níveis

[1]Doutor em Desenvolvimento pelo CPDA/UFRRJ. Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da UFMA. Líder do Grupo de Análise da Política Econômica – GAPE, e-mail: alex_brito@yahoo.com.
[2]Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE – FCL/UNESP), Pesquisadora do GAPE, Professora da Universidade CEUMA, e-mail: dfasilva89@gmail.com.
[3]Mestrando em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da UNICAMP/SP, Pesquisador do GAPE, e-mail: juniormascarenhas94@gmail.com.
[4] Graduando do Curso de Ciências Econômicas-UFMA e Assistente de Pesquisa do GAPE, e-mail: jersitonmattos@hotmail.com

de emprego e renda no Maranhão, no primeiro semestre de 2020, no auge da emergência sanitária global por conta do novo coronavírus.

A pandemia do coronavírus trouxe choques contundentes sobre o emprego e a renda no estado do Maranhão. Na tentativa de analisá-los, utilizamos a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua Trimestral (PNADC/T), referente ao segundo trimestre de 2020, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na última semana de agosto. Além dos aspectos sobre a renda e o emprego, estimamos ainda os impactos sobre a desigualdade de renda, considerando o rendimento de todos os trabalhos.

Na primeira seção deste texto, fazemos algumas considerações metodológicas quanto a análise dos efeitos da pandemia sobre o emprego, a renda e a desigualdade de renda. Na segunda seção, analisamos os impactos sobre o emprego e na seção seguinte, os resultados sobre renda e a desigualdade. Na última seção, apresentamos algumas considerações em função dos resultados encontrados.

2. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.

Para a análise do impacto da crise sanitária sobre o emprego e a renda, optou-se pelo estudo dos dados da PNADC/T, dada sua maior abrangência. Dessa pesquisa, selecionou-se os grupamentos de atividade e categorias ocupacionais que tiveram as maiores perdas de postos de trabalho. Os grupamentos selecionados foram: a) Comércio, reparação de veículos automotores e bicicletas (daqui em diante, chamado apenas como Comércio), b) Construção Civil, c) Transporte, armazenagem e correio (daqui em diante, apenas Transporte), d) Alojamento e Alimentação (daqui em diante, Alimentação). As categorias ocupacionais selecionadas foram: a) trabalhadores por conta própria

(daqui em diante apenas como conta própria[5]); b) empregador[6], c) trabalhador doméstico sem carteira assinada, e d) trabalhador familiar auxiliar.

O número absoluto de postos de trabalho destruídos foi coletado diretamente da PNADC/T e plotado em unidade de milhares nos gráficos. A aferição das perdas relativas de emprego, dadas em percentual, foi feita considerando a comparação com o nível da ocupação no trimestre imediatamente anterior ao último divulgado pela PNADC/T, conforme equações abaixo:

$$\boldsymbol{vt_{trim.anterior}} = \left[\left(\frac{T}{T_{t-1}}\right) - \mathbf{1}\right] * \mathbf{100} \qquad (1)$$

$\boldsymbol{vt_{trim.anterior}}$ é a variação em relação ao trimestre imediatamente anterior ($\boldsymbol{T_{t-1}}$), e $\boldsymbol{T}$ é o trimestre corrente, no caso o segundo trimestre de 2020 (2ºtri/20).

$$\boldsymbol{vt_{mesmo.trim}} = \left[\left(\frac{T}{T_{t-4}}\right) - \mathbf{1}\right] * \mathbf{100} \qquad (2)$$

$\boldsymbol{vt_{mesmo.trim}}$ é a variação em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, $\boldsymbol{T}$ é o trimestre específico, o 2º tri/20 e $\boldsymbol{T_{t-4}}$ é o mesmo trimestre no ano imediatamente anterior, no caso o 2º tri/19.

Outro indicador usado no estudo é a taxa de desemprego real, que consiste na junção da taxa de desocupação com o percentual da força de trabalho potencial[7]. Assim o referido indicador incide sobre a força de

[5] Trabalhadores por conta própria são aqueles que exploram, sozinho, o seu próprio empreendimento, com algum sócio ou com ajuda familiar voluntária, sem assalariamento de força de trabalho.

[6] Empregadores são os que exploram seu próprio empreendimento com pelo menos um trabalhador assalariado.

[7] O uso da **taxa de desemprego real** dá-se em função da incapacidade relativa da taxa de desocupação captar, adequadamente, o desemprego da força de trabalho, principalmente no contexto da pandemia, onde o desalento, e recusa de procura por emprego são maiores em razão das medidas de distanciamento e isolamento social. Por isso é importante, para o correto dimensionamento do desemprego, a utilização das

trabalho ampliada (força de trabalho + força de trabalho potencial) e não sobre a força de trabalho convencional (ocupados + desocupados).

Para estimar os efeitos sobre a renda, fizemos a diferença percentual entre o rendimento médio efetivamente recebido[8] pelo trabalho principal e o rendimento médio habitualmente recebido[9] designado por $\boldsymbol{r_t}$. Esse indicador pretende mostrar quanto do rendimento médio recebido num dado período variou em relação àquilo que o trabalhador considera como rendimento médio costumeiro.

$$\boldsymbol{r_t = \left[\left(\frac{Re_t}{Rh_t}\right) - 1\right] * 100} \qquad (3)$$

$\boldsymbol{Re_t}$ é o rendimento médio efetivo recebido no período $\boldsymbol{t}$ e $\boldsymbol{Rh_t}$ representa o rendimento médio habitual no período $\boldsymbol{t}$.

A aferição da redução relativa da renda, dadas em percentual, foi feita considerando dois períodos: o trimestre imediatamente anterior e o trimestre correspondente do ano anterior. As equações usadas foram as seguintes:

$$\boldsymbol{Re_{t-1} = \left[\left(\frac{T}{T_{t-1}}\right) - 1\right] * 100} \qquad (4)$$

$\boldsymbol{Re_{t-1}}$ é a variação em relação ao trimestre imediatamente anterior $\boldsymbol{T_{t-1}}$, e $\boldsymbol{T}$, que é o trimestre corrente, no caso o segundo trimestre de 2020 (2º tri/20).

$$\boldsymbol{Re_{t-4} = \left[\left(\frac{T}{T_{t-4}}\right) - 1\right] * 100} \qquad (5)$$

$\boldsymbol{Re_{t-4}}$ é a variação em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, $\boldsymbol{T}$ é o trimestre específico, no caso o 2º trimestre de 2020 e $\boldsymbol{T_{t-4}}$ é o

---

estatísticas da **força de trabalho potencial**, que consiste no somatório do contingente de desalentados, dos que não procuraram emprego, mas gostariam de alguma ocupação e, também, daqueles que, embora tivessem procurado emprego, não estavam disponíveis para exercê-lo no período da pesquisa.

[8] Rendimento médio recebido pelo trabalhador naquele período.

[9] Rendimento médio que o trabalhador costumava receber naquele período.

mesmo trimestre no ano imediatamente anterior, no caso o 2º trimestre de 2019.

Além dos indicadores supracitados, ainda apresentamos a redução do rendimento efetivo real do trabalho por estratos de renda, selecionando dois grupos principais: os 40% mais pobres e os 10% mais ricos. Primeiramente, considerando o valor real (deflacionado), estima-se o limite superior da renda dos 40% mais pobres, $\boldsymbol{r(q \leq 0,4)}$, e o limite inferior dos 10% mais ricos, $\boldsymbol{r(q \geq 0,9)}$. Após a criação dos grupos, é feito o cálculo do rendimento médio real mediante o estimador Horvitz-Thompson, $\boldsymbol{\hat{\mu}_{TH}}$.

$$\boldsymbol{\hat{\mu}_{TH} = \sum_{k=1}^{K} \frac{N_k}{N} (r_{ik} * d_{kt})} \qquad (6)$$

Onde, $\boldsymbol{K}$ é um conjunto de estratos e $\boldsymbol{N_k}$ é a população de cada estrato $\boldsymbol{k}$. Sendo assim, tem-se a média $\boldsymbol{\hat{\mu}_{TH}}$ para o rendimento $\boldsymbol{r}$ do grupo de característica $\boldsymbol{i}$ do estrato $\boldsymbol{k}$. Ainda, utiliza-se o deflator do estrato referente $\boldsymbol{d_{kt}}$, a fim de estimar a perda de renda do trabalho a partir dos valores deflacionados.

Ressalta-se que os microdados da PNAD Contínua trimestral são classificados como uma pesquisa amostral complexa. Ou seja, a estrutura do plano amostral pode assumir diversas características e se baseia em probabilidades desiguais para a seleção de indivíduos, diferente da amostra aleatória simples (AAS), em que todos os indivíduos possuem igual probabilidade de seleção. Este trabalho foi construído considerando somente a característica de estratificação, utilizando a pesquisa como uma amostra aleatória estratificada (AAE), são gerados resultados tomando por base apenas o plano amostral básico da pesquisa. O ferramental teórico e computacional para esta abordagem é derivado do trabalho de Thomas Lumley[10].

[10] LUMLEY, T. Complex Surveys: a guide to analysis using R. Wiley & Sons. 2010.

3. OS IMPACTOS DO CORONAVÍRUS SOBRE O EMPREGO NO MARANHÃO.

A PNADC/T trouxe algumas informações surpreendentes: uma delas diz respeito à situação do emprego, ou à destruição de postos de trabalhos nesses últimos seis meses. Contudo, apesar da grande maioria dos setores e categorias ocupacionais apresentarem elevadas taxas de destruição de emprego, é importante ressaltar que a Administração Pública registrou aumento de 6% no número de postos de trabalho criados, em relação ao primeiro trimestre desse ano, em grande parte devido ao esforço do governo estadual na mobilização de recursos no combate à pandemia do Coronavírus.

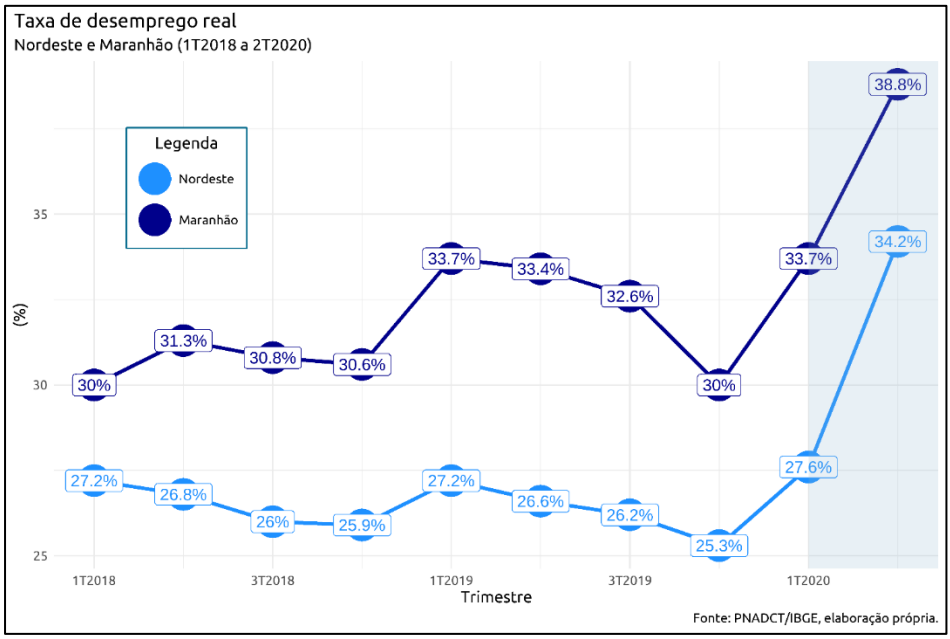
A criação de postos de trabalho, pela Administração Pública no Maranhão, não foi trivial, representou 3,4 vezes a criação média de emprego do setor na Região Nordeste, cuja taxa foi de 1,76%. Contudo, a criação de empregos também pode ser verificada por posição na ocupação. Uma categoria, particularmente importante, em que houve aumento de vagas, foi na categoria dos trabalhadores domésticos com carteira assinada, cuja criação de empregos foi de impressionantes 6,25% (o que representa um aumento de cerca de 1.000 novos postos), fenômeno que não tem paralelo quando comparado à Região Nordeste, onde a mesma categoria sofreu perdas de 16,3%. Muito provavelmente, esse fenômeno tenha sido causado pelas distorções da estrutura de desigualdade de renda, que amplia a poupança compulsória dos mais ricos, permitindo a contratação desse tipo de serviço.

Usualmente, a taxa de desocupação (principal indicador de mensuração do desemprego oficial) é o termômetro para avaliar a situação do (des)emprego. Contudo, a circunstância imposta pela crise sanitária/econômica tornou o indicador muito limitado, por não captar de maneira apropriada, o que de fato ocorre na situação de pandemia.

A razão para isso deve-se ao fato de o indicador, em geral, expurgar, do seu cálculo, aqueles que não procuraram emprego no

período de referência da pesquisa. Como a pandemia impôs regras de distanciamento e isolamento social, dificilmente as pessoas, que perderam seus empregos, iriam procurar novas vagas, seja pelo isolamento ou mesmo porque a atividade econômica desacelerou. Assim, a taxa de desocupação não conseguiria capturar o impacto efetivo desse comportamento.

Para tentar captar, razoavelmente, esse impacto, uma alternativa é combinar a taxa de desocupação com o indicador da força de trabalho potencial (aquelas pessoas que não estavam ocupadas nem desocupadas, mas que poderiam estar trabalhando; são elas: desalentados, pessoas que procuraram emprego, mas não estavam disponíveis para o trabalho ou àquelas que não procuraram, mas estavam disponíveis e gostariam de uma ocupação). Combinando esses indicadores teríamos uma taxa de desemprego real.



Bom, e o que essa informação nos diz? Considerando esse indicador, pode-se afirmar que o Maranhão foi o segundo estado da

Região Nordeste, onde o emprego foi mais severamente afetado pela crise do Coronavírus. Como pode ser observado no gráfico acima, o Maranhão chegou a incríveis 39% de desemprego pelo indicador da taxa de desemprego real! Isso sugere que 4 em cada 10 maranhenses encontravam-se desempregados em função da crise sanitária/econômica no trimestre finalizado em junho.

O patamar mais elevado da taxa de desemprego real na Região foi "puxado" pelos estados do Maranhão e de Alagoas, cujas taxas no último trimestre foram de 39% e 40% respectivamente. Nos demais estados, socioeconomicamente semelhantes, as taxas variaram entre 32% e 34%. Já para os estados do Ceará, Pernambuco e Bahia, as taxas ficaram num intervalo um pouco mais aberto, entre 29% e 36%.

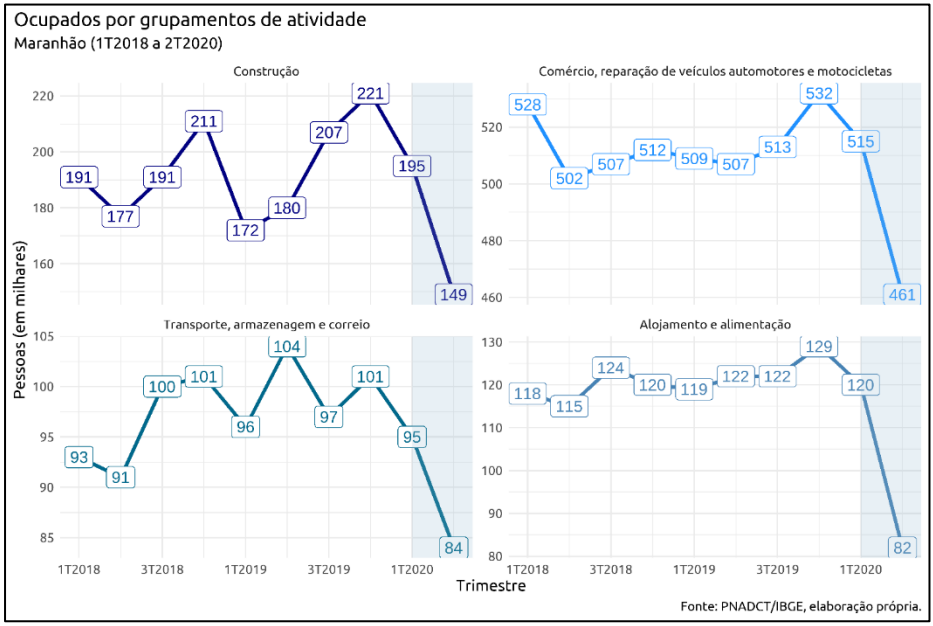
Evidentemente, esses patamares também são altos, mas apesar de elevados, esses indicadores estão distantes da taxa maranhense por, pelo menos, 5 pontos percentuais. Assim, Alagoas, com 40%, e Maranhão, com 39% de desempregados, representam os estados da região Nordeste onde o emprego foi mais duramente afetado pela crise sanitária vigente. A situação só não é pior em função das transferências monetárias implementadas que, de alguma forma, amenizaram a catástrofe da destruição de postos de trabalho na região.

Caso o nível real de desemprego demore a retornar ao patamar médio e estável, verificado até 2015, cuja taxa era de 15%, é pouco provável que a desigualdade de renda e a pobreza se reduzam significativamente, ainda que se tenha uma política que garanta alguma renda básica aos mais pobres.

3.1. Destruição de postos de trabalho por grupamento de atividades.

Do ponto de vista setorial (gráficos abaixo), o impacto foi maior para os seguintes grupamentos de atividade: Comércio, Construção Civil, Alimentação e Transporte. No conjunto, esses setores perderam quase 150 mil postos de trabalho, o equivalente a aproximadamente

7,5% da população ocupada[11] maranhense no último trimestre, finalizado em junho de 2020. Em termos absolutos, o Comércio foi o setor que mais destruiu empregos, num total de 54 mil postos, em seguida a Construção Civil, com 46 mil empregos destruídos e o setor de Alimentação e Transporte, com perdas de 38 mil e 11 mil postos, respectivamente. O impacto sobre o Comércio e o setor de Alimentação é particularmente significativo, dada a relativa estabilidade do nível de emprego que vinha ocorrendo nesses setores nos últimos oito trimestres, anteriores a 2020.

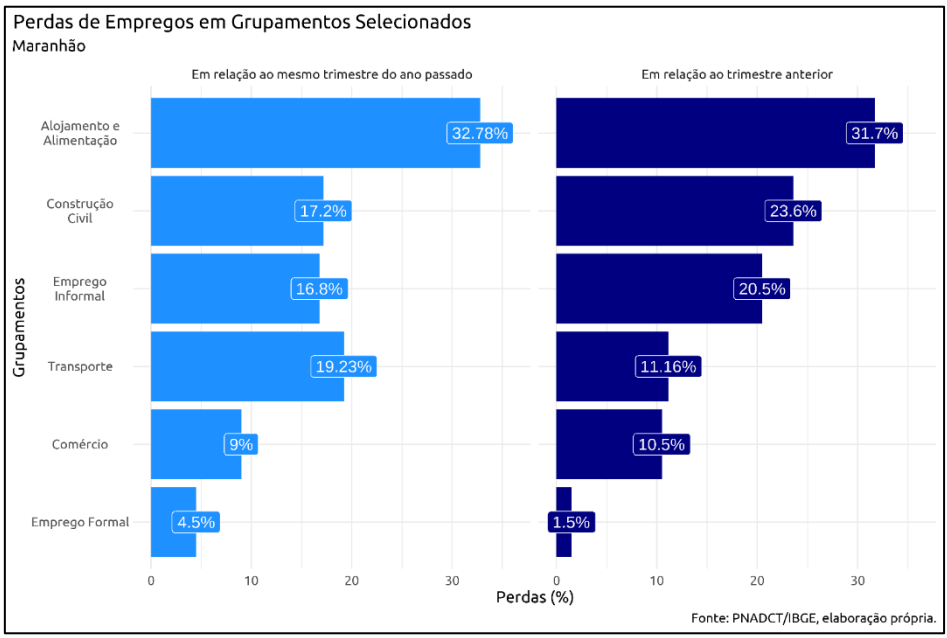


Do ponto de vista das perdas relativas, a análise considerou a destruição de postos de trabalho em relação ao trimestre anterior, obtendo assim o impacto sobre o emprego no semestre encerrado até

[11] De acordo com o IBGE, pela PNADC/T, a população ocupada (pessoas de 14 anos ou mais de idade), no segundo trimestre deste ano, era de 1,9 milhão de pessoas. Se acrescentarmos todos os setores da atividade econômica a perda é de 215 mil postos de trabalho, ou mais de 11% da população ocupada.

junho deste ano e considerou, ainda, as perdas em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, neutralizando os possíveis efeitos da sazonalidade sobre a flutuação do emprego e captando os impactos da pandemia sobre o nível da ocupação em 12 meses.

Em geral, o emprego formal (do setor privado) é o menos afetado pela crise do Coronavírus. A maior queda de empregos formais é de 4,5%, quando comparado ao nível do emprego em 2019 (mesmo trimestre). Considerando o semestre de 2020, as perdas de postos formais foram de apenas 1,5%. Por outro lado, o emprego informal (do setor privado) registra perdas de mais de 15% em ambos os comparativos (16,8% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior e 20,5% em relação ao último trimestre).

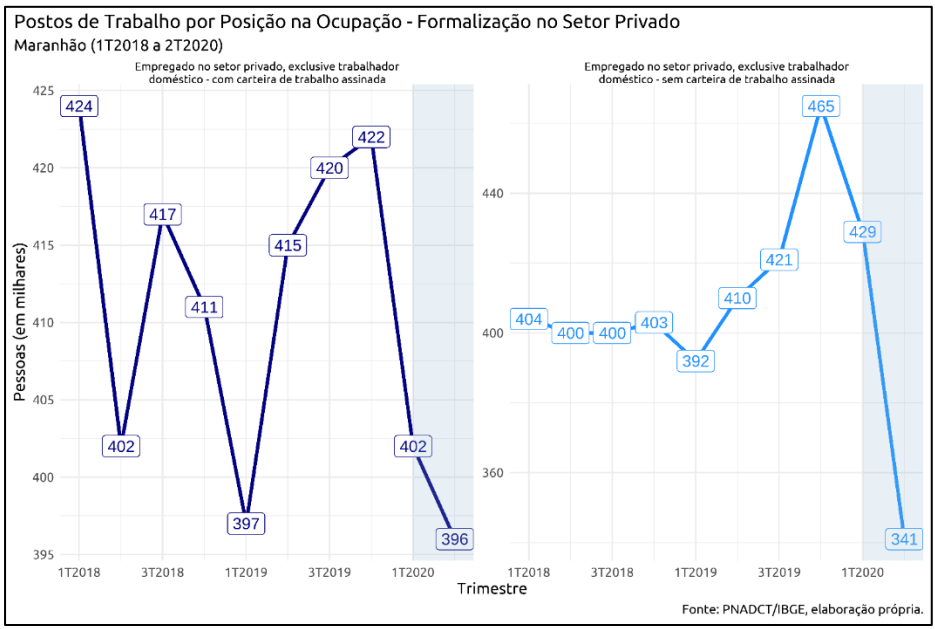


Como pode-se observar ainda, quer seja em relação ao trimestre anterior ou em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, o setor de Alimentação foi, proporcionalmente, o mais severamente afetado, dentre os demais setores, pela pandemia, com perdas de mais de 30% dos empregos em qualquer dessas comparações temporais. O Comércio

apresenta perdas equivalente na comparação temporal, 10,5% em relação ao trimestre anterior (1º tri/2020) e 9% em relação ao mesmo trimestre do ano passado.

3.2 Destruição de postos de trabalho por posição na ocupação.

Evidentemente, o impacto da crise do coronavírus foi maior na ocupação informal do Estado, uma vez que os postos formais, por natureza, têm aspectos institucionais que podem mitigar os efeitos adversos provenientes da crise. Além disso, no caso do Maranhão, a Administração Pública responde por mais de 45% dos postos de trabalho



da ocupação formal, o que garante grande proteção a esses empregos.

Como pode ser observado acima, considerando o primeiro semestre de 2020 (área hachurada em azul claro no gráfico), enquanto a ocupação formal do setor privado perde aproximadamente 6 mil postos de trabalho, o setor privado informal perde 88 mil postos, o equivalente

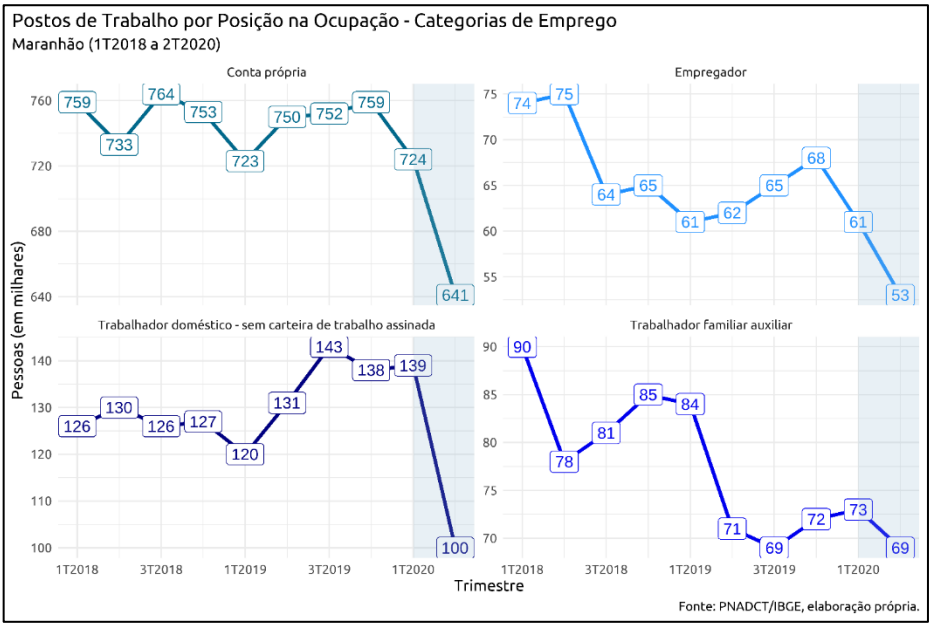
a quase 15 vezes o número de postos destruídos no setor privado formal da economia maranhense. Para uma ideia do que esses dados representam, basta comparar com a região Nordeste. Embora, a tendência seja a mesma (ou seja, a destruição no setor privado informal é sempre maior que a do formal), a magnitude do impacto é drasticamente diferente.

Como dito acima, enquanto no Maranhão, a destruição de postos de trabalho informais chega a ser, no semestre, quase 15 vezes maior que a do formal, na região Nordeste essa relação é de apenas 1,4 vezes, o que denota a enorme vulnerabilidade dos postos de trabalho no Maranhão às oscilações do ciclo econômico. Além disso, a queda do número de postos de trabalho formais do setor privado verificada em 2020, de 6.000 vagas, em decorrência da crise sanitária, foi inferior, por exemplo, à destruição de postos entre o 4º trimestre de 2018 e o 1º trimestre de 2019, que foi de 14 mil vagas. Portanto, a queda de postos formais em decorrência da crise sanitária não trouxe grandes modificações na variação desse tipo de emprego no Maranhão.

Outro aspecto em que se pode analisar o impacto da pandemia sobre o emprego, é diretamente sobre as categorias ocupacionais. Aquelas com maiores perdas foram os trabalhadores por conta própria que tiveram redução de 83 mil postos de trabalho; os trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho, com redução de 39 mil postos; os empregadores com redução de 8 mil vagas e os trabalhadores familiares, com diminuição de 4 mil.

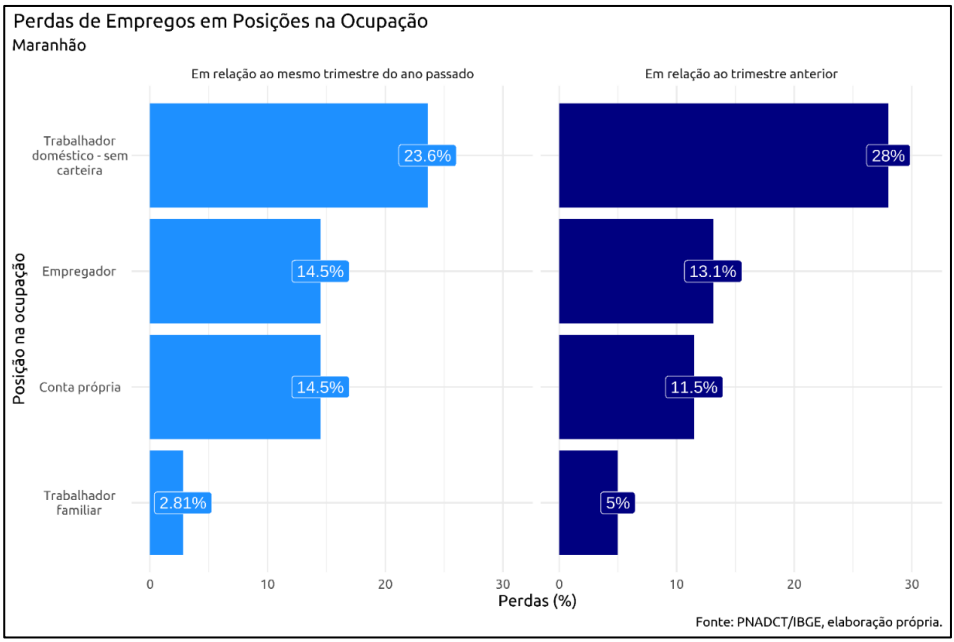
Há três considerações importantes na análise por categorias ocupacionais. A primeira é que os trabalhadores por conta própria representam aproximadamente 1/3 da população ocupada. É o maior contingente das categorias de ocupações que formam a população ocupada e, portanto, modificações nessa categoria afetam 1 em cada 3 maranhenses na força de trabalho. A destruição de postos de trabalho por conta própria no Maranhão representou 10,10% dos postos por conta própria destruídos em toda a região Nordeste até o mês de junho.

A segunda consideração diz respeito aos trabalhadores domésticos sem carteira assinada. Estes representavam 5% da população ocupada e 85% dos trabalhadores domésticos em geral (com carteira + sem carteira) no Maranhão. Portanto, mais de 8 trabalhadores domésticos, em cada 10, no Maranhão, são informais. As perdas de postos nessa categoria, no Estado, representaram 11,4% dos postos destruídos em todo o Nordeste. Mas, curiosamente, como citado no início dessa seção, os postos de trabalhadores domésticos formais (com carteira assinada) não sofreram perdas, tiveram acréscimo de cerca de 1.000 novos postos, o que representou uma alta de 6,25% nas vagas formais para trabalhadores domésticos.



A terceira observação diz respeito aos postos de empregador, as perdas no Estado representam pouco mais de 8% dos postos destruídos na região Nordeste. Contudo, apesar da magnitude elevada, as perdas de postos nesse primeiro semestre ainda foram menores, por exemplo, aos postos destruídos no terceiro trimestre de 2018, quando houve redução de 11 mil postos em relação ao segundo trimestre daquele ano.

Considerando as perdas relativas, são os trabalhadores domésticos sem carteira assinada a categoria ocupacional mais violentamente afetada pela crise no primeiro semestre de 2020. Pelo gráfico abaixo pode-se perceber que quando comparamos o último trimestre finalizado em junho com o primeiro trimestre de 2020, a destruição de postos nessa categoria chega a 28%; e em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, a destruição foi de quase 24%.

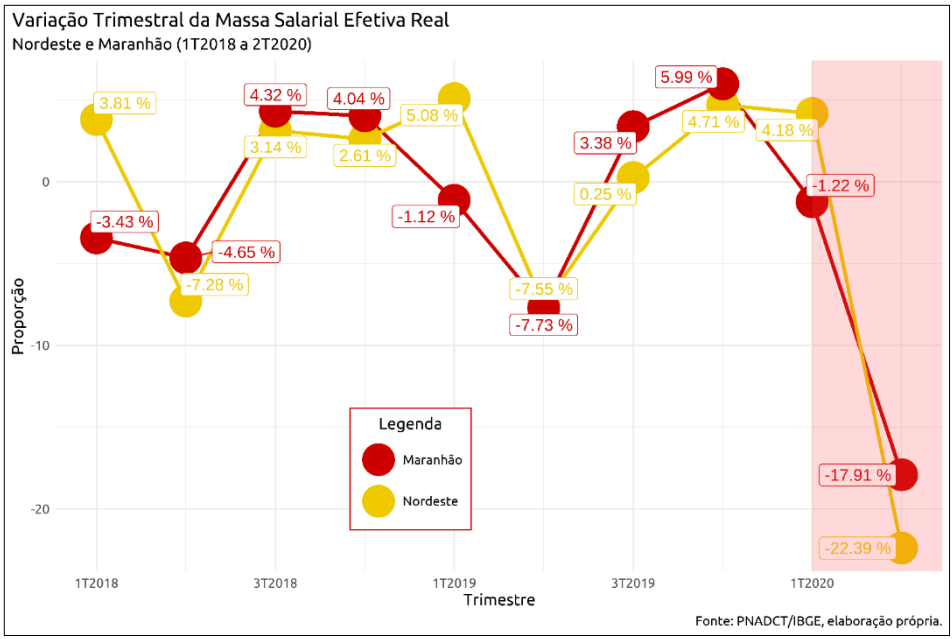


Os postos de empregadores tiveram perdas no semestre de pouco mais de 13% e nos últimos 12 meses de 14,5%. Os postos de trabalho por conta própria, embora em termos absolutos, como visto, representem a categoria mais atingida; em termos relativos, foram a terceira categoria de ocupação com maiores destruições de vagas, com perdas no primeiro semestre de 11,5% e de 14,5% em relação ao nível de junho do ano passado (mesmo trimestre do ano anterior).

4. OS IMPACTOS DO CORONAVÍRUS SOBRE A RENDA NO MARANHÃO

A interrupção das atividades econômicas como consequência da pandemia do novo coronavírus resultou em desmobilização da mão de obra no Maranhão, gerando uma perda de 215 mil postos de trabalho no segundo trimestre de 2020 (2º tri/20) e em consequência uma redução expressiva da massa salarial. A massa salarial efetiva total do trabalho principal é obtida mediante uma estimação da renda total a partir de dados amostrais.

Na comparação com o primeiro trimestre de 2020 (1º tri/20), a massa salarial efetiva registrou uma queda de 22,9% no Nordeste e 17,9% no Maranhão, como pode ser observado no gráfico acima.



No Maranhão, em termos monetários, a perda na massa salarial foi de aproximadamente R$300 milhões somente quando se olha para as quedas nos postos de trabalho. Se somarmos esse valor às reduções salariais do estoque de trabalhadores ocupados, temos que a queda na

renda total do estado foi da ordem de R$ 551 milhões, com elevada capacidade de afetar a demanda agregada. Isso mostra que os programas transferências de renda, principalmente, o Auxílio Emergencial (AE) terá um papel fundamental para amortecer a queda sobre a produção de bens e serviços locais.

Outra maneira de enxergar os impactos sobre a renda do trabalho é fazendo uma comparação do rendimento médio habitual com a rendimento médio efetivo, como realizado pelo IPEA (2020). Em tempos de normalidade, esses dois indicadores tendem a ser praticamente iguais, visto que efeitos sazonais e choques individuais de renda não são suficientes para mantê-los afastados. No entanto, diante de uma crise, o aumento da diferença entre eles fornece uma dimensão aproximada de como a renda da população ocupada está sendo afetada.

A tabela abaixo mostra a renda média habitual e a renda média efetiva do trabalho no Nordeste e no Maranhão, além da relação desses dois indicadores na região e a variação entre essas duas rendas. Nota-se que no 2º tri/20, a renda média habitual do Nordeste foi de R$ 1.680,00, enquanto a renda média efetiva foi de R$ 1.539,00, evidenciando uma variação negativa de 8,4%. No Maranhão, o primeiro indicador alcançou R$ 1.399,00 e o segundo R$ 1.285,00 no mesmo período, registrando queda de 8,1%. Embora as quedas se mostrem diminutas diante da severidade da crise tanto na região quanto no Estado, não se pode perder de vista que se trata da média geral incluindo o setor formal e informal. Além disso, a tabela fornece uma boa dimensão das disparidades de renda nessas duas esferas geográficas, visto que a renda habitual e efetiva do trabalhador maranhense perfez em média apenas 83% do rendimento dos trabalhadores nordestinos.

Tabela 1 - Rendimento médio efetivo versus rendimento médio habitual no 2T2020 – Nordeste e Maranhão

2º Trimestre de 2020	Maranhão	Nordeste
Rendimento Médio Efetivo Real	R$ 1.285,00	R$ 1.539,00
Rendimento Médio Habitual Real	R$ 1.399,00	R$ 1.680,00
Renda efetiva/Renda Habitual (%)	-8,1%	-8,4%
Proporção sobre o Rendimento Habitual	0,918	0,916

Fonte: PNADC T/IBGE, elaboração própria

Sugere-se ainda que a queda em menor intensidade possa ter sido amortecida pelo programa de compensação de renda do governo federal, o Programa Emergencial de Emprego e Renda a partir da Medida Provisória 936/20, que facultou aos empresários a redução da jornada de trabalho e salário na mesma proporção ou até mesmo suspensão do contrato de trabalho, com a garantia de que o governo faria a reposição com base nas faixas do seguro-desemprego, indo de R$ 1.045,00 a R$ 1.803,50.

Obviamente, os efeitos de tal medida restringiram-se ao mercado de trabalho formal, em especial, ao celetista, mas não se pode esquecer que no mercado de trabalho informal a tendência foi completamente distinta: a crise provocou o desaparecimento de quase 1/6 dos ocupados nessa categoria em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, conforme os dados PNADC/T. Isso significa que enquanto a MP serviu para amortecer ainda que parcialmente os impactos sobre os postos de trabalho e renda no mercado formal; a ausência de medidas específicas para o mercado informal, mais vulnerável ao ciclo econômico, resultou em maciças demissões e diferenças que se aproximam de 30% entre os rendimentos habitual e efetivo.

A diferença mais intensa entre as rendas efetiva e habitual revela-se no 2º tri/20, com a renda efetiva alcançando 91,9% da renda habitual no Maranhão. No 1º tri/20, a renda média habitual foi de R$1.377 e a renda média efetiva, de R$1.414,00, com uma diferença proporcional inclusive a favor desta última, já que esta ficou 2,6% acima da primeira. Entretanto, o primeiro trimestre além de carregar os efeitos da sazonalidade de ajuste salarial não foi afetado em sua totalidade pela crise, tendo em vista que os decretos de quarentena e isolamento social começaram a ser editados somente na segunda quinzena de março.

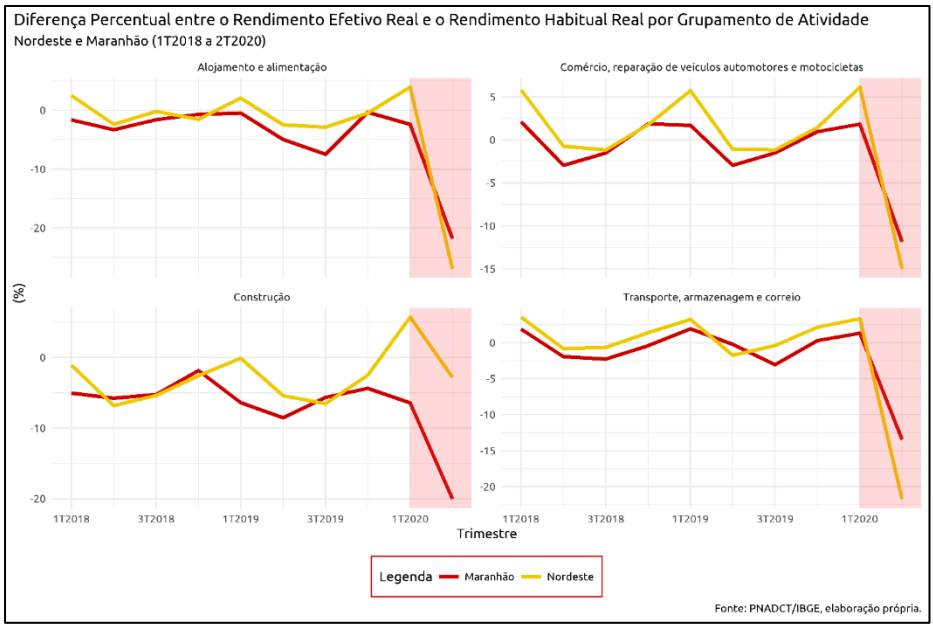
4.1 Evolução do rendimento médio real por grupamento de atividades.

A abertura PNADC/T por grupamento de atividades, expostas nos gráficos a seguir, mostra a profundidade da crise nos principais setores econômicos. É verdade que em termos de ocupação as atividades de Comércio, Construção Civil, Transporte e Alimentação foram as mais afetadas no segundo trimestre. No que diz respeito ao rendimento médio real efetivo, esses quatro segmentos protagonizaram as maiores quedas na comparação da proporção da renda efetiva em relação a renda habitual.

No Maranhão, Alimentação, por um lado, e Construção Civil, por outro, foram os grupamentos que apresentaram maiores discrepâncias entre os rendimentos habitual e efetivo. No primeiro caso, os trabalhadores receberam somente 78% da renda habitual, com o rendimento médio efetivo alcançando R$ 820,00. Embora os dados da PNADC/T, referentes ao 2º tri/20, tenham evidenciado que apenas 4,1% da população ocupada encontrava-se nesse segmento, chama-se atenção sobretudo para o elevado contingente de trabalhadores informais, que tiveram que conviver com reduções de renda sem nenhuma contrapartida durante a crise.

Seguindo essa mesma tendência, os trabalhadores da Construção Civil perderam 20% de suas rendas em relação às habitualmente recebidas, o que equivale a um rendimento médio de apenas R$ 874,00. No Nordeste, a proporção do rendimento efetivo em relação ao rendimento habitual entre os trabalhadores da Construção Civil ficou acima de 97%, tendo em vista que ambos apresentaram crescimento nessa base de comparação.

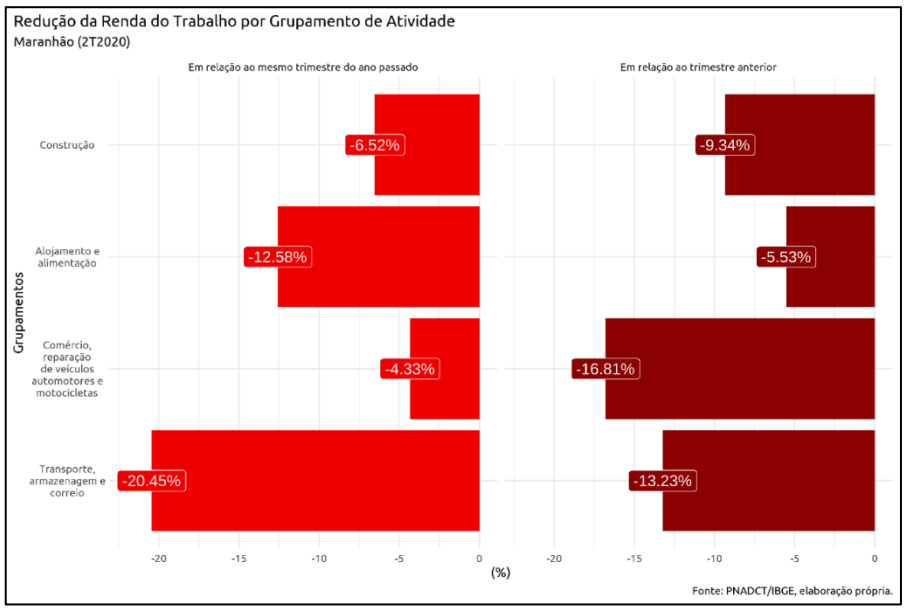
Em relação aos grupamentos de Comércio e Transporte, os desvios da renda efetiva da renda habitual ficaram na casa dos 87%, mais próximas da média geral de todas as atividades no Maranhão, enquanto no Nordeste a proporção para o grupamento Transporte ficou abaixo de 80%.



No gráfico abaixo, a variação da renda efetiva por grupamento de atividades foi realizada em relação ao trimestre anterior (2º tri/20 contra 1º tri/20) e a variação em relação ao mesmo trimestre do ano anterior (2ºtri2020 contra 2ºT2019), a fim de analisar o impacto conjuntural isento dos efeitos sazonais.

Na comparação com o 1º tri/20, os rendimentos efetivos mais afetados foram os dos grupamentos de Comércio e Transporte, com quedas de 16,8% e 13,3% ao mesmo tempo. Em consequência, o rendimento efetivo que foi de R$1.434,00 no 1º tri/20 para o setor de Comércio, recuou para R$ 1.193 no 2º tri/20, o que significa que os trabalhadores passaram a receber em média somente 83,1% da renda do

início do ano. No caso do grupamento de Transporte, o rendimento médio efetivo alcançou R$ 1.128,00 ante R$ 1.300 no 1º tri/20, algo em



torno 87% da renda recebida anteriormente.

Como observado no gráfico anterior, os grupamentos de Alimentação e Construção Civil apresentaram as maiores discrepâncias entre as rendas efetiva e habitual. Ainda na mesma base de comparação, os rendimentos efetivamente recebidos pelos ocupados nessas atividades registram recuo de 5,5% e 9,3%, ou seja, as rendas médias alcançaram um piso de R$ 820,00 e R$ 874,00, respectivamente, algo em torno de 80% do salário-mínimo vigente, o que reforça ainda mais a suposição de precarização e maior vulnerabilidade dos trabalhadores desses grupamentos.

Na comparação com o mesmo trimestre do ano anterior (2º tri/20 contra 2º tri/19), a renda efetiva dos ocupados no grupamento de Transporte apresentou contração de 20,4%, significando que os trabalhadores estão recebendo menos de 80% do que recebiam naquele período, mesmo considerando todas as possibilidades de compensação

por parte do governo para aqueles que possuem vínculos formais. No caso do grupamento de Alimentação, com a segunda renda mais afetada no período, a renda efetiva recuou 12,4%, sendo que no 2º tri/19 era equivalente a R$ 938,00.

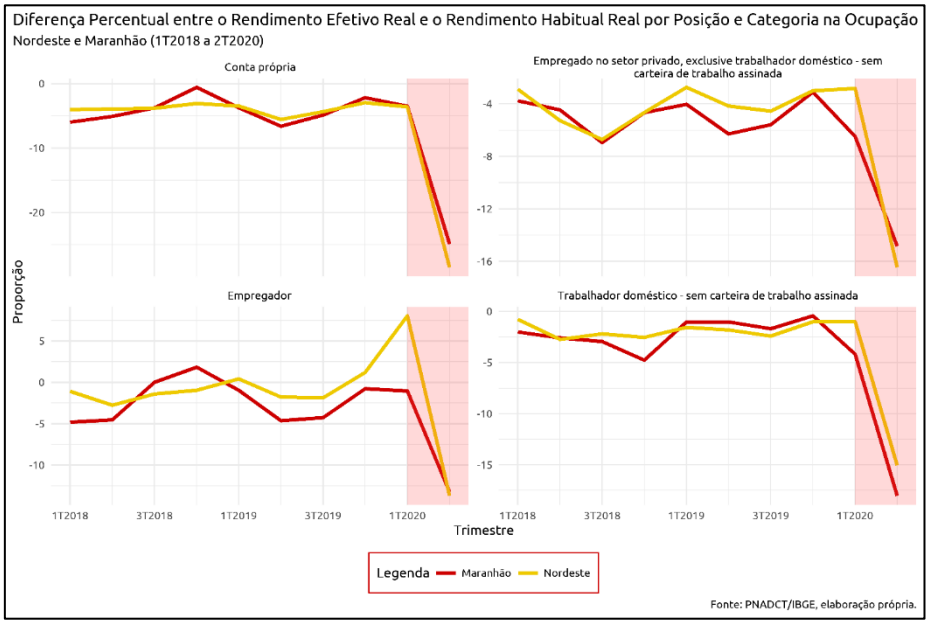
Considerando ainda a mesma base de comparação, observa-se que os grupamentos de Construção Civil e Comércio registraram perdas de 6,5% e 4,3%, respectivamente. Em ambos, considerando as remunerações obtidas no ano passado, que foram de R$ 935,00 e R$ 1.247,00 na mesma ordem, a renda atual ainda representa em média 94,5% da renda recebida no ano anterior, ainda que, no caso da Construção Civil, estruturalmente, esse valor esteja abaixo do salário-mínimo vigente (1.045,00).

4.2 Evolução do Rendimento médio efetivo por posição na ocupação.

Conforme Brito et. al (2020), os impactos da crise foram amplificados no setor informal do Estado, composto pelos ocupados por conta própria, trabalhadores sem carteira assinada e empregadores. Estruturalmente, o mercado de trabalho informal concentrava até o primeiro trimestre do ano corrente quase dois terços da população ocupada (64,5%). Diante dessa conjuntura, nos gráficos a seguir, apresentam-se as amplitudes das quedas do rendimento médio efetivo em relação ao rendimento habitual por posição e categoria na ocupação no Nordeste e no Maranhão.

Assim como ocorreu com a destruição de postos de trabalho, a categoria conta própria foi a mais afetada pelo diferencial entre a renda efetiva e a renda habitual, com uma queda de 24,9% no Maranhão e 28,5 % no Nordeste. No Maranhão, a média do salário efetivo dessa posição foi de R$ 685,00, somente 75% da renda que se auferiria em um cenário de normalidade (R$ R$ 912,00). No caso do Nordeste, a situação foi ainda mais crítica, visto que os trabalhadores por conta própria receberam somente 71,5% da renda habitual, ou seja, R$ 780,00.

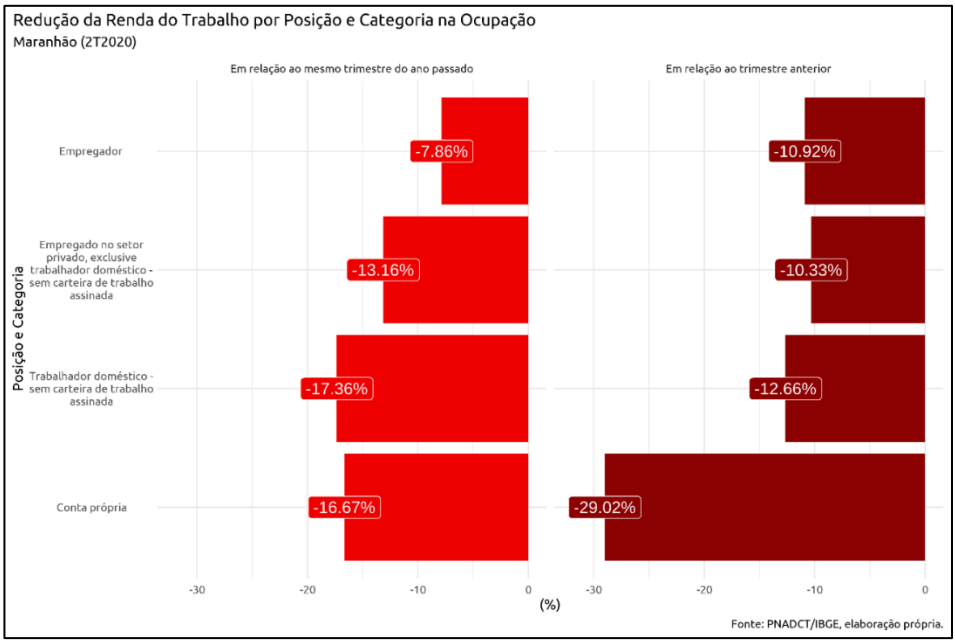
A segunda categoria com maior impacto no rendimento, em decorrência desse cenário de instabilidade, foi a do trabalhador doméstico sem carteira assinada, com um recuo do ganho efetivo em relação ao habitual de 18%. A renda média efetiva da empregada doméstica sem carteira assinada (a quase totalidade dos postos é ocupada por mulheres), categoria que concentrou 100 mil empregadas no Estado (85,4% das ocupadas no trabalho doméstico), foi de apenas R$ 400,00 no 2º tri/20. Dentro da estrutura de emprego e renda, essa é a categoria com o menor nível de renda comparativamente às demais, dado que essas trabalhadoras auferiram um pouco mais de 1/3 do salário-mínimo.



A renda efetiva em relação à renda habitual dos empregados no setor privado sem carteira de trabalho assinada, excluindo trabalhador doméstico, recuou 14,8%. O trabalhador sem carteira está enquadrado dentro da categoria informal justamente por não possuir vínculo empregatício e assim não desfrutar dos benefícios que os trabalhadores com vínculo formal possuem. No 2º tri/20, o rendimento médio efetivo dessa categoria foi de R$ 660, aproximadamente 47% do salário

daqueles com vínculos formais ativos, muito embora perfizessem 46,2% dos empregados do setor privado.

Em termos relativos, os trabalhadores por conta própria tiveram a maior queda no rendimento médio efetivo na comparação com o 1º tri/20. No período, o salário auferido pela categoria foi de R$ 965,00, recuando 29,0% no 2º tri/20. Em relação ao mesmo período do ano anterior, a queda foi menor, mas ainda na casa de dois dígitos (-16,7%), visto que naquele interstício o rendimento médio era de R$ 822,00. Como já salientado, a vulnerabilidade dos trabalhadores dessa categoria ficou mais evidente diante das medidas de isolamento social e contenção de circulação das pessoas, impossibilitando a realização das atividades monetárias destes que representavam 32,1% da população ocupada no 2º tri/20, exatamente 641 mil trabalhadores.



A outra categoria com maior queda no rendimento efetivo foi a do trabalhador doméstico sem carteira (-12,6% em relação ao 1º tri/20 e 17,3% contra o 2ºT2019). O rendimento médio efetivo dessa categoria

foi de exatos R$ 484 no 2º tri/19, já considerado extremamente baixo, principalmente quando as evidências mostram que na maioria das vezes esse é o único rendimento proveniente do trabalho para essas famílias, reforçando a necessidade de programas amplos de complementação e compensação de renda.

Ainda analisando a redução da renda do trabalho em termos relativos, em terceiro lugar aparece a categoria do empregado do setor privado sem carteira assinada. O rendimento médio efetivo desses trabalhadores foi 10,3% menor que o obtido no 1º tri/20 (recuando de R$ 736,00 para R$ 660,00). Na comparação com o mesmo período do ano passado (R$ 760,00), a queda no poder de compra foi de 13,2%. Ainda que os recuos pareçam ser pequenos em relação às outras categorias, a participação dessa categoria na força de trabalho não é desprezível, de modo que considerando as destruições de postos de trabalho e as perdas salariais, na mesma base de comparação, o impacto na massa salarial total foi de R$ 100,9 milhões.

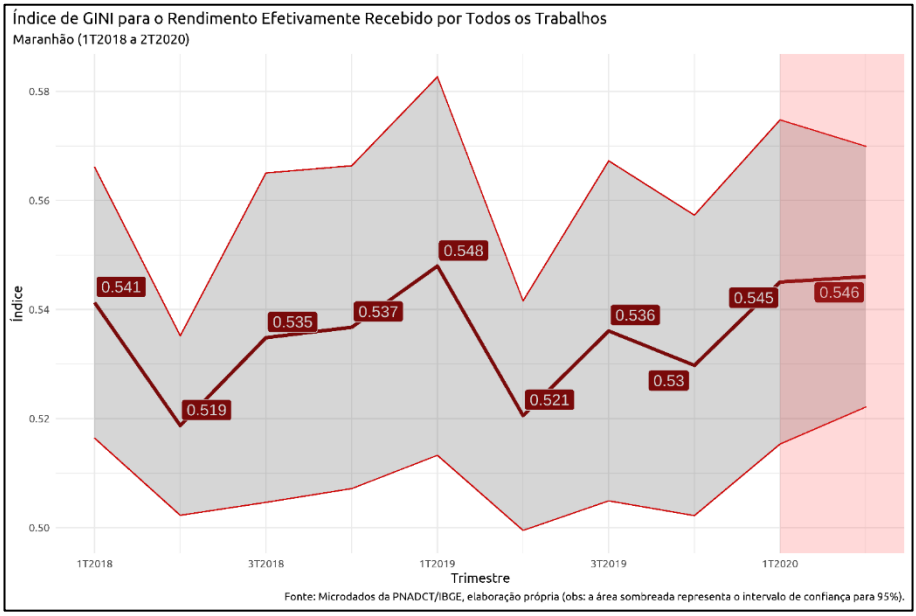
4.3. Efeitos sobre a desigualdade da renda do trabalho.

Que a crise pandêmica tem tido uma capacidade substancial de escancarar a vulnerabilidade das populações historicamente à margem da sociedade não restam dúvidas. O grande problema dessa relação é que atividades simples do dia a dia começam a se tornar mais complexas, por exemplo, a garantia de subsistência da família a partir da aquisição de insumos básicos para a alimentação.

A Universidade King's College London e da Universidade Nacional da Austrália estimam que no cenário mais pessimista, aproximadamente 14 milhões deverão entrar na linha de pobreza no Brasil somente em 2020. No Maranhão, estimativas iniciais feitas pelo GAPE mostram que a população extremamente pobre saiu de 7,2% para 11,9% no 2º tri/2020, dados preocupantes e resultantes da explosão no

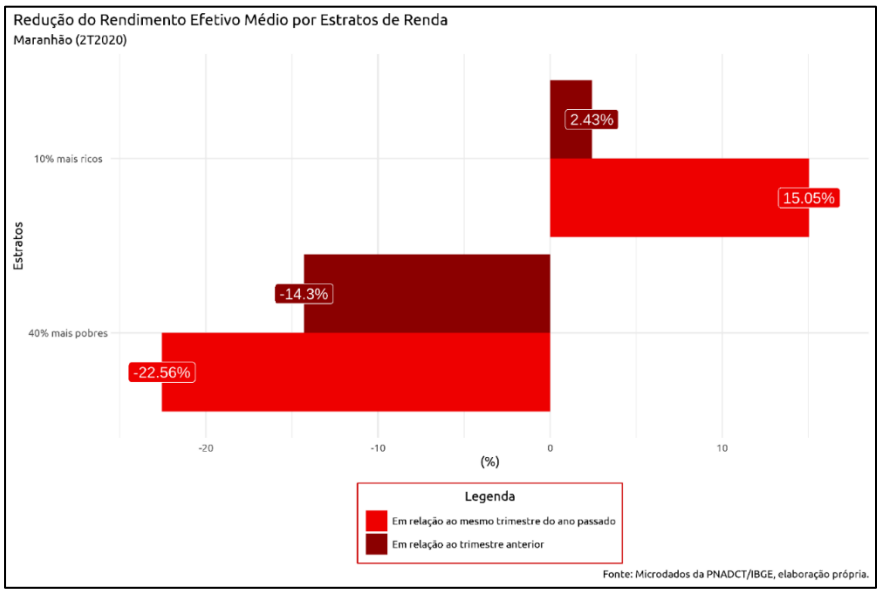
número de desempregados e crescimento da população fora da força de trabalho.

É exatamente nesse quadro de perspectivas para o avanço da pobreza que se observa crescimento na desigualdade salarial no Estado no 2º tri/19, medida pelo índice de Gini, com avanço de 4,7% em relação ao mesmo período do ano anterior, saindo de 0,521 para 0,546. Em relação ao 1º tri/20, o índice ficou praticamente estável (0,545 para 0,546). Esse resultado é relevante considerando que é algo anormal para o 2º trimestre, caracterizando uma quebra do comportamento sazonal.



No período em análise, o rendimento efetivo dos 40% mais pobres caiu 22,5%; ao passo que a renda dos 10% mais ricos registrou um avanço de 2,4%, como pode ser observado no gráfico abaixo. Contra o 2º tri/19, as desigualdades em termos de perdas de renda saltam aos olhos, tendo em vista que enquanto no estrato inferior a renda efetiva teve contração de 22,5%; a renda dos 10% mais ricos registrou expansão de 15,05%, uma diferença de ganho de aproximadamente 40 vezes para estrato superior.

Essas perdas com magnitudes tão distintas traduzem apenas as disparidades que existem estruturalmente no mercado de trabalho estadual, visto que a quase totalidade dos postos informais de trabalho é ocupada pela fração da população mais pobre, exatamente a mais afetada pela crise do coronavírus e que demandará políticas mais consistentes de geração de empregos de boa qualidade e renda estável.



4 Considerações Finais.

Não é demais lembrar que quando a desigualdade de renda começa a se elevar no nosso Estado, a partir de 2014, é "coincidentemente", quando a taxa de desemprego real sai do patamar médio de 15% e vai para 20% em 2016 e chega a 30% em 2018. Ou seja, o desemprego real, no Maranhão, já havia dobrado entre 2015 e 2018! E, de 2018 a 2020, com a pandemia, chega a incríveis 39%.

Portanto, é muito provável que a desigualdade de renda no Maranhão esteja, umbilicalmente, associada ao nível de emprego, o que torna ainda mais dramática a situação da grande maioria dos

maranhenses. Primeiro porque a informalidade é o lugar comum de 7 em cada 10 maranhenses, segundo porque, dado esse enorme contingente de informais na ocupação, são, especialmente, os maranhenses, os nordestinos mais vulneráveis ao ciclo econômico.

Em outras palavras, o Maranhão não é apenas o segundo estado mais drasticamente atingido pela pandemia da região Nordeste. É, também, o lugar onde os vulneráveis, trabalhadores informais, são ainda mais suscetíveis às vigorosas oscilações do ciclo econômico. Como pôde ser observado nas estatísticas apresentadas, enquanto no Nordeste, para cada 1 emprego formal, teve-se 1,4 empregos informais destruídos, no Maranhão, para cada 1 posto formal extinguido, tivemos outros 15 postos informais ceifados. Logo, não é exagero dizer que os vulneráveis no Maranhão são, pelo menos, 10 vezes mais suscetíveis que os demais nordestinos, na média.

Outro aspecto importante a destacar é que esse quadro não é uma necessária implicação provocada pela crise pandêmica neste ano, mas uma tendência que se alastra pela economia maranhense, pelo menos, desde 2015, e, obviamente, acelerada em 2020. Portanto, a situação posta exige que a prioridade das políticas públicas esteja focada na formalização e não apenas no aumento do nível de ocupação do Estado, que, grosso modo, não garante a redução da vulnerabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Medida Provisória 936/2020 de 1o de abril de 2020**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm. Acesso em: 15/05/2020

BRITO, A. S.; SILVA, D. F. A; MASCARENHAS JR; F. P.; MATOS, J. T. Os impactos da crise do CORONAVÍRUS sobre o nível do Emprego no Maranhão. **Texto para Discussão**, n. 3, v. 1. Departamento de Economia – UFMA. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico – PPGDSE, setembro de 2020.

_____. A crise do Coronavírus e seus desdobramentos sobre o nível de Renda no Maranhão. **Texto para Discussão**, n. 4, v. 1. Departamento de Economia – UFMA. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico – PPGDSE, outubro de 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua. **Características Adicionais do Mercado de Trabalho**. IBGE, Rio de Janeiro, 2019.

____. Indicadores IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua. Divulgação Especial. **Medidas de Subutilização da Força de Trabalho no Brasil**. IBGE, Rio de Janeiro, 2017.

____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua. **Notas Técnicas**. Versão 1.8. IBGE, Rio de Janeiro, 2020.

____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua. **Notas Técnicas 02/2016**. Medias de Subutilização da Força de Trabalho. IBGE, Rio de Janeiro, 2016.

____. Sistema IBGE de Recuperação Automática. **PNADC/T.** Em: https://sidra.ibge.gov.br/home/pnadct/maranhao. Acesso em: 28, 30, 31/08; 07,08,09 e 10/09/2020.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: o que dizem os microdados da PNAD covid-19. **Carta de Conjuntura: Mercado de Trabalho**, n. 48, 3º trimestre de 2020.

LUMLEY, T. **Complex Surveys: a guide to analysis using**. R. Wiley & Sons. 2010.

SUMNER, A.; ORTIZ-JUAREZ, E.; HOY, C. Precarity and the pandemic. COVID-19 and poverty incidence, intensity, and severity in developing countries. WIDER Working Paper 2020/77. United Nations University World Institute for Development Economics Research, June 2020.

Capítulo 17

As ações estratégicas em meio a crise sanitária: A resposta do Maranhão a COVID-19 e suas implicações no tecido socioprodutivo

Capítulo 17

AS AÇÕES ESTRATÉGICAS EM MEIO A CRISE SANITÁRIA: a resposta do Maranhão a COVID-19 e suas implicações no tecido socioprodutivo

Dionatan Silva Carvalho[1]
Talita de Sousa Nascimento Carvalho[2]
Marlana Portilho Rodrigues Santos[3]
Anderson Nunes Silva[4]
Leonardo Vinícius Cruz Moraes[5]

1. INTRODUÇÃO

Por meio da Portaria N° 188, de 03 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde declarou emergência em saúde pública de importância nacional, em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (SARS-COV-2) que desencadeou a doença Covid-19. Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou o estado de pandemia de Covid-19, o que exigiu esforço conjunto do Sistema Único de Saúde do Brasil para identificação da etiologia das ocorrências, bem como, a adoção de medidas proporcionais e restritivas aos riscos.

[1] Economista, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico pela UFMA e Especialista em Estatística pela UEMA e Presidente do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC).
[2] Economista, Mestre e Doutoranda em Políticas Públicas pela UFMA, pesquisadora do Grupo de Avaliação da Pobreza e de Políticas Públicas direcionadas à pobreza (GAEPP), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA (PPGPP). Chefe do Departamento de Estudos Populacionais e Sociais do IMESC.
[3] Economista, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico pela UFMA e Especialista em Estatística pela UEMA e pesquisadora do IMESC.
[4] Economista, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico pela UFMA e Chefe de Departamento de Contas Regionais e Finanças Públicas
[5] Graduando em economia pela UFMA. Pesquisador do IMESC.

A partir do primeiro caso confirmado de contaminação pelo novo coronavírus no Brasil, em 26 de fevereiro de 2020, uma corrida contra o tempo foi dada para preparar o sistema de saúde para receber os pacientes contaminados. Para tanto, os governos estaduais lançaram mão de medidas de distanciamento social como tentativa de conter a expansão do novo coronavírus em seus territórios e amenizar o impacto da pandemia no sistema hospitalar.

Uma das grandes discussões no período pandêmico foi o impacto das medidas de distanciamento social, sobretudo, as implicações das restrições de funcionamento de algumas atividades empresariais sobre o emprego e a renda das pessoas. Isso exigiu dos governantes diversas ações no intuito de mitigar os efeitos da pandemia no tecido socioprodutivo.

As medidas de distanciamento social não foram conduzidas pelo governo federal e cada estado estabeleceu suas medidas de restrições na mobilidade das pessoas e de atividades produtivas, o que ocasionou descontentamento entre cidadãos e empresários. Contudo, para garantir que as medidas de distanciamento social fossem cumpridas, os governos adotaram uma estratégia em comum: classificação das atividades econômicas em essenciais e não essenciais.

Sem definição teórica-dogmática sobre o que é ou não essencial, os governos estaduais classificaram as atividades conforme às suas particularidades. Essa imprecisão quanto à definição, de acordo com Niebuhr (2020), é antiga, já que essas expressões são tratadas na Lei 7.783/1989, que aborda o direito à greve e a interrupção de determinadas atividades, elencando apenas uma lista de atividades consideradas essenciais. A inexistência jurídica sobre a definição do que vem a ser essencial ou não, foi também uma das dificuldades enfrentadas pelos governos estaduais.

No Estado do Maranhão, a relação das atividades essenciais foi estabelecida, inicialmente, no Decreto Estadual Nº 35.677, de 21 de março de 2020, e foram incrementadas em outros três decretos

posteriormente lançados, que totalizaram 22 atividades essenciais. Foram suspensas todas as atividades que potencializavam ou ocasionavam aglomerações de pessoas, a exemplo, de eventos, academias, *shopping centers* e dentre outros, enquanto foram mantidas as atividades médico-hospitalares e de medicamentos; materiais de construção; serviços de tratamento e fornecimento de água, energia elétrica e esgoto; distribuição e a comercialização de álcool em gel e produtos de limpeza; clínicas, consultórios e hospitais veterinários, *pet shops* e lojas de produtos agropecuários; as atividades industriais e etc..

O governo estadual maranhense implementou ações e políticas, desde o início da pandemia, como forma de combater a expansão da doença no estado e minorar o impacto negativo sobre as atividades produtivas, além de dar uma resposta à sociedade sobre essas ações de enfrentamento.

Para compreender o desempenho do Maranhão e discutir as ações adotadas em 2020, pelo governo, para reduzir o ritmo de contágio da Covid-19, o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC) realizou uma série de exercícios de projeção das curvas de contaminação e de estimativas do desempenho da economia do Maranhão para o período mais agudo da pandemia no ano de 2020. Dessa forma, esse trabalho torna público alguns desses exercícios, suas discussões e conclusões sobre as implicações da Covid-19 no tecido socioprodutivo do Estado do Maranhão.

Além desta introdução, o trabalho está dividido em mais duas seções. Na segunda seção, aborda-se as ações de enfrentamento da pandemia pelo governo estadual maranhense, a partir dos decretos estaduais e demais mecanismos legais e suas implicações na saúde e na economia do Estado. Na terceira seção são feitas as considerações finais.

2. AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA PELO GOVERNO DO MARANHÃO: estratégias e resultados

2.1. Medidas de prevenção e combate na área da saúde

Os estados do Maranhão e de Roraima foram os últimos estados a apresentar registros de casos da Covid-19, no dia 20/03/2020. Todavia, frente a expansão dessa nova doença, o Governo do Estado do Maranhão iniciou, precocemente, uma série de medidas de cunho sanitário e não farmacológicas antes de o vírus se alastrar pelo estado, com a finalidade de minimizar a epidemia no território estadual. As principais medidas foram: ampliação de leitos de UTI, na capital e no interior do Estado; reserva de leitos exclusivos para casos de Covid-19; ampliação de hospitais para alas exclusivas para covid-19; cancelamento de eventos com aglomeração, distância de 2 metros em restaurantes; suspensão por 14 dias dos servidores com sintomas; suspensão das aulas presenciais nas unidades de ensino da rede estadual de educação, do Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão - lEMA, da Universidade Estadual do Maranhão - UEMA e da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão - UEMASUL, nas instituições de ensino das redes municipais e nas escolas e instituições de ensino superior da rede privada localizadas no Estado do Maranhão.

No dia 13 de março de 2020, o governo do estado divulgou o Plano Estadual de Contingência do Novo Coronavírus (COVID-19). Em consonância com o Plano de Contingência Nacional e com o modelo de Gestão de Riscos, o Plano propôs “a identificação de ações de gestão, vigilância epidemiológica e sanitária, assistência à saúde, diagnóstico e educação em saúde” (SES, 2020, p. 9). O Plano contemplou três níveis de resposta, levando em consideração a transmissibilidade da doença, a propagação geográfica, a gravidade clínica, a vulnerabilidade da população, a disponibilidade de medidas preventivas e recomendações da Organização Mundial da Saúde. Ao contemplar três níveis de resposta

e ações em cada nível, conforme o perfil epidemiológico, o Plano buscou orientar a comunidade e profissionais quanto às medidas de controle e contenção de riscos, no intuito de evitar a disseminação da doença em âmbito estadual (SES, 2020). Assim, serviu de subsídio para que o governo adotasse as medidas de distanciamento social implementadas nos decretos.

Em 19 de março de 2020, o governo estadual decretou estado de calamidade pública em virtude do aumento do número de infecções pelo vírus HIN1, da existência de casos suspeitos de contaminação pela Covid-19 (Decreto Nº 35.672[6]), o que permitiu maior flexibilidade na implementação das medidas de controle e gerenciamento de risco. Isso foi necessário, porque com a decretação de calamidade pública, os estados ficaram dispensados de cumprir metas fiscais e de limitação de empenho e suspensão da contagem de prazos e de enquadramento em outras regras fiscais, como gasto com pessoal e endividamento, em conformidade com o Artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nº101/2000). No Maranhão, isso contribuiu para a tomada de decisões assertivas no combate, em caráter de prioridade, à rápida propagação da doença, e consequentemente, preservação de vidas humanas, apesar dos efeitos negativos sobre a economia.

No dia 21 de março, foi lançado o Decreto Nº 35.677/2020, que suspendeu as atividades comerciais e de prestação de serviços não essenciais. As atividades essenciais[7] foram definidas nos decretos de

[6] O Decreto Estadual nº.35.672 declara estado de calamidade pública no Estado do Maranhão em virtude do aumento do número de infecções pelo vírus HIN1, da existência de casos suspeitos de contaminação pela COVID-19 (COBRADE 1.5.1.1.0 - Doença Infecciosa Vira!), bem como da ocorrência de Chuvas Intensas (COBRADE 1.3.2.1.4) nos municípios que especifica.

[7] assistência médico-hospitalar, a exemplo de hospitais, clínicas, laboratórios e demais estabelecimentos de saúde; distribuição e a comercialização de medicamentos; distribuição e a comercialização de gêneros alimentícios por supermercados e congêneres; serviços relativos ao tratamento e abastecimento de água; serviços relativos à geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; serviços de captação e tratamento de esgoto e lixo; serviços funerários; serviços de telecomunicações; processamento de dados ligados a serviços essenciais;

números 35.677 (21/03/2020), 35.678 (22/03/2020), 35.714 (03/04/2020) e 35.746 (20/04/2020) e totalizaram 22 atividades.

No dia 30/04/2020, foi impetrada a decisão concessiva de tutela de urgência n° 08113507-41.2020.8.100001 do Ministério Público do Estado do Maranhão, decisão judicial para que o Governo do Estado decretasse *lockdown* por 10 dias na Grande Ilha (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa), a partir do dia 5 de maio de 2020. A medida foi prontamente acatada pelo governador Flávio Dino, e o Maranhão foi o primeiro estado do Brasil a decretar o *lockdown* em decorrência da pandemia do novo coronavírus. Assim, em 03 de maio de 2020, o Governo do Maranhão publicou o Decreto Nº 35.784/2020, que estabeleceu medidas preventivas e restritivas para a população da Grande Ilha de São Luís, descritas no **Quadro 1** abaixo:

QUADRO 1 - Principais pontos abordados no Decreto Nº 35.784/2020

O que o Decreto Nº 35.784, de 03/05/2020, previu?
Suspendeu algumas atividades comerciais nos municípios e endureceu as medidas de fiscalização de tráfego de pessoas e automóveis na região
Ações de caráter punitivo para quem desobedecesse ao bloqueio, cabendo sanções administrativas: advertência, multa e interdição parcial ou total do estabelecimento.

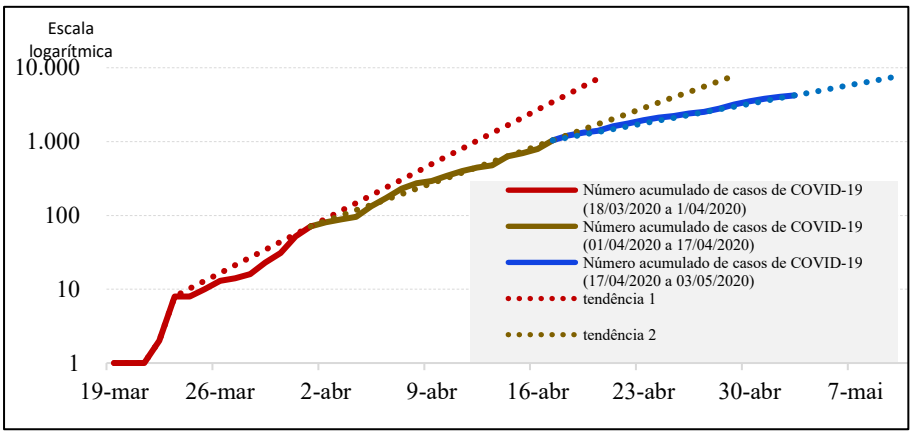
Fonte: Governo do Estado do Maranhão; POLITIZE.

segurança privada; imprensa; fiscalização ambiental; locais apoio de para o trabalho de caminhoneiros, a exemplo de borracharias, oficinas e serviço de manutenção e reparação de veículos, assim como restaurantes e pontos de parada e descanso, às margens da rodovia; distribuição e a comercialização de álcool em gel, produtos de limpeza e de materiais de construção para obras públicas; clínicas, consultórios e hospitais veterinários, pet shops e lojas de produtos agropecuários, bem como serviços de inspeção de alimentos e produtos derivados de origem animal e vegetal; atividades industriais; fabricação e comercialização de materiais de construção, incluídos os home centers, bem como os serviços de construção civil; serviços de fabricação, distribuição e comercialização de produtos óticos; atividades das empresas do segmento de controle de vetores e pragas urbanas; atividades internas das instituições de ensino visando à preparação de aulas para transmissão via internet; atividades de recebimento e processamento de pagamentos a empresas comerciais que trabalham em sistema de carnês; lojas destinadas à comercialização de tecidos e lojas de aviamentos, a exemplo de armarinhos.

Muitas foram as discussões relacionadas à real necessidade e eficácia das medidas de controle da propagação da pandemia, sobretudo, do *lockdown*. Por isso, fez-se alguns exercícios de projeções das curvas de contágio com e sem as medidas restritivas para 2020, logo após as implementações.

O **Gráfico 1** mostra que o ritmo de contaminação da pandemia no Maranhão apresentou duas significativas alterações de trajetória na curva epidêmica[8]. No primeiro intervalo (20/03/2020 a 01/04/2020), a pandemia apresentou um crescimento bastante acentuado, que se mostrou mais ameno no segundo intervalo (01/04/2020 a 17/04/2020) e ainda mais moderado no terceiro intervalo (17/04/2020 a 03/05/2020). Atribui-se esse contínuo arrefecimento às medidas restritivas adotadas pelo governo estadual.

GRÁFICO 1. Número acumulado de casos de COVID-19 no Maranhão – 19/03 a 10/05



[8] O gráfico está em escala logarítmica devido à natureza da epidemia, com novos casos se multiplicando de maneira exponencial, porque facilita a visualização ao permitir comparar melhor a trajetória da doença (acelera ou desacelera). Na escala logarítmica, a distância vertical de 1 a 10 é a mesma que a de 10 até 100, e assim por diante, ou seja, o tempo que o número de casos leva para saltar entre 10 e 100 é semelhante ao tempo para variar entre 100 e 1.000, por exemplo.

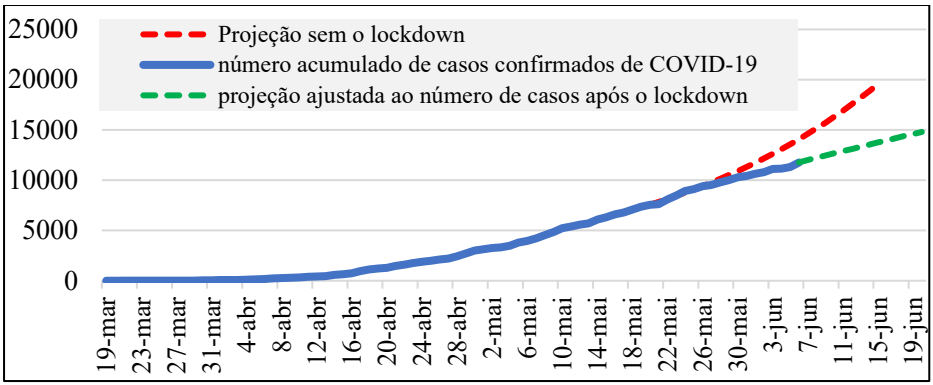
Fonte: Elaboração Própria, a partir dos dados da SES/MA.

A partir dos três intervalos verificados quanto ao ritmo de crescimento do número de casos acumulado, projetou-se as tendências de cada uma das curvas. Caso o ritmo de crescimento do número de casos no primeiro intervalo tivesse se mantido, o Maranhão teria atingido mais de 4 mil casos ainda no início da segunda quinzena de abril (18/abril). Com a primeira atenuação que houve na curva (segundo intervalo) e, caso esse novo ritmo de crescimento tivesse se mantido, o Maranhão teria alcançado mais de 4 mil casos já por volta do dia 26 de abril. Como a partir do dia 17 de abril de 2020 houve mais um arrefecimento da curva, somente no dia 2 de maio foram atingidos mais de 4 mil casos. **(Gráfico 2)**

Vale destacar que, entre a primeira tendência de atingimento dos 4 mil casos até o dia 02 de maio de 2020 (data em que efetivamente foram contabilizados 4 mil casos no Maranhão), passaram-se 15 dias, o que permitiu ao governo do estado ampliar o número de leitos na rede pública de saúde, em tempo hábil e não entrar em colapso. **(Gráfico 2)**

Considerando constantes todos os fatores que influenciam a taxa de contágio, projetaram-se dois cenários para a possível evolução da quantidade acumulada de casos de Covid-19 na Ilha de São Luís, observando a tendência decrescimento da pandemia durante e depois do *lockdown*. O primeiro cenário observa os casos até 20 maio e o segundo cenário até o dia 5 junho. A curva de casos para o cenário sem o *lockdown* apontava para o atingimento do pico da pandemia entre 16 de julho e 5 de agosto (subnotificação entre 10 e 18 vezes o número de casos, respectivamente). O segundo cenário, entretanto, com os dados pós *lockdown*, demonstraram que já estávamos numa trajetória de arrefecimento do ritmo de contágio até o dia 5 de junho, tendência significativamente alterada a partir dessa data. **(Gráfico 2)**

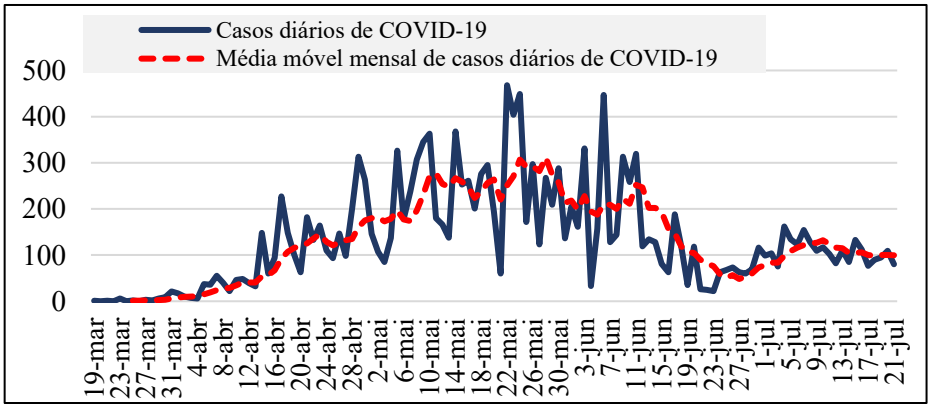
Gráfico 1. Evolução acumulada do número de casos confirmados de COVID e projeções para a Ilha de São Luís – 19/03/2020 a 19/06/2020



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da SES/MA.

Na Ilha de São Luís, após o *lockdown,* observou-se redução do número de novos casos diários de COVID-19 nos meses seguintes (**Gráfico 1**). Após o *lockdown,* não teve a necessidade de ampliar a oferta de leitos, já que houve a redução de leitos ocupados, a partir de maio de 2020.

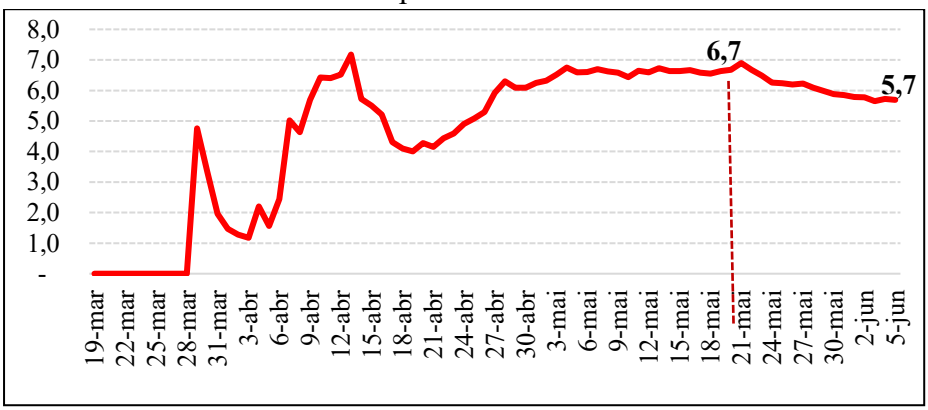
Gráfico 2. Número diário de casos confirmados de COVID-19 na Ilha de São Luís



Fonte: Elaboração Imesc, a partir dos dados da SES/MA.

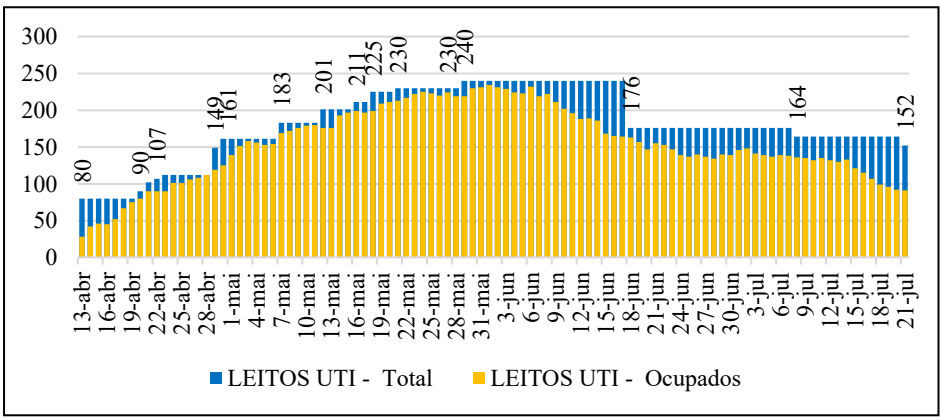
A taxa de letalidade também apresentou uma diminuição no período pós-*lockdown*, o que sugere maior assertividade no tratamento de pacientes com COVID-19 ou até mesmo melhoria qualitativa na atenção ao paciente, mostrado pela menor pressão de demanda por leitos no sistema estadual de saúde. (**Gráfico 3** e **Gráfico 4**)

Gráfico 3. Taxa de letalidade por COVID-19 na Ilha de São Luís



Fonte: Elaboração Imesc, a partir dos dados da SES/MA

Gráfico 4. Números de leitos de UTI exclusivos para COVID-19 na Ilha de São Luís



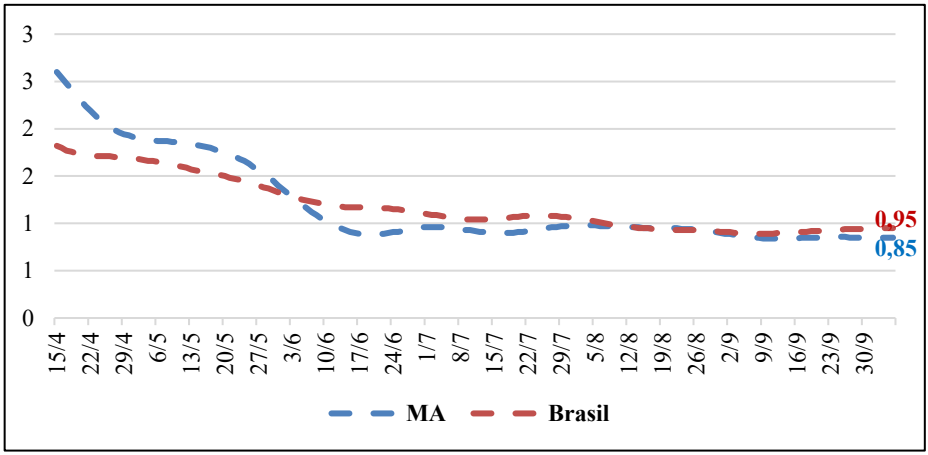
Fonte: Elaboração Imesc, a partir dos dados da SES/MA, 2020.

A análise da evolução do número de casos e número de óbitos relacionados à pandemia da COVID-19 evidenciam a assertividade da adoção do *lockdown* para a Ilha de São Luís, por resultar em significativa redução no número de pessoas expostas ao vírus e consequente redução na taxa de contágio.

O boletim da Secretaria de Estado da Saúde do Maranhão (SES/MA) contabilizou, até o dia 20 de maio, o total acumulado de 7.555 casos e 504 óbitos por Covid-19 na Ilha de São Luís. Caso não tivesse sido adotado o *lockdown*, o número de casos poderia ter sido de 9.097 pessoas infectadas na mesma data (20 de maio), o que resultaria em algo de 625 óbitos e no possível esgotamento da capacidade do Sistema Estadual de Saúde, caso fosse mantida a taxa de letalidade média e a demanda média por leitos dos últimos 10 dias.

Após o *lockdown*, o Governo do Estado do Maranhão continuou com medidas de isolamento social: as aulas das escolas estaduais não retornaram às atividades presenciais em 2020; os centros comerciais iniciaram uma retomada gradual no final de maio do mesmo ano; as atividades do poder executivo retornaram de forma gradual (sistema de rodízio e de liberação do grupo de riso) no dia 1º de junho; as academias no dia 22 de junho; os bares, restaurantes a partir do dia 27 de junho de 2020; para citar os principais. Todos esses estabelecimentos foram e estão sendo obrigados a seguir as regras sanitárias e o uso de máscaras ainda é obrigatório em locais públicos, em qualquer contexto. Tudo isso contribuiu para a redução do ritmo de contágio no estado, como pode ser observado no **Gráfico 5.**

Gráfico 5. Evolução do ritmo de contágio da COVID no Maranhão – 15/04 a 06/10



Fonte: Elaboração Imesc, a partir dos dados do COVID 19 *analytics.*

2.2. Medidas e impactos na área econômica

O Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas, fez o levantamento das ações que os governos estaduais implementaram durante a pandemia em todo o Brasil. O estudo revelou que os governos estaduais adotaram uma diversidade de medidas, tanto em termos de beneficiários quanto de impacto esperado; porém, caminharam na mesma direção, de medidas de controle de tráfego aos auxílios financeiros (PINTO; ABREU, 2020). A **Tabela 1** mostra resumidamente algumas dessas medidas:

Tabela 1 - Medidas adotadas pelos governos estaduais* durante a pandemia - 2020

Medidas	**Nº de estados que adotaram**
1. Auxílio financeiro para empresas	26
1.1. Com auxílio específico para MEI e PMEs	14
2. Distribuição de cesta básica e/ou auxílio alimentação	26
3. Prorrogação/isenção de pagamento de serviços públicos	24

Medidas	Nº de estados que adotaram
4. Compra de materiais de combate à Covid-19	27
5. Contratação de pessoal da saúde	27
6. Medidas de controle de tráfego	27

Fonte: FGV IBRE com base nos sites estaduais *até 17/05/2020

Todas as medidas elencadas na **Tabela 1** foram adotadas pelo governo estadual maranhense, com vistas a minorar os impactos da pandemia nas atividades econômicas, além de tentar equacionar com as questões sociais e de controle sanitário. O **Quadro 2** mostra as medidas adotadas pelo governo, desde medidas provisórias, com isenções/reduções tributárias para insumos e suplementos médico-hospitalares ao auxílio financeiro para famílias de baixa renda e para empresas[9]:

QUADRO 2 – Medidas adotadas pelo Governo Estadual do Maranhão durante a pandemia em 2020

Medidas	
1. Auxílio financeiro para Empresas	Suspensão por 90 dias do pagamento do ICMS sobre o Simples para micro e pequenas empresas e de 180 dias para Microempreendedores Individuais (MEI).
2. Distribuição de cesta básica e produtos alimentícios e essenciais	Distribuição de 200 mil cestas básicas a trabalhadores informais e famílias em vulnerabilidade social; Campanha de arrecadação de alimentos e itens de higiene e limpeza; Fornecimento de alimentação para pessoas em situação de rua com distribuição de kits de higiene.
3. Outros tipos de auxílio para empresas e famílias	Redução do ICMS para itens de combate ao Covid-19 (a exemplo, ICMS foi zerado para álcool em gel,

[9] Para mais informações a respeito das medidas de combate à COVID-19, acessar o link a seguir: https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=274095

Medidas	
	álcool 70%, luvas médicas, máscaras médicas e hipoclorito de sódio 5%); Prorrogação o prazo de pagamento do IPVA 2020.
4. Prorrogação/isenção de pagamento de serviços públicos	Isenção de 850 mil maranhenses de pagamento de água por dois meses; redução da tarifa de energia elétrica para clientes residenciais de baixa renda e povos tradicionais, como indígenas e quilombolas; Isenção do ICMS de energia para consumidores de baixa renda
5. Compra de materiais de combate à Covid-19	Ampliação de leitos e compra de 107 respiradores; Doação de diversas empresas de respiradores, máscaras, termômetros e álcool 70; Fabricação de EPIs pela IEMA; Produção de máscaras pelo Sistema Prisional.
6. Contratação de pessoal na área de saúde	Abertura de Processo Seletivo para profissionais na área; Convocação de 40 médicos
7. Medidas para servidores	Teletrabalho para grupo de risco; Quarentena para servidores que voltaram de viagem internacional e entre outros.
8. Controle de tráfego	Restrição de transporte intermunicipal e interestaduais; Controle de passageiros nos aeroportos e rodoviárias.
9. Outras medidas	Criação de Centro de Testagem da População Infectada; Projeto Conexão Cultural, para contratação de apresentações via *internet* de artistas; Fiscalização pelo Procon/MA em supermercados e monitoramento de preços de produtos durante pandemia; Criação de cadastro de voluntários; Criação da plataforma Maranhão Profissionalizado com cursos *online* e gratuitos para população; Vacinação pelo sistema *Drive-Thru* contra a *Influenza* e H1N1; lançamento do Aplicativo Monitora COVID-19 fará o registro de informações da população com suspeita da COVID-19.

Fonte: Governo do Estado do Maranhão; IBRE, 2020.

O governo estadual também aumentou o volume de investimentos no Estado na ordem de R$162,6 milhões, considerando o montante investido no acumulado de janeiro a outubro de 2020 em relação ao mesmo período do ano passado. Outra inciativa do Governo Estadual, foi o lançamento do Plano Emergencial de Empregos Celso Furtado, com investimentos previstos em obras e compras públicas de R$ 558 milhões, que envolveu a construção e recuperação de rodovias estaduais, reforma do porto do Itaqui, construção de 3 escolas regulares, 8 IEMAs e 80 reformas em prédios escolares, além de obras na área da saúde, envolvendo hospitais e clínicas dentre outros investimentos em diversos setores na economia maranhense. O Plano também contempla medidas fiscais, tais como: anistia, parcelamento e desconto em multas e juros de créditos tributários. Essas ações fortaleceram ainda mais a recuperação do trabalho e da renda no estado.

É importante frisar que a pandemia possui uma dinâmica que lhe é própria, afeta sobremaneira todas as atividades humanas no âmbito econômico, social, saúde, convivência social e dentre outros, impondo aos governos locais a implantação de medidas de distanciamento social para conter a propagação da doença. Não somente o Maranhão, mas todos os estados, foram impactados pela pandemia, sobretudo, em 2020: estimativas pessimistas do crescimento do PIB, aumento do desemprego, fechamento de estabelecimentos comerciais, perdas salariais, aumento da pobreza etc.

Além das medidas de cunho econômico adotadas pelo governo estadual, o volume de recursos injetado no Estado por meio do auxílio emergencial também contribuiu para um impacto positivo na economia maranhense, uma vez que assegurou renda às pessoas que perderam seus rendimentos e às que estavam em vulnerabilidade social, garantindo assim a manutenção do consumo em bens e serviços a essa população. No Maranhão, em junho de 2020, 66,5% dos domicílios recebiam auxílio emergencial e média de rendimento de R$ 1.053 por domicílio, segundo a PNAD COVID-19 do IBGE, beneficiando no mês de julho, cerca 2,4

milhões de maranhenses, segundo o Portal da Transparência do governo federal.

No Maranhão, antes da deflagração da pandemia, a previsão de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) era de 0,5% no PIB, em consequência principalmente da crise no preço do petróleo, que impactou no aumento do valor do dólar (IMESC, 2020a). Para compreender o desempenho da economia maranhense durante a pandemia, no início de maio de 2020 fez-se estimativas do PIB levando em consideração não apenas a pandemia, mas também os fenômenos que vêm acontecendo desde o início daquele ano. Foram consideradas as 108 atividades econômicas, agrupadas em seus respectivos setores (Agropecuária, Indústria e Serviços). Como resultado, três cenários foram estimados em relação ao desempenho da economia maranhense para 2020 (**Tabela 2**):

Cenário I: estimou-se uma retração do PIB da ordem de -4,4% para 2020 com uma perda de R$ 3,921 bilhões. Contabilizaram-se 21 atividades afetadas que representam 52,56% do PIB. Nesse cenário, considerou-se impactado negativamente apenas atividades do setor Terciário. O tempo de paralisação das atividades econômicas considerado foi de 60 dias.

Cenário II: a estimativa passou a considerar alguns segmentos da Indústria, como *Construção de edifícios e Serviços especializados para construção*, e mais outros segmentos do setor de Serviços, o que representam 62,22% do PIB, o equivalente a uma perda de R$ 8,563 bilhões na economia. A retração no PIB seria da ordem de 5,6% considerando a paralisação das atividades econômicas de 90 dias.

Cenário III**:** estimou-se uma perda na economia maranhense de R$ 13,872 bilhões e uma queda no PIB de 8,0%, com 56 atividades econômicas afetadas, que representando 71,17% do PIB. O lapso temporal foi de 120 dias de paralisação das atividades econômicas.

Tabela 2. Impactos da pandemia do novo coronavírus na economia maranhense em três cenários*

Cenários	Paralisação	Impacto no período			
		Variação real (%)	Perda no PIB Nominal (R$ milhões)	Atividades afetadas	Peso no PIB (%)
I	60 dias	-4,4	3.921	21	52,56
II	90 dias	-5,6	8.563	41	62,22
III	120 dias	-8	13.872	56	71,17

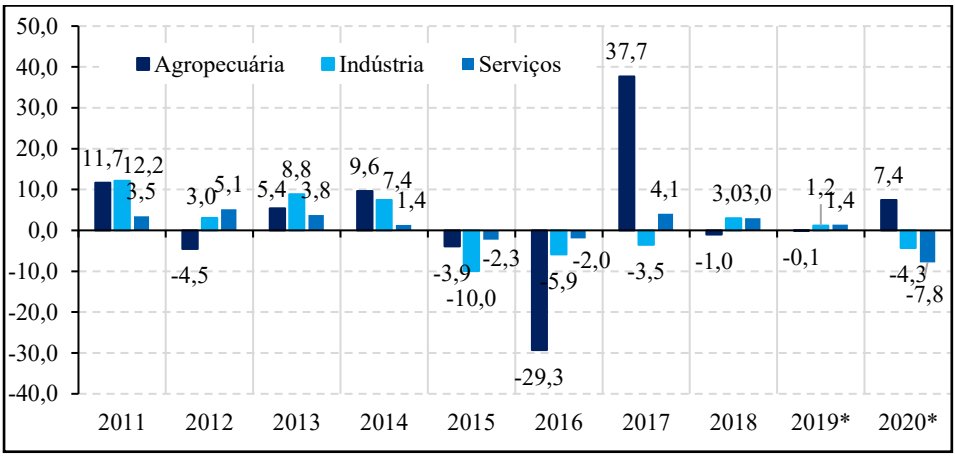
Fonte: Elaboração própria.
*Estimativa realizada em maio de 2020.

Tendo em vista que a suspensão das atividades não essenciais se deu em fins de março, e que no final de junho de 2020, grande parte delas já estava em funcionamento (com exceção de *shoppings,* que retornaram em julho, e de cinemas, em novembro), a estimativa do desempenho da economia maranhense esteve mais próximas do cenário II. O Boletim de Conjuntura Econômica do Maranhão do IMESC, referente ao terceiro trimestre de 2020, trouxe uma estimativa de retração 5,8% no PIB em 2020. Por meio dessa via, depreende-se que o impacto na economia esteve diretamente relacionado ao grau de restrição das atividades produtivas em decorrência da pandemia.

O setor de terciário (setor de Serviços) foi o mais prejudicado, com estimativa de retração de 7,8% para 2020, já que várias atividades permitem aglomeração de pessoas foram restringidas de funcionarem. (IMESC, 2020b). O segundo setor mais afetado foi o secundário, mais precisamente a Indústria de transformação e a Construção Civil, com retração de 4,3% para 2020, enquanto o único setor que apresentou crescimento foi o primário (agropecuária)[10], com expansão de 7,4%, como pode ser visualizado no **Gráfico 6**.

[10] De acordo com o Imesc (2020ª, p.31), "dentre os fatores que explicam o fato de a pandemia não ter afetado notadamente a agricultura, ressalta-se o calendário agrícola das culturas de maior peso no setor (soja e milho, por exemplo), as quais grande parte

Gráfico 6. Maranhão: Variação em volume do valor adicionado do PIB, segundo os setores de atividade econômica (valores em %) - 2011 a 2020



Fonte: IBGE; IMESCb. *Estimativas atualizadas trimestralmente .

Quanto ao mercado de trabalho maranhense, o IBGE, por meio da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio sobre COVID-19 (PNAD COVID-19), estimou que o Maranhão possuía 5,395 milhões de pessoas com 14 anos ou mais de idade em junho de 2020. A população na força de trabalho (pessoas trabalhando ou procurando trabalho) foi estimada em 2,355 milhões, dos quais 2,023 milhões estavam ocupados e 332 mil desocupados. Assim, a taxa de desocupação correspondeu a 14,1% em junho, percentual maior em relação a maio (10,7%). (IMESC, 2020b)

Ainda de acordo com a PNAD COVID-19, a população residente no Maranhão que estava fora da força de trabalho em maio de 2020 (3,079 milhões de pessoas), 45,9% não procurou trabalho, mas

da produção é decorrente do plantio no final do ano imediatamente anterior. Além disso, grande parcela da venda é negociada no mercado futuro, o que contribui ainda mais para a segurança da produção".

gostaria de trabalhar[11] (IMESC, 2020a). O nível de ocupação[12] foi de 38,4% (2,077 milhões), sendo que cerca de 627 mil (30,2%) estavam afastados do trabalho por causa do distanciamento social[13]. Em junho de 2020, havia 2,023 milhões de pessoas ocupadas, sendo que cerca de 445 mil estavam afastadas do trabalho, por causa do distanciamento social. (IMESC, 2020b)

Por conta do retorno gradual das atividades econômicas[14], houve recuo de 1,2% da população que estava fora da força de trabalho em junho de 2020 (3,040 milhões de pessoas) no comparativo com maio no Maranhão. As pessoas que permaneceram em junho fora da força de trabalho, mas gostariam de trabalhar (1,478 milhão), 35,4% alegaram que não procuraram trabalho, notadamente, em razão da pandemia ou por entender que falta oferta de trabalho na localidade. (IMESC, 2020)

No âmbito do emprego formal, o Maranhão registrou a maior geração de emprego em junho e a menor perda de postos de trabalho no primeiro semestre da Região Nordeste. Assim, foram gerados 3.907 vínculos formais de emprego, o quarto melhor resultado do Brasil e o maior do Nordeste. (**Tabela 3**)

[11] Dentre as pessoas que não procuraram trabalho, mas que revelaram interesse em trabalhar, 34,8% (1,07 milhões de pessoas) alegaram que não procuraram trabalho, principalmente, em razão da pandemia ou da falta de trabalho na localidade.
[12] O nível de ocupação é a relação entre o total de ocupados e a população em idade para trabalhar.
[13] De acordo com a PNAD COVID-19, entre os ocupados e não afastados (1,381 milhões), cerca de 91 mil estavam trabalhando de forma remota em maio de 2020.
[14] Decreto n° 35.831, de 20 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.corona.ma.gov.br/public/uploads/arquivos/atos/35-5ec5ab811724b.pdf

Tabela 3. Maranhão: geração de emprego formal por grupamento de atividades econômicas, saldo mensal e acumulado* de 2020

Grupamento de Atividades Econômicas e Seção CNAE 2.0	Junho 2020	Acumulado no Ano
Total	**3.907**	**-2.212**
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	**410**	**515**
Indústria geral	**204**	**-330**
Indústrias Extrativas	19	-41
Indústrias de Transformação	183	-377
Eletricidade e Gás	-4	27
Água, Esgoto, Atividades de Gestão de Resíduos e Descontaminação	6	61
Construção	**1.765**	**-1.641**
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	**691**	**-3.488**
Serviços	**837**	**2.732**
Transporte, armazenagem e correio	**62**	**-1.006**
Alojamento e alimentação	**-159**	**-1.608**
Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas	**-24**	**329**
Informação e Comunicação	68	37
Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados	-4	-108
Atividades Imobiliárias	17	22
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	-126	-237
Atividades Administrativas e Serviços Complementares	21	615
Administração pública, defesa e seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais	**852**	**4.672**
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	-19	-133
Educação	-183	190
Saúde Humana e Serviços Sociais	1.054	4.615
Serviços domésticos	**1**	**5**
Outros serviços	**105**	**340**
Artes, Cultura, Esporte e Recreação	-16	-57
Outras Atividades de Serviços	121	397
Organismos Internacionais e Outras Instituições Extraterritoriais	0	0

Fonte: CAGED e Novo CAGED - SEPRT/ME, *apud* IMESC (2020a, p. 49).
*janeiro a junho de 2020

Os setores da *Construção Civil* (+1,8 mil vínculos) e de *Serviços* (+837 vínculos) foram os que mais contribuíram para o desempenho do

emprego formal, seguidos dos grupamentos de *Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas* (+691 vínculos), *Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura* (+410 vínculos) e *Indústria Geral* (+204 vínculos). (**Tabela 3**)

No acumulado do primeiro semestre de 2020, foram 2,2 mil demissões líquidas, a menor perda de vagas de trabalho (-0,46%) dentre os estados da Região Nordeste. "Apesar da crise sanitária da COVID-19, que impôs restrições às atividades econômicas a partir de março, o setor de Serviços apresentou geração de 2,7 mil empregos nos primeiros seis meses do ano" (IMESC, 2020b, p. 50).

A partir da análise desses indicadores, constata-se que as medidas tomadas pelo governo estadual maranhense, de cunho sanitário, social e econômico, para combater a pandemia, antes e depois da detecção do primeiro caso, surtiram os efeitos positivos e, por isso, contribuíram para a reabertura de várias atividades econômicas do estado em tempo relativamente curto (três meses). Isso pode ser constatado, principalmente, pela dinâmica do mercado de trabalho, com de retomada gradual do emprego formal a partir do mês de junho, fechando o ano de 2020 com saldo positivo de 19.753 admissões líquidas, estado com maior geração de postos do Nordeste. Todos os setores de atividades apresentação resultado positivo, inclusive com números superiores aos obtidos em 2019.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise feita pelo IMESC evidencia a assertividade das políticas estaduais no combate à pandemia durante o ano de 2020. A avaliação da evolução dos casos mostrou um arrefecimento (nível moderado) da curva de contágio por COVID-19 no Maranhão após o *lockdown* e não se confirmaram as previsões pessimistas de uma situação hiperendêmica, mesmo no período mais crítico da pandemia.

Observou-se também uma estabilidade na demanda por leitos, o que justificou a desmobilização de leitos na capital maranhense, descartando-se o risco de colapso do sistema estadual de saúde em atender a demanda por leitos clínicos e por leitos de UTI no Maranhão.

No âmbito econômico e social, apesar do impacto negativo sobre o crescimento do PIB e aumento do desemprego, as evidências da retomada gradual das atividades econômicas já puderam ser notadas a partir de junho de 2020.

Apesar das sensíveis melhoras, houve a manutenção das medidas de controle de contágio no estado, tendo em vista que boa parte da população continuou suscetível à doença, que exigiu do governo estadual o monitoramento tempestivo dos casos e maior rigor de medidas sanitárias.

Por fim, reitera-se que as análises feitas neste artigo reportam, principalmente, ao primeiro semestre de 2020. Assim, os desdobramentos de variáveis importantes, tanto no âmbito internacional como no nacional, como o auxílio emergencial, ao longo do restante do ano de 2020 não entraram nas estimativas de crescimento do PIB do Maranhão.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria N° 188**, de 03 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388> Acesso em: 01/10/2020

_____. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios/auxilio-emergencial?ordenarPor=beneficiario&direcao=asc Acesso em: 07/10/2020.

COVID-19 ANALYTICS. **Análise de dados da COVID-19 no Brasil.** Disponível em: https://covid19analytics.com.br/. Acesso em: 06/10/2020.

GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. **Contra coronavírus, Maranhão monta rede de proteção social com editais e cestas básicas**. Disponível em: https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=274095

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. 2019. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e Acesso em: 02/10/2020

_____. **Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio sobre COVID-19 (PNAD COVID-19).** Disponível em: https://covid19.ibge.gov.br/. Acesso em: 01/06/2020.

MARANHÃO. **Decreto Estadual N° 35.660**, de 16 de março de 2020. Dispõe sobre os procedimentos e regras para fins de prevenção da transmissão da COVID-19, institui o Comitê Estadual de Prevenção e Combate à COVID-19 e dá outras providências. Disponível em: https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/wp-content/uploads/2020/03/DECRETO-35.660-DE-16-DE-MAR%C3%87O-DE-2020.pdf Acesso em: 28/09/2020

_____. **Decreto Estadual N° 35.662**, de 16 de março de 2020. Dispõe sobre a suspensão, por 15 dias, das aulas presenciais nas unidades de ensino da rede estadual de educação, do Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão - lEMA, da Universidade Estadual do Maranhão - UEMA e da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão - UEMASUL, nas instituições de ensino das redes municipais e nas escolas e instituições de ensino superior da rede privada localizadas no Estado do Maranhão. Disponível em: < https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/wp-content/uploads/2020/03/DECRETO-35.662-DE-16-DE-MAR%C3%87O-DE-2020..pdf> Acesso em: 28/09/2020

_____. **Decreto Estadual Nº 35.677**, de 21 de março de 2020. Estabelece medidas de prevenção do contágio e de combate à propagação da transmissão da COVID-1 9, infecção humana causada pelo Coronavírus (SARS-CoV-2). Disponível em: https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/wp-content/uploads/2020/03/DECRETO-35.677-DE-21-DE-MAR%C3%87O-DE-2020.pdf Acesso em: 28/09/2020.

_____. **Decreto Nº 35.672**, de 19 de março de 2020. Declara estado de calamidade pública no Estado do Maranhão em virtude do aumento do número de infecções pelo vírus HIN1, da existência de casos suspeitos de contaminação pela COVID-19 (COBRADE 1.5.1.1.0 - Doença Infecciosa Vira!), bem como da ocorrência de Chuvas Intensas (COBRADE 1.3.2.1.4) nos municípios que especifica. Disponível em: https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/wp-content/uploads/2020/03/DECRETO-35.672-DE-19-DE-MAR%C3%87O-DE-2020.pdf . Acesso em: 28/09/2020.

_____. **Decreto Estadual Nº 35.731**, de 11 de abril de 2020. Dispõe sobre as regras de funcionamento das atividades econômicas no Estado do Maranhão, em razão dos casos de infecção por COVID-19 e dá outras providências.

_____. **Decreto Nº 35.784/2020**, de 03 de maio de 2020. Estabelece as medidas preventivas e restritivas a ser aplicadas na Ilha do Maranhão (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa), em virtude da COVID-19 e a vista de decisão judicial proferida pela Vara de interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís, nos autos da Ação Civil Pública no 0813507- 41.2020.8.10.0001; dispõe sobre a suspensão das aulas presenciais nas instituições de ensino que especifica; altera o Decreto no 35.677, de 21 de marco de 2020, e dá outras providências. Disponível em: < https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/wp-content/uploads/2020/05/DECRETO-35.784-DE-3-DE-MAIO-DE-2020.pdf> Acesso em: 28/09/2020

_____. **Decreto Estadual Nº 35.831/2020**. Reitera o estado de calamidade pública em todo o Estado do Maranhão para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19, estabelece as medidas sanitárias gerais e segmentadas destinadas à contenção do Coronavírus (SARSCoV-2), e dá outras providências. Disponível em: <https://www.corona.ma.gov.br/public/uploads/arquivos/atos/35-5ec5ab811724b.pdf> Acesso em: 28/09/2020

_____. Secretaria de Estado de Saúde. **Plano Estadual de Contingência do Novo Coronavírus (COVID-19)**. 2020. Disponível em: http://www.saude.ma.gov.br/downloads/covid19atualizado18mar.pdf . Acesso em: 29/09/2020.

_____. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Boletim de Conjuntura Econômica Maranhense**, v. 8, n. 2, abr./ jun. São Luís: IMESC, 2020a. Disponível em: http://imesc.ma.gov.br/src/upload/publicacoes/48007d8b9745e8dfedc896d51f05a630.pdf . Acesso em: 07/10/2020

_____. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Boletim de Conjuntura Econômica Maranhense**, v. 8, n. 3, jul/set. São Luís: IMESC, 2020b. Disponível em: http://imesc.ma.gov.br/src/upload/publicacoes/ef9ac9d70fd630b628e6e62adb2df962.pdf . Acesso em: 25/11/2020

NIEBUHR, J. de M.. **O que permanece aberto e o que fecha? Reflexões sobre o conceito de serviços públicos e atividades essenciais em conformidade com a MP 927/2020 e o decreto Federal 10.282/2020**. 2020. Disponível em: https://migalhas.uol.com.br/depeso/322420/o-que-permanece-aberto-e-o-que-fecha-reflexoes-sobre-o-conceito-de-servicos-publicos-e-atividades-essenciais-em-conformidade-com-a-mp-927-2020-e-o-decreto-federal-10282-2020 Acesso em: 30/09/2020

PINTO, V.; ABREU, T.. **Em Foco IBRE:** Resposta dos governos estaduais a pandemia da COVID-19. Boletim Macro IBRE, maio de 2020. Disponível em: https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-05/boletimmacroibre_2005.pdf Acesso em: 02/10/2020.

POLITIZE. **Lockdown no Maranhão:** como foi o primeiro estado a implementar a medida. Disponível em: https://www.politize.com.br/lockdown-no-maranhao/ Acesso em: 02/10/2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO. **Decisão concessiva de tutela de urgência N° 08113507-41.2020.8.100001 do Ministério Público do Estado do Maranhão.** Disponível em: http://conhecimento.tjrj.jus.br/documents/5736540/7186707/0813507-41.2020.8.10.0001+Decis%C3%A3o+Data.+30.04.2020.pdf . Acesso em: 28/09/2020.

Capítulo 18

Do Brasil ao Maranhão: As mudanças de paradigmas fiscais em meio à Pandemia da COVID-19

CAPÍTULO 18

DO BRASIL AO MARANHÃO: as mudanças de paradigmas fiscais em meio à Pandemia da COVID-19

João Carlos Souza Marques[1]
Marcello Apolônio Duailibe Barros[2]
Marcelo de Sousa Santos[3]
Gianna Beatriz Cantanhede Rocha de Lima[4]
Eduardo Henrique Santos Pereira [5]

1. INTRODUÇÃO

Após as eleições de 2014, iniciou-se um novo ciclo de decisões sobre políticas públicas que influenciaram as transformações políticas, econômicas e sociais.

---

[1] Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico e Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Trabalha como Superintendente de Assuntos Fiscais na Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Maranhão - SEPLAN-MA. É Conselheiro Efetivo e Presidente no Conselho Regional de Economia da 15ª Região - CORECON-MA e presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social de São Luís - COMDES.

[2] Mestre em Administração Pública - FGV/RJ. Especialista em Finanças pela FGV. Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA (2010). Atualmente é Secretário Adjunto do Tesouro e Contabilidade - Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. É Conselheiro Efetivo e Vice-Presidente do Conselho Regional de Economia do Maranhão - CORECON/MA.

[3]Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico e economista graduado pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Pós-graduado em Estatística pela Universidade Estadual do Maranhão – UEMA.

[4] Economista pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Trabalha como Supervisora de Acompanhamento da Despesa Orçamentária na Superintendência de Assuntos Fiscais da SEPLAN/MA.

[5] Mestre em Administração Pública na FGV/RJ. Especialista em Gestão de Projetos FGV/RJ e Administração de Empresas – FGV/RJ. Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Atualmente Assessor Especial da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento – SEPLAN/MA e Conselheiro do Conselho Fiscal da EMESRH/MA.

Desequilíbrio econômico, *impeachment* de presidente, destituição de governadores, escândalos de corrupção, protestos sociais, greve de caminhoneiros etc., foram fenômenos que tiveram impactos significativos sobre as finanças públicas, nacionais e estaduais, e que puderam proporcionar a criação de pelo menos sete paradigmas fiscais decorrentes de observações da performance de indicadores desses Entes Subnacionais.

Em que pese todos os fenômenos outrora mencionados, nenhum teve o impacto substancial que a crise pandêmica do Novo Coronavírus causou no Mundo: mortes em níveis superiores a guerras, colapso da área de saúde, isolamento social, mudanças nas formas de trabalho e novo estilo de vida para todas as pessoas.

Nesse sentido, lastreados por dados fiscais consolidados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em plataformas do Governo Federal, por meio de uma pesquisa qualitativa do tipo descritiva e com base em observações de indicadores e fenômenos, elaborou-se um trabalho voltado à sociedade que nasceu de um simples questionamento: houve mudanças de paradigmas fiscais para os Estados do Brasil e, especificamente, para o Maranhão durante a pandemia do Novo Coronavírus em 2020?

Visando responder a esta questão, segregou-se o trabalho em três partes, além desta introdução e da conclusão, a valer: 2) apresentação e análise dos (7) paradigmas fiscais dos Estados e, especificamente, do Maranhão entre os anos de 2015 e 2019, período denominado como Pré-Covid-19; 3) os efeitos da Covid-19 no ano de 2020, evocando alguns aspectos Econômicos, Políticos e Sociais que ocorreram no Mundo, Brasil e Maranhão; 4) reanálise dos paradigmas fiscais dos Estados e do Maranhão, incluindo o exercício financeiro de 2020, ou seja, em meio à Pandemia do Novo Coronavírus.

É importante reiterar que o comportamento das finanças públicas foi colocado em “xeque” diversas vezes ao longo desse período. Contudo, ressalta-se que nenhum fenômeno daqueles destacados teve

impacto na vida das pessoas como a crise sanitária decorrente dessa pandemia, de forma que o esforço desses autores é minimamente analisar se algum dos paradigmas fiscais sofreu alterações e, na assunção dessas mudanças, em que magnitude ocorreu.

2. PARADIGMAS FISCAIS DO BRASIL E MARANHÃO NO PERÍODO PRÉ-COVID (2015 - 2019)

Essa seção subdivide-se em três partes. A primeira, visa relembrar ao leitor a conjuntura econômica, política e social do Brasil durante o período pré-Covid-19, entre os 2015 e 2019 que influenciaram no comportamento das finanças públicas. A segunda parte diz respeito à construção de sete paradigmas fiscais, como base no comportamento de varáveis e indicadores fiscais, dos vinte e sete Estados que compõe a federação brasileira, com o intuito de definir um modelo comparativo. Por fim, a última parte visa analisar, especificamente, o Estado do Maranhão, de forma mais detalhada e considerando os mesmos paradigmas supracitados, para, num momento posterior, compará-los aos mesmos grupos objetivando avaliar o impacto dos efeitos da pandemia no exercício de 2020.

2.1. Breve Contexto Brasileiro no pré-covid-19 (2015-2019)

No Brasil, durante o período de cinco anos, no interregno entre 2015 e 2019, estiveram à frente das decisões políticas, econômicas e sociais três presidentes com os perfis e posicionamentos políticos distintos acerca das medidas econômicas que, no limite, tiveram consequências tanto na política fiscal da União quanto para os Entes Subnacionais e Municípios.

No primeiro biênio, até o dia 31 de agosto de 2016, as decisões políticas e institucionais do país eram tomadas pela presidente Dilma Rousseff, que seguia uma linha de pensamento na qual as políticas fiscais expansionistas (aumentos de gastos do Governo) associados à política

monetária expansionista (diminuição das taxas de juros) deveriam convergir para o crescimento econômico e diminuir o desemprego, a despeito de outras variáveis econômicas como inflação e câmbio. A taxa de câmbio por dólar encerrou 2014 em R$ 2,66 e foi fortemente afetada pela insegurança econômica de 2015 – destacadamente pela operação lava-jato que afetava drasticamente o cenário político e alguns setores da economia, como a construção civil, por exemplo, além de uma forte recessão, com isso, o câmbio encerrou em R$ 3,90 em 2015. Nesse panorama, houve forte pressão nos juros forçando ao crescimento do déficit público em percentual do PIB, que saiu de 6% em 2014 para 10% em 2015.

Interessante lembrar que o país atravessava uma crise econômica doméstica, naquele momento, comparável à época da Grande Depressão de 1929, que assolou o mundo. O Brasil registrou, naquele governo, "crescimento econômico negativo" do PIB (-3,54% e -3,28%); inflação acima ou próxima do teto da meta inflacionária (6,50%) em torno de (10,67% e 6,29%); taxa de juros básica pelo Banco Central descendente (14,25% e 13,75%); taxa de desemprego ascendente (8,50% e 11,50%); e, taxa de câmbio média no ano entre real e dólar com viés de alta (R$ 3,33 e R$ 3,49), nesta ordem entre 2015 e 2016. O risco de *default* da dívida pública e de descontrole inflacionário voltavam a assombrar o país.

No que concerne à problemática macroeconômica, a causa remonta à gestão da equipe econômica, durante o segundo mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, no sentido de enfrentar os efeitos cíclicos da economia e da adoção incongruente da Nova Matriz Econômica com a Macroeconomia Desenvolvimentista, que deveria combinar juros baixos, câmbio competitivo e política fiscal amigável (OREIRO, 2016), mas que, na impossibilidade de retomar o nível de investimento privado, enfrentou dificuldades para manter as taxas de juros baixas, devido à

flexibilização através da inflação[6] - se o câmbio subisse e houvesse efeito *pass-through,* dever-se-ia subir novamente os juros, e o mesmo acontecia caso a economia atingisse um ciclo de aquecimento mais forte. Diante dessa problemática, houve forte deterioração do nível de emprego e da atividade econômica nacional, ampliando as pressões sociais e políticas contra a presidente (LACERDA, 2018; GIAMBIAGI et al, 2016; BRESSER-PEREIRA, 2016).

As pressões socioeconômicas e políticas serviram de brecha – altamente questionável – para o *impeachment* presidencial. Esse movimento político ampliou as incertezas, o risco Brasil e a instabilidade político-institucional, impactando ainda mais nas variáveis macroeconômicas.

Além disso, a forte quebra de receita advinda das desonerações tributárias acirrava a situação fiscal e demandava mais veementemente as reformas estruturantes e a manutenção de juros elevados.

Em paralelo, é importante ressaltar que, desde 2014, o número de investigações e apreensões de políticos brasileiros em casos de corrupção cresceu. A investigação através da Operação Lava-jato apontou diversos casos de corrupção empresarial envolvendo grandes empresas nacionais e internacionais, instituições públicas, servidores públicos e políticos, ampliando a insatisfação da população e o risco-país, deteriorando a imagem do Brasil e de seus governantes no cenário internacional.

A deterioração político-institucional brasileira acentuou a crise econômica originária do governo Dilma, forçou resiliência nos juros, elevou a taxa de câmbio e impossibilitou os governantes de executarem

[6] Importante destacar que a redução das taxas de juros somadas com estratégias de desvalorizações do real gerou pressões inflacionárias, evitando subir as taxas de juros para conter o crescimento do IPCA, a medida política adotada foram intervenções "estratégicas" nos mecanismos de preços dos principais custos para a economia, o controle do setor energético. Essa medida de redução "forçada dos preços", atingiu essencialmente dois setores de energia: 1) do Petróleo e 2) no de energia elétrica. (GIAMBIAGI, 2016b)

medidas anticíclicas e estruturais que o país exigia, dada crise fiscal que se estendeu até os Estados e Municípios.

Logo, em razão de uma série de incongruências na política macroeconômica adotada, somadas a crise de caráter político e institucional decorrentes do *impeachment* e de uma série de investigações de indícios de corrupção deflagradas contra autoridades, instituições e empresas brasileiras, inclusive, de mandatos presidenciais anteriores, o Governo da Presidente Dilma Rousseff teve seu mandato interrompido.

A partir daquele momento, assume o poder do Planalto Central o Vice-Presidente, Michel Temer, que governou o Brasil entre 31 de agosto de 2016 até o final do exercício de 2018.

A entrada do vice-presidente Michel Temer com a proposta de uma pauta de reformas estruturantes trouxe sinais positivos para o mercado, com uma promessa de reestruturação econômica e institucional.

Os diagnósticos fiscais foram retratados por diversos analistas, dentre os quais dois documentos elaborados à época ganharam repercussão: 1) "o Ajuste Inevitável", cujos autores são três economistas (Marcos de Barros Lisboa, Samuel Pessoa e Mansueto Almeida Júnior), no qual apontam as razões econômicas e políticas que levaram ao desequilíbrio das contas públicas e; 2) "Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil" publicado pelo Banco Mundial em que realizam análise aprofundada dos gastos públicos, comparando-os com outros países, sugerindo para alguns casos, baseando-se em *cases* internacionais, alternativas para reduzir o déficit fiscal a um nível sustentável e consolidado.

Sobre o primeiro documento, entre as razões econômicas e decisões políticas que levaram ao desequilíbrio das contas públicas estão: crescimento das despesas públicas a uma taxa maior do que a renda nacional; a maior parte dos aumentos dos gastos públicos se deu em políticas sociais, educação e programas de renda, sem a adequada gestão e avaliação de resultados; relação destoante entre o efeito da perda

do bônus demográfico, aumento dos gastos previdenciários, pressionado, dentre outros fatores, pelo aumento da expectativa de vida; carga tributária elevada que inibe a renda das famílias e das empresas, o que retrai os investimentos; políticas econômicas que alteraram o marco regulatório do pré-sal, intervieram no setor elétrico, controlaram o preço dos combustíveis, levaram ao fechamento do setor automotivo e proporcionaram a concessões de subsídios e proteções a empresas sem a contrapartida de ganhos de produtividade (ALMEIDA JR. LISBOA e PESSOA, 2015).

No outro documento, o Banco Mundial elenca opções de políticas públicas que podem ter impactos sobre a eficiência, equidade e economia fiscal, por setores, que conduziriam o país a um ajuste justo: Previdência (Reforma do sistema previdenciário); Massa salarial dos servidores públicos (Diminuição pela metade do prêmio salários dos servidores públicos federais em relação ao setor privado); Aquisições Públicas (Otimização dos procedimentos para bens e serviços selecionados); Assistência Social (Novo sistema integrado de assistência social); Mercado de Trabalho (Reforma do Abono Salarial e do Salário-Família e Reforma do FGTS e do Seguro-Desemprego); Saúde (Melhoria da eficiência dos profissionais de saúde, expansão da cobertura da atenção primária, melhoria da integração entre atenção básica e avançada, melhoria da eficiência hospitalar, remoção dos subsídios tributários federais para seguros privados de saúde); Educação (Eliminação da ineficiência no ensino fundamental, médio e superior); e, Programas para o desenvolvimento do setor privado (Reforma do SIMPLES, eliminação da desoneração da folha, reforma do Inovar-Auto e reforma da Zona Franca de Manaus) (BANCO MUNDIAL, 2017).

Naquele momento, a dívida pública necessitava de rolagem dos títulos que, por sua vez, exigia manutenção de juros atrativos para captar recursos e ser financiada, além da manutenção dos gastos sociais e dos investimentos públicos elevados.

As reformas trabalhista, tributária, previdenciária e administrativa, alertadas por aqueles especialistas, necessárias para a retomada da economia e da confiança ficaram de lado ou foram, devido ao baixo capital político e o alto custo social, realizadas sem todos os ajustes necessários para estabilização.

Outrossim, houve uma rodada de renegociação de dívidas com os estados sob gestão Temer consubstanciada na Lei Complementar n° 156, de 28 de dezembro de 2016. O acordo, deu fôlego para a maioria dos Estados, permitindo ampliar o prazo de pagamento da dívida com a União pelo prazo de vinte anos, além de desonerar concedendo carências para pagamento de juros e do principal das dívidas, e impôs como contrapartida o cumprimento de teto de gastos para os anos seguintes (BRASIL, 2016).

Importante ressaltar a criação, em 2017, do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) pela Lei Complementar nº 159/2017, que também reforçava o auxílio aos Estados em situação de desequilíbrio fiscal, suspendendo suas dívidas com a União por até seis anos, exigindo contrapartidas fiscais como: desestatização de empresas, elevação da contribuição previdenciária, suspensão de reajustes salariais e redução dos incentivos tributários (BRASIL, 2017).

Nesse contexto, dois episódios políticos, econômicos e sociais, atrapalharam o Governo Temer: 1) Operação Carne Fraca (2017), deflagrada pela Polícia Federal do Brasil, na qual uma grande empresa nacional foi acusada de adulterar a carne que vendia, nos mercados interno e externo, e que, em algum momento, relacionaram esse episódio a um caso de corrupção direta com o presidente; 2) Greve dos caminhoneiros, que durou 10 dias, em função dos aumentos dos preços de combustíveis (em especial, diesel) que impactou sobre os indicadores econômicos.

Naquele Governo, percebeu-se uma singela melhora nos principais indicadores econômicos entre os anos de 2017 e 2018: o PIB voltou a ficar positivo (1,32% e 1,80%); a inflação ficou controlada (2,95% e

3,02%), ou seja, abaixo do centro da meta inflacionária (4,5%); a taxa de câmbio ficou na linha da sua antecessora, tendendo para desvalorização (R$ 3,31 e R$ 3,65); registros da taxa de desemprego ascendente (12,70% e 12,36%); e taxa de juros descente alcançando um dígito (7,00% e 6,50%).

Assim, o Brasil enfrentou, ao final de 2018, eleições presidenciais polarizadas entre dois candidatos: 1) Jair Bolsonaro, deputado federal por 20 anos pelo Rio de Janeiro, que liderava as pesquisas, com propostas de intensificar a política anticorrupção, reformar o Estatuto do Desarmamento e o direito das pessoas portarem armas para legítima defesa, agenda de privatizações de empresas estatais, reforma da previdência, sistema tributário unificado, extinção do programa Mais Médicos (que contava com uma rede de médicos de outras nacionalidades), flexibilização da legislação ambiental e agropecuária; e, 2) Fernando Haddad, ex-prefeito de São Paulo, pelo Partido dos Trabalhadores, que apresentou propostas de caráter social, dando continuidade à política fiscal expansionista de ampliação dos programas sociais utilizada em governos anteriores e que tendiam para um posicionamento político centro-esquerda.

O candidato Jair Bolsonaro foi eleito e no primeiro ano de governo, exercício de 2019, não conseguiu realizar a maior parte de suas propostas políticas, pois não teve base de apoio articulada no Congresso, de forma que conseguiu apenas conduzir a reforma da previdência em caráter parcial, após diversas negociações com os demais poderes, liderados pelo Presidente da Câmara, Deputado Rodrigo Maia.

Ainda naquele ano, os filhos do Presidente (maioria políticos eleitos) promoveram a desarmonia institucional e política com vários representantes do governo, dentre os quais, o Vice-presidente, o General Hamilton Mourão, e alguns ministros, culminado com a troca destes e do partido (PSL) que elegeu aquele grupo político.

A família do Presidente, que tanto levantou a bandeira Anticorrupção, foi arrolada em processos administrativos de devolução

de parte dos salários de seus respectivos gabinetes políticos, “Caso das Rachadinhas”; e de investigações criminais da relação política com paramilitares e milicianos.

Além desses fatos, há de se ressaltar que esses atores protagonizaram espetáculos que causaram embaraços na política externa do Brasil com outros países e blocos Político-econômicos: Argentina, Venezuela, Bolívia, Mercosul, França, ONU e China etc.

Economicamente, o ano de 2019 do Governo Bolsonaro registrou: baixo crescimento econômico (1,41%); inflação próxima da meta (4,31%); taxa de câmbio elevada (R$ 3,94); taxa de desemprego levemente menor em relação ao período anterior (11,90%); e, menor taxa de juros Selic (4,50%), até aquele momento, desde a CF 88 e reforma econômica decorrente Plano de Real.

Na próxima seção, abordar-se-á o perfil das finanças públicas dos Estados, entre o período de 2015 e 2019, evocando os principais indicadores fiscais preconizados pela Lei das Finanças Públicas (4.320/64), Lei de Reponsabilidade Fiscal (101/00) e monitorados pela Secretaria do Tesouro Nacional, no âmbito de seus programas de acompanhamento fiscal.

2.2. Paradigmas Fiscais dos Estados no Brasil (2015-2019)

Os problemas macroeconômicos e fiscais decorrentes das decisões da União, compreendidos entre 2015 e 2019, tiveram impactos substanciais nos Entes Subnacionais, não obstante ao fato de que parte dessas Unidades da Federação estavam imersas em crises dessa natureza.

Para conter crises ou viés deficitário do setor público, utiliza-se o artifício de regras fiscais. Essas regras são definidas por meio de escolhas de variáveis fiscais de um país e quase sempre estão associadas a um certo período. (GIAMBIAGI e TINOCO, 2019)

Sobre a prática para a implementação de regra fiscal, Giambiagi e Tinoco (2019, p.13) adverte:

> O estado da arte em relação às regras fiscais é bem sumarizado em documentos recentes elaborados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). A conclusão geral é de que as regras devem ser simples, flexíveis, com bons mecanismos de enforcement e adaptadas à situação particular de cada país. É importante também que haja o compromisso político (political buy-in) e o apoio de instituições, tais como conselhos fiscais ou instituições fiscais independentes. Em termos práticos, a questão-chave para a implementação da regra fiscal reside na escolha da variável a ser limitada: (a) dívida; (b) despesa; (c) resultado corrente (primário ou nominal, contábil ou estrutural); e/ou (d) receita. É possível definir três fatores que devem orientar a decisão: (i) ligação direta com o objetivo principal da regra (por exemplo, a razão dívida/PIB); (ii) capacidade de dar um direcionamento operacional claro para a política fiscal; e (iii) transparência e facilidade de monitoramento.

Conforme Brochado, et al (2019), o país possui quatro grandes regras fiscais das quais três estariam em vigor, são elas: regra de ouro (artigo 167º da CF 1988), regra de metas resultado primário (art. 9º da LRF) e o teto de gastos (Emenda Constitucional nº 95/2016). A quarta, seria o limite de endividamento o qual não foi regulamentada pela União. Para os entes subnacionais, as regras seriam: gastos com pessoal e de dívida, no âmbito da LRF.

Nesse bojo, com base em observações de dados atinentes às finanças públicas e pautados no comportamento daqueles anos, sobretudo nas regras supracitadas, foi possível definir os paradigmas fiscais dos Estados, considerando a média dos indicadores, objeto de análise qualitativa, a fim de traçar a linha de base deste estudo que será comparável com o exercício fiscal de 2020, ano de evidência da pandemia do Novo Coronavírus.

Para tal, durante esta seção, serão analisados sete paradigmas fiscais, a valer: 1) rigidez dos gastos públicos; 2) relação despesa com pessoal e Receita Corrente Líquida (RCL); 3) margem de endividamento; 4) nível de dependência fiscal; 5) configuração das cinco

maiores despesas públicas por função; 6) evolução de caixa; e 7) *Rating* da Capacidade de Pagamento (CAPAG).

O primeiro paradigma, diz respeito à rigidez dos gastos públicos. A maior parte dos recursos estão alocados para o pagamento de despesas com Pessoal e Encargos, salários de servidores ativos e de inativos (aposentados e pensionistas); Outras Despesas Correntes, gastos necessários para a manutenção da máquina pública local e da execução de políticas públicas; e Serviço da Dívida, pagamento de Juros e Encargos e Amortização do Principal.

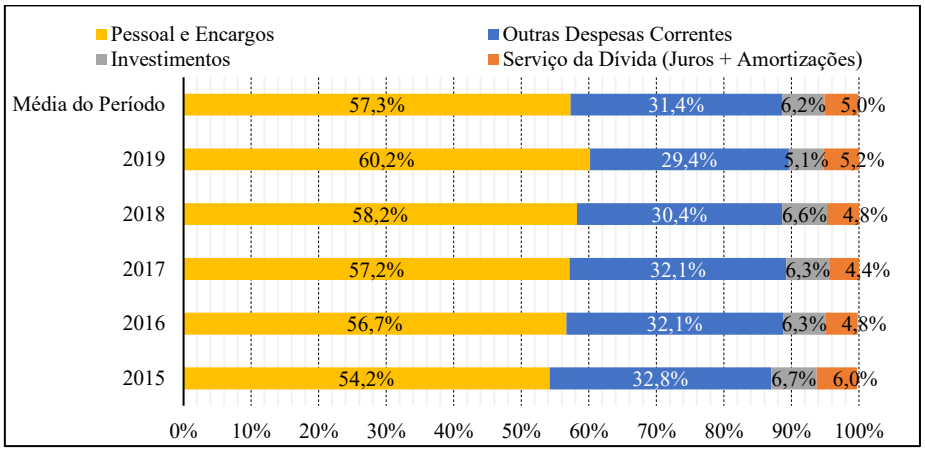
Neste aspecto, Peres e Santos (2020, p. 14) asseguram que,

> A rigidez orçamentária de vinculações de receitas com determinadas despesas, como é o caso dos mínimos constitucionais para educação e saúde, ou a obrigatoriedade legal de gastos, como benefícios sociais, salários, aposentadorias etc., além do pagamento de juros e subsídios têm sido características fundamentais das finanças públicas brasileiras ao longo das últimas décadas

De acordo com os dados divulgados pela STN, na média entre os Estados, entre 2015 e 2019, as despesas de Pessoal e Encargos computaram 57,3% do total de despesas; o item Outras Despesas Correntes, 31,4% do total; e os gastos com Serviço da Dívida (Juros e Encargos + Amortizações) se mantiveram estáveis com 5,0%, na mesma base de comparação, conforme pode ser visto no **Gráfico 1**.

Assim, os gastos com Pessoal, Custeio e Dívida, em média, representam mais de 93,8% das despesas totais dos Estados no período, dinâmica que demonstra a rigidez dos gastos públicos, de onde defere-se que sobram poucos recursos para serem utilizados para financiar Investimentos, despesas de maior caráter discricionário, **Gráfico 1**.

Gráfico 1 – Participação dos gastos públicos, por grupos, no agregado de despesas sobre a média dos Entes federativos entre 2015 e 2019*, em %



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria. Nota: *Agregou-se aos investimentos os dados de Inversões Financeiras.

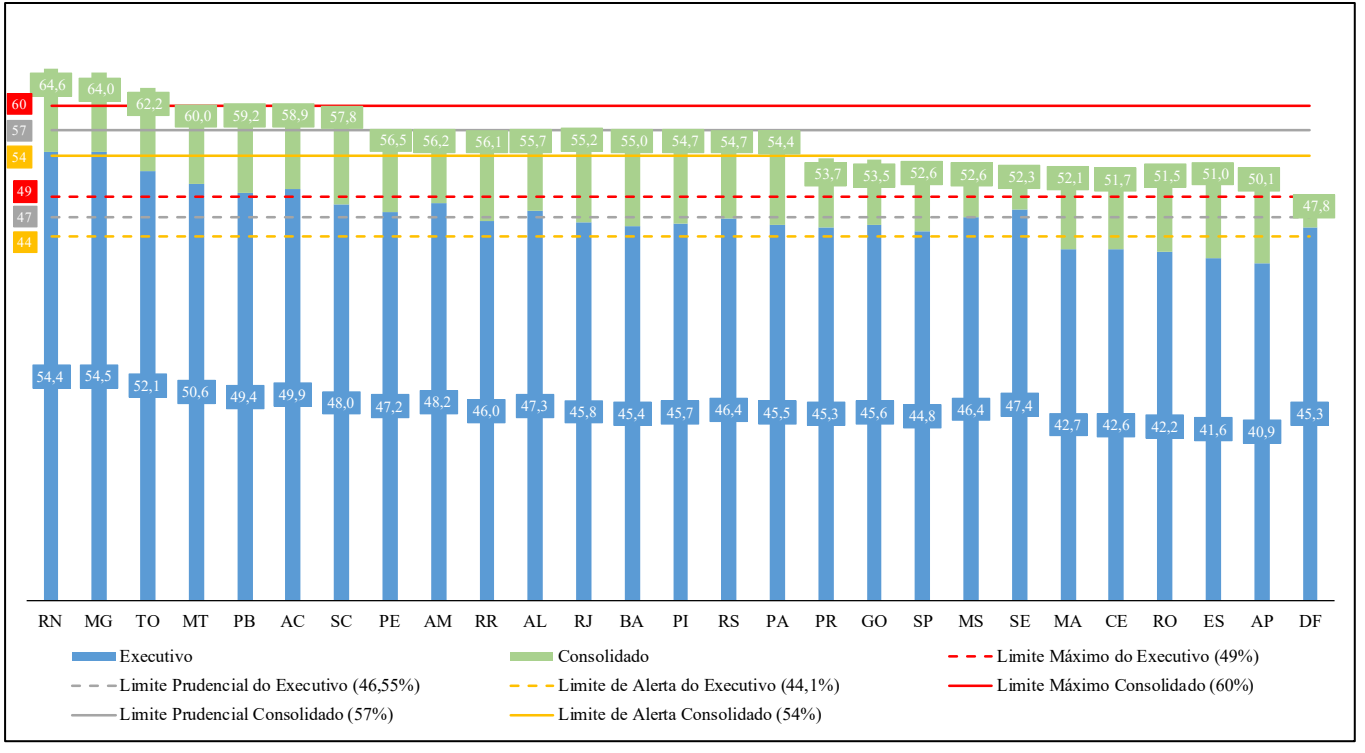
O segundo paradigma diz respeito aos gastos com Pessoal e Encargos, proposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), obtidos pela relação dessa despesa com Receita Corrente Líquida (RCL), um dos principais parâmetros daquela lei, vide **Gráfico 2**.

Entre 2015 e 2019, os gastos com funcionalismo público, do universo entre servidores ativos e inativos (aposentados e pensionistas) e de todos os Poderes, demonstram que os gestores devem estar alertas, pois, na média dos anos, quatro Unidades da Federação (Rio Grande do Norte, Minhas Gerais, Tocantins e Mato Grosso) estão no limite Máximo daquele indicador, ou acima dele, cujo o pico apontou 64,6%; três Unidades estão entre o limite acima do limite Prudencial e abaixo do Máximo (Paraíba, Acre e Santa Catarina), variando no intervalo entre 59,2 – 57,8%; e, os demais, vinte Estados estão próximos ao limite de Alerta, entre 56,5% – 47,8%, de onde infere-se que estejam com essa despesa controlada.

Cumpre alertar que, quando esses registros se encontram superiores ao limite máximo estabelecidos pela LRF, em exercícios

consecutivos, já ensejam penalidades legais como: a vedação para contratar pessoal, para criação de cargos públicos, para alteração da estrutura das carreiras que resultasse em aumento de despesa, além de perda de transferências voluntárias e a proibição de realização de empréstimos.

Gráfico 2 – Média da relação da Despesa com Pessoal, Consolidado e do Executivo, sobre a RCL, por Estado, entre 2015 e 2019, em %



Fonte: STN. Elaboração própria.

O terceiro paradigma atende pelas margens de endividamento, em especial, da relação Dívida Consolidada (DC) e RCL, à luz da LRF. A Dívida Consolidada engloba somatório das dívidas: mobiliárias, contratuais (internas e externas), estoque de precatórios e outras dívidas.

O investimento público, quando realizado com recursos de terceiros, por exemplo no caso de empréstimos com instituições financeiras mediante operações de crédito, impacta diretamente nesse indicador, enquanto aumenta o estoque de dívida contratual e, por conseguinte o montante de Dívida Consolidada.

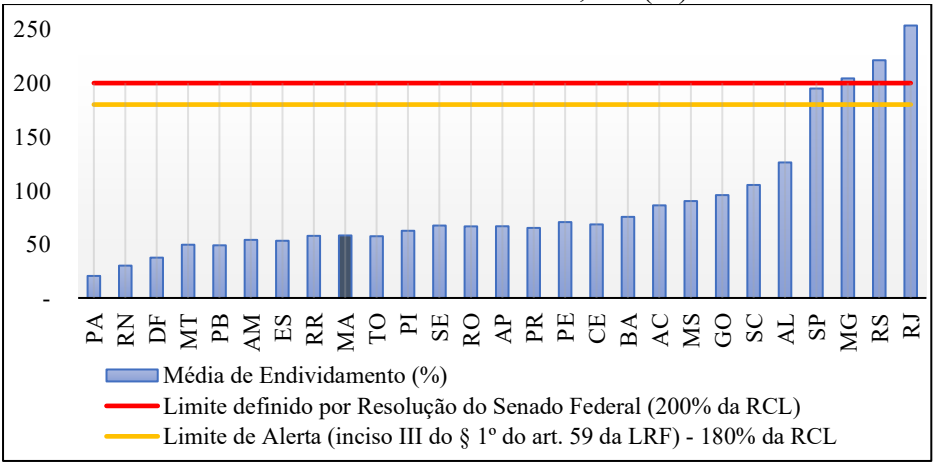
Acerca do tema, Pellegrini e Salto (2020, p. 284) advogam que:

> "O endividamento é útil, por exemplo, para a atuação contracíclica do Estado. Quando a atividade econômica desacelera, o mesmo ocorre com a arrecadação, o que eventualmente resulta em déficit público. Não há necessidade de elevar a tributação nessa situação, o que reforçaria a desaceleração da economia. O endividamento é a resposta mais adequada nesse caso e pode ser revertido na fase posterior do ciclo econômico, quando as receitas se recuperam. [...] Outra hipótese que ajuda a explicar a opção pelo endividamento é a distribuição intergeracional do custo de grandes investimentos. Se os benefícios se estendem por mais de uma geração, não há por que onerar só a geração atual. O endividamento possibilita diluir o custo no tempo, diferentemente da tributação, que concentra o ônus no presente."

Nessa seara, o indicador de Margem de Endividamento é um importante parâmetro fiscal e costuma ser utilizado por Órgãos de Controle, Tribunais de Contas, Tesouro Nacional, Agências de Riscos e outros. Uma vez que se trata de balizador por parte dos agentes econômicos sobre a saúde fiscal de um Ente de forma atemporal, pois pode-se aferir o nível de endividamento no presente, tirar conclusões sobre formas de financiamento de decisões sobre políticas públicas do passado (quantidade e qualidade das dívidas) e, na ausência de recursos próprios, planejar novos investimentos para futuro (novas dívidas).

Complementarmente à dinâmica retromencionada, o **Gráfico 3** demonstra, através de indicadores fiscais da LRF que há espaço para endividamento, proposto pela relação entre a Dívida Consolidada (DC) e volume da Receita Corrente Líquida (RCL), para a maioria dos Estados de acordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, o que poderia servir de alavancagem para os investimentos na esfera estadual.

Gráfico 3 – Média da relação da Dívida Consolidada com a RCL por Estado entre 2015 e 2019, em (%)



Fonte: STN.

Nota-se que as apenas quatro Estados (Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo) encontram-se com níveis elevados, razão entre 180% (limite de alerta) e 200% (limite máximo) da relação DC x RCL, de onde se conclui que possuem pouca margem para endividamento, espaço para realização de operações de crédito e tendem a possuir maior rigidez dos gastos públicos, em razão da proporção elevada das despesas com Serviço da Dívida comparada às demais.

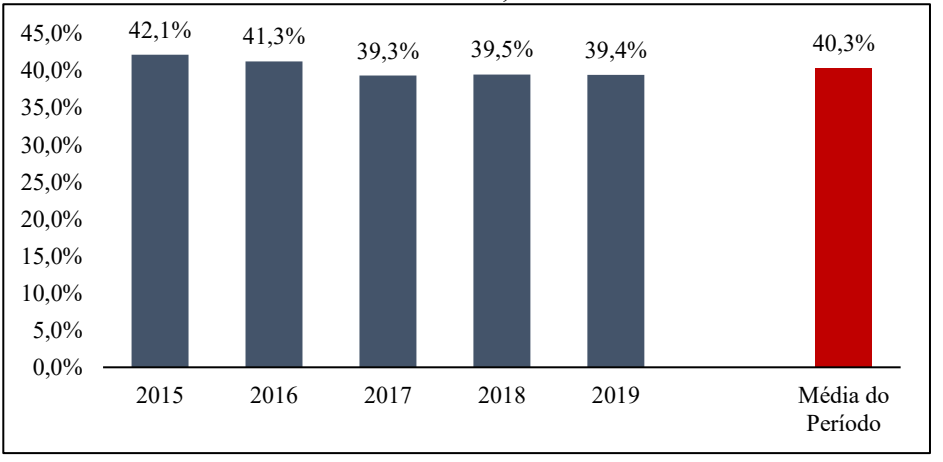
Convém mencionar que, considerando a rigidez das despesas, na qual a maior parte dos gastos resvalam sobre Pessoal e Custeio, e mesmo que os Estados possuam margens confortáveis para Endividamento, é importante trazer à baila que os Estados que almejam realizar novos

investimentos, se deparam com um *trade-off* entre: 1) buscar recursos com terceiros por meio de operações de crédito, externa ou interna, dada escassez de recursos, e, no limite, aumentar os níveis de endividamento; ou, 2) realizar investimentos com recursos próprios, ampliando futuramente os gastos com custeio para a manutenção da máquina pública, reduzindo ainda mais a margem para os gastos discricionários e a elaboração de novas políticas públicas, pois na maioria dos casos acabam se tornando despesas de caráter continuado.

O quarto paradigma representa o nível de dependência dos Estados. Em outros termos, a relação entre os recursos oriundos de Transferências Correntes em proporção da RCL.

Dessa forma, entre 2015 e 2019, considerando a média do somatório dos Estados, as Transferências Correntes corresponderam a 40,3% da RCL, vide **Gráfico 4.**

Gráfico 4 – Nível de dependência dos Entes, média de valores, entre 2015 e 2019, em %



Fonte: STN.

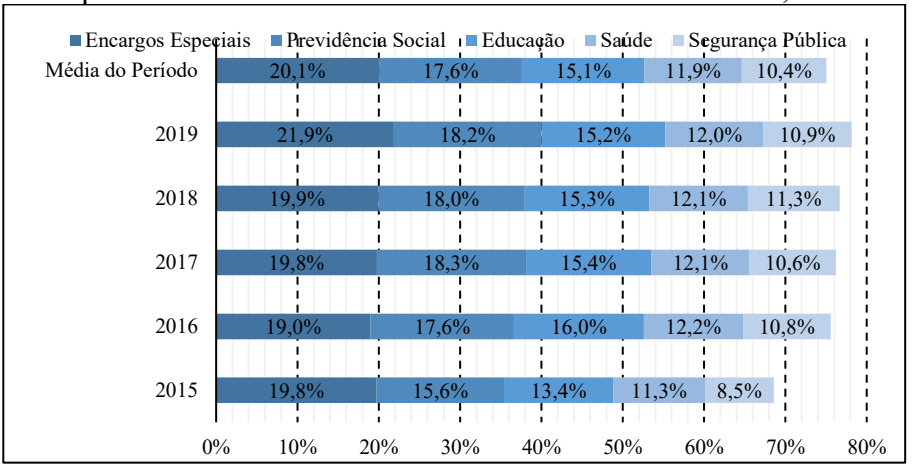
Depreende-se que, quanto menor é essa relação, menor é o nível de dependência de recursos da União. Portanto, no intervalo analisado, a dependência dos Entes da Federação apresenta uma trajetória de queda

suave, iniciando no índice em 42,1% da RCL e finalizando em 39,4% neste indicador.

Outrossim, convém mencionar que os Estados mais pobres possuem coeficientes de transferência maiores, haja vista que são calculados de uma razão inversa entre renda per capta e o tamanho da população. Logo, considerando que o país atravessou crises econômicas nesse período, para debelar desequilíbrios fiscais, os governos estaduais se valeram de uma estratégia no sentido de ampliar ou reestruturar alíquotas de impostos – sobretudo ICMS - e, paralelamente, ampliaram a malha arrecadatória com o auxílio da tecnologia da informação, motivos esses que levaram ao registro desse comportamento.

O quinto paradigma refere-se à configuração das despesas dos Entes por função. Observa-se que, na média do período pré-pandemia, das cinco funções, o maior valor corresponde aos Encargos Especiais (20,1%) que abarcam os pagamentos do Serviço da Dívida; o segundo maior, é com Previdência Social (17,6%); o terceiro, Educação (15,1%); o quarto, Saúde (11,9%); e, o quinto, Segurança Pública (10,4%), vide **Gráfico 5.**

Gráfico 5 – Cinco maiores gastos públicos por função em proporção das despesas totais entre 2015 e 2019 dos Governos Estaduais, em %



Fonte: STN.

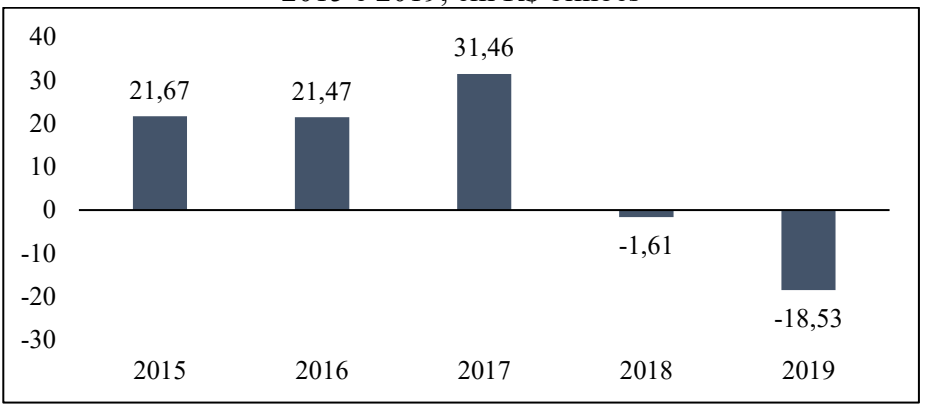
Numa análise mais depurada das mesmas, percebe-se que no interregno pré-Covid19, as despesas com Encargos Especiais e Saúde se mantiveram estáveis, com valores próximos à média; dentre as cinco despesas, por representatividade, a que mais cresceu foi a da Previdência Social, saindo de 15,6% (2015) para 18,2% (2019), seguida por Educação que marcava 13,4% (2015) e passou a registrar 15,2% (2019), e, por fim, Segurança Pública indo de 8,5% (2015) para 10,9% (2019), **Gráfico 5.**

Especificamente quanto à dinâmica da Previdência Social dos Estados, deve-se observar que a tendência para os Estados é de crescimento, uma vez que o número de inativos é crescente e que não há cobertura dessas despesas para algumas classes de profissionais que possuem recursos de vínculos constitucionais, como é o caso da educação. Essas despesas com benefícios deverão continuar se ampliando uma vez que as restrições para o crescimento de ativos são maiores e suas contribuições limitadas, além disso, há uma grande expectativa para novas aposentadorias, devido ao quantitativo de servidores com idade superior a 50 anos no quadro de ativos dos Estados - cerca de 1/3 do total (na média) (PELLEGRINI, 2019).

O sexto paradigma é representado pela Disponibilidade de Caixa dos Estados, na posição do dia 31 de dezembro de cada Exercício, ou seja, trata-se de uma medida de estoque das Disponibilidades de Caixa disponíveis descontadas das obrigações financeiras, de recursos vinculados ou não vinculados.

Mediante a análise dos dados, infere-se que as Unidades Federativas, a partir do ano de 2018, ponto de inflexão para o campo negativo, se encontravam em situação de deterioração fiscal, na qual os montantes de obrigações financeiras ficam maiores em relação aos valores disponíveis, registrando valores negativos e ratificando um quadro de insuficiência financeira. Tal situação foi agravada em 2019, encerrando no acumulado dos últimos dois anos com o montante de R$ -20,14 bilhões, conforme **Gráfico 6.**

Gráfico 6 – Montante de Disponibilidade de Caixa* dos Estados entre 2015 e 2019, em R$ bilhões



Fonte: STN. Nota: *Trata-se da diferença entre a disponibilidade de caixa bruta e as obrigações financeiras até o final de cada ano-calendário.

Na continuidade desse comportamento, convive-se com um cenário delicado, no âmbito das finanças públicas, para honrar com os compromissos correntes, a exemplo do pagamento de folha salarial do funcionalismo público, serviço da dívida, custeio da máquina pública, elaboração ou permanência de políticas públicas e investimentos.

O sétimo paradigma é o da Capacidade de Pagamento (CAPAG) dos governos estaduais. Salto (2020, p. 96) comenta sobre a CAPAG e sua importância:

> "Na última década, a deterioração observada nas finanças públicas do Entes Subnacionais, marcadamente em razão da piora da economia, que afetou as receitas; e do aumento dos gastos obrigatórios, como já mencionado, reforçou a necessidade de se buscarem indicadores à altura do diagnóstico necessário. A *Capacidade de Pagamentos dos Estados* (Capag), indicador que classifica os Estados quanto às condições para tomar empréstimos, é um exemplo de informação muito acompanhada pelos analistas."

A CAPAG é mensurada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, **Tabela 1**, no qual consolida a performance das finanças públicas

por meio da ponderação de notas sobre a relação entre três indicadores: endividamento, poupança corrente e liquidez.

A nota auferida pela CAPAG é condição *sine qua non* para que a União disponibilize garantias, sendo um dos principais pré-requisitos para a anuência de operações de crédito com instituições financeiras.

Em 2015, ano de implementação da metodologia da CAPAG, cerca da metade dos governos estaduais estavam com notas A ou B, ou seja, estavam aptos para captar recursos com as garantias do Governo Federal. Os Estados com notas C e D ficam impedidos de realizarem operações de crédito com garantia para investimentos.

Em que pese o espaço para endividamento, poucos entes subnacionais conseguiram contratar novos empréstimos, em razão do arcabouço legal existente para esse fim, mediante a nota da CAPAG. Isso se traduziu, na maioria dos casos, em entraves para que se pudesse angariar recursos para novos investimentos.

Entre 2016 e 2018, a maioria dos Estados viu seus ratings das CAPAG regredidos em função das crises fiscais motivadas pelas crises políticas, econômicas e sociais atreladas ao Governo Federal.

Ao longo dos 5 anos, a situação dos entes subnacionais se deteriorou e o reflexo pode ser acompanhado pelas notas da CAPAG. Apenas em 2019 a situação fiscal dos Estados passou a melhorar, cerca de 37%, 10 de 27 Estados, destes registraram notas entre A ou B, sendo que apenas Espírito Santo e Rondônia registraram rating A.

Tabela 1 – Capacidade de Pagamento dos Estados entre 2015 e 2019

UF	2015	2016	2017	2018	2019
AC	B	B	B	B	B
AL	C	B	B	B	B
AM	B	B	B	B	B
AP	B	B	B	C	*
BA	C	C	C	C	C
CE	B	B	B	B	B
DF	C	C	C	C	C
ES	A	A	A	A	A
GO	C	C	C	C	C
MA	B	B	C	C	C
MG	*	*	*	D	D

UF	2015	2016	2017	2018	2019
MS	C	C	C	C	C
MT	B	C	C	C	C
PA	A	A	B	B	B
PB	B	B	B	B	B
PE	C	C	C	C	C
PI	C	C	C	B	C
PR	*	B	B	B	B
RJ	D	D	D	D	D
RN	C	B	C	C	C
RO	C	B	B	B	A
RR	B	B	C	C	C
RS	D	D	D	D	D
SC	B	C	C	C	C
SE	C	C	C	C	C
SP	B	B	B	B	B
TO	C	C	C	C	C

Fonte: STN. Elaboração própria. Nota: *Suspensa ou não disponível.

Sobre a avaliação da CAPAG, Pelegrini (2017, p. 3) alega que,

> [...] a nova metodologia não preveja peso para os indicadores, é possível deduzir que o indicador de endividamento é secundário, pois o ente consegue obter a nota final B mesmo que tenha recebido a nota C para esse indicador. Já o indicador de poupança tem importância intermediária, pois o ente precisa receber pelo menos a nota B para esse indicador se pretende ter B como nota final. Por fim, o indicador de liquidez é muito relevante, já que o ente precisa necessariamente receber a nota A para esse indicador se pretende ter B como nota final. Há um problema, neste caso, pois não existe gradação, algo desejável para uma avaliação mais precisa da situação fiscal atual e de sua evolução. Uma leve mudança do indicador de liquidez de 0,99 para 1 diminui a nota final do ente de A para C. O indicador de poupança corrente também tinha o mesmo problema na proposta inicial da STN para a nova metodologia, mas a versão definitiva introduziu maior gradação. A propósito, a metodologia anterior tinha uma variedade bem maior de possíveis notas parciais e finais. Enfim, a nova metodologia apresenta alguns avanços, a exemplo de simplificação, clareza, eliminação de redundâncias e inclusão de indicador de liquidez. A metodologia anterior era complexa, com oito indicadores, pesos arbitrários e alguma redundância. Há que se observar, contudo, que a nova metodologia confere papel secundário

> ao endividamento, não considera o resultado primário, que ocupa papel central na institucionalidade fiscal do país, e torna a nota final muito sensível ao indicador de liquidez.

Enquanto isso, mais de 60% dos entes estavam impossibilitados de realizar essas contrações, com destaque para Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, que apresentaram nota D e estavam sujeitos a um Regime de Recuperação Fiscal com metas do Programa de Restruturação e Acompanhamento Fiscal (PAF) mais duras.

Sobre a adoção do Regime de Recuperação Fiscal, o Tesouro Nacional assegura que 18 unidades federativas se tornaram signatárias aos requisitos exigidos para a renegociação do alongamento das dívidas, evidenciando, desse modo, as dificuldades para honrar os compromissos e consequentemente as regras impostas pela LRF.

Nesse panorama, a CAPAG também se tornava impeditivo para novas operações de crédito, aumentando os custos para tomada de recursos e dificultando a ampliação dos investimentos.

Em síntese, ao se considerar os sete paradigmas fiscais comentados nesta seção, depura-se com base na média dos indicadores aludidos que a situação fiscal dos Estados, no período pré-pandemia da Covid-19, não era saudável: 1) permeia uma situação de rigidez dos gastos, na média, 93,8% dos gastos eram rígidos, sobrando margem para investimentos de 6,2% apenas; 2) sobre os limites da despesa com pessoal consolidada, quatro Estados estão acima do limite máximo (60% da RCL), três estados estão acima do limite prudencial (57% da RCL), nove Estados estão acima do limite de Alerta (54% da RCL) e 11 Estados estão abaixo do limite de alerta; 3) embora vinte três Estados possuam limites confortáveis de endividamento (abaixo do limite prudencial – 180%), em razão das dificuldades da contratação de operações de crédito, esse Entes não conseguem aumentar os níveis de investimento; 4) na média, os níveis de dependência de recursos da União, naquele período, vêm reduzindo, saindo de 42,1% (2015) para 39,4% (2019); 5) na ordem, considerando as

despesas por função da média dos Estados, as cinco maiores são: Encargos Especiais, Previdência Social, Educação, Saúde e Segurança Pública; 6) no tocante à Evolução de caixa, percebeu-se que, naquele interregno, ocorreu uma deterioração fiscal, ratificada pela insuficiência financeira nos últimos dois anos; 7) através do Indicador da CAPAG, percebe-se uma piora da situação fiscal entre os anos de 2015 e 2019, em que apenas dez Estados (37%), no último ano, auferiram rating A ou B, pré-requisito para obter garantias da União, com vistas para realização de operações de crédito para Investimento.

Na próxima seção, abordar-se-á, especificamente, os paradigmas fiscais tratados aqui, para o caso Estado do Maranhão, visando realizar uma análise comparativa com a média dos Estados do Brasil, e posteriormente, observar se houve alguma mudança de paradigma em meio aos efeitos da crise pandêmica atrelada a COVID-19 com os mesmos parâmetros fiscais retro mencionados.

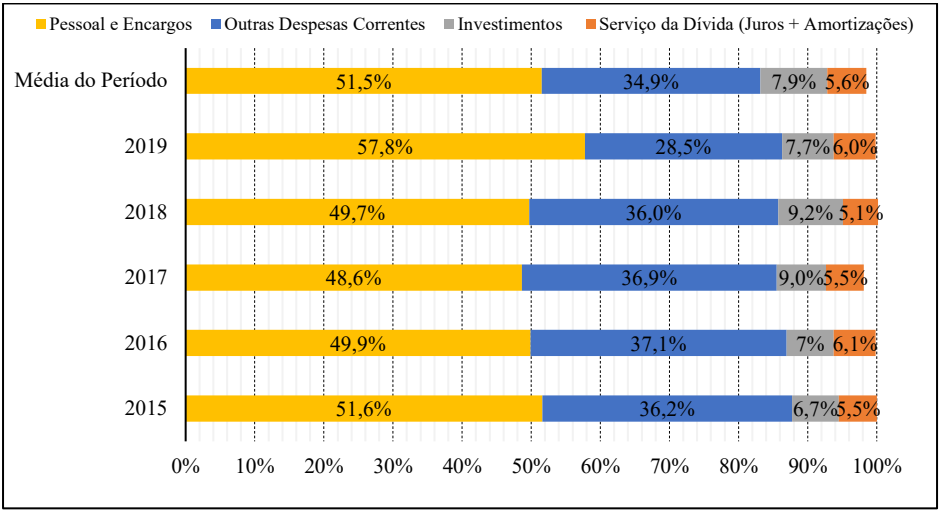
2.3. Paradigmas Fiscais do Estado do Maranhão (2015-2019)

O contexto político, econômico e social do país, destacado na seção anterior, teve influência direta sobre a dinâmica fiscal do Estado do Maranhão. Desse modo, faz-se necessário definir os paradigmas fiscais deste Estado, na mesma base de comparação, com o intuito de proporcionar ao leitor o posicionamento deste Ente em relação aos seus pares, que foram obtidos a partir da média dos indicadores fiscais do período compreendido entre 2015 e 2019.

A respeito do primeiro paradigma para o Estado do Maranhão, no tocante à rigidez dos gastos públicos, na média do período, observa-se que a Despesa com Pessoal e Encargos representa o maior grupo com 51,5%; seguida pelo grupo de Outras Despesas Correntes (Custeio) com 34,9%; Investimentos 7,9%; e, por fim, 5,6% com despesas sobre o Serviço da Dívida.

Logo, mediante os dados apresentados, o Estado do Maranhão possui um grau levemente menor de Rigidez dos Gastos Públicos em relação à média dos Estados da Federação, visto que demarcou 92,1%, restando 9,7% para despesas com Investimento que possui caraterísticas mais discricionárias frente às demais, vide **Gráfico 7**.

Gráfico 7 – Participação dos gastos públicos, por grupo, no agregado das despesas do Estado do Maranhão*, entre 2015 e 2019, em %



Fonte: SEPLAN. Nota: *Agregou-se aos investimentos os dados de Inversões Financeiras.

Ainda sobre a rigidez dos gastos públicos do Estado do Maranhão, observando o comportamento anual daquelas despesas, percebe-se que, até 2018, as despesas com o Serviço da Dívida se mantinham constantes, em torno da média, e que, em 2019, cresceu abruptamente como resultado da desvalorização do real, diante do contexto macroeconômico da época comentado, que impactou no custo do pagamento das parcelas da dívida externa do Estado, das quais a mais relevante é com o *Bank of America*, decorrente de um refinanciamento de dívidas, realizado em 2013, pela quitação da maior parte do contrato da Lei nº 8.727/1993.

No tocante aos gastos com Pessoal e Encargos e Outras Despesas Correntes, os maiores da série e que na média representam juntos 86,4%, registraram uma quebra de tendência em 2019. O primeira cresceu fortemente, saindo de 51,6% para 57,8%; e, a segunda que apresentava estabilidade de 36,2%, demarcou uma retração para 28,5% em 2019.

Entretanto, quando se atenta para uma análise dessas últimas despesas no agregado, percebe-se que se mantiveram em constância entre 85,5-87,8%, o que sugere que houve apenas uma permuta entre elas.

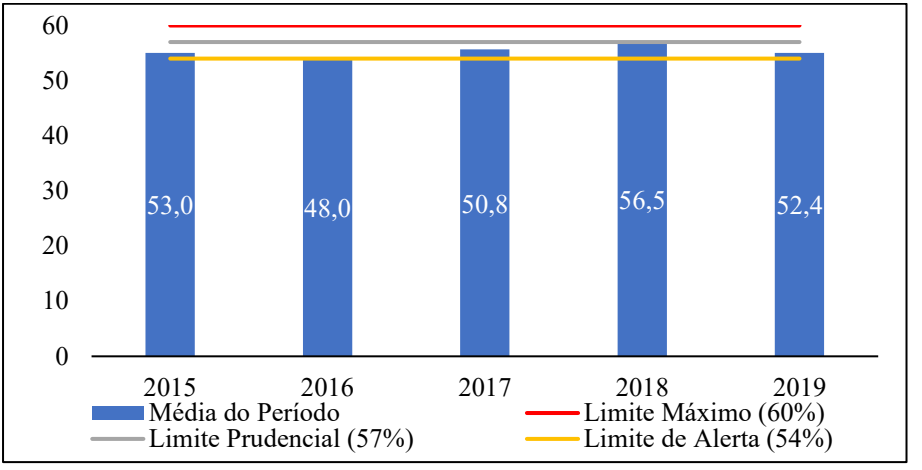
No tocante aos gastos com Investimento, percebe-se que os percentuais alcançaram em 2017 e 2018 os valores de 9,0% e 9,2%, respectivamente, anos em que o Estado foi classificado com o segundo lugar no ranking de melhor situação fiscal entre as UF's pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN e que pontuou no quarto lugar entre os Estados que mais investiram.

Observa-se ainda que, em 2019, mediante os desequilíbrios macroeconômicos e o quadro de deterioração fiscal dos Entes, o nível de investimentos caiu para 7,7%, em um contexto em que o Maranhão não havia realizado novas operações de créditos e, para manter os níveis de investimentos elevados, politicamente com viés anticíclicos, financiou-os sobretudo com recursos próprios.

Sobre o segundo paradigma fiscal, da relação entre a Despesa com Pessoal Consolidada e RCL, o Estado do Maranhão registrou, na média anual, o indicador de 52,1%, que se encontra abaixo do limite de alerta (54,0%), vide **Gráfico 8**.

Ainda pelo gráfico, é possível perceber que o Estado do Maranhão, desde 2016, emplacou tendência de alta da despesa com Pessoal e encargos, que abarca tanto o aumento das despesas com pessoal de servidores ativos quanto inativos (aposentados e pensionistas). Vale frisar que, em 2016, o estado recebeu recursos oriundos da repatriação melhorando a RCL, denominador deste indicador.

Gráfico 8 – Relação da Despesa com Pessoal Consolidada sobre a RCL entre 2015 e 2019, em %



Fonte: SEPLAN.

Nesse contexto, é importante frisar que entre os exercícios de 2015-2017, o Estado do Maranhão realizou diversas políticas atinentes ao grupo de pessoal: aplicou um Plano Geral de Carreiras e Cargos do Poder Executivo – PGCE; realizou concursos em várias categorias, entre as quais destacam-se Professores, Policiais Militares, Bombeiros, Auditores e Técnicos da Fazenda, Procuradores Estaduais etc.; reajustes salariais, do qual destaca-se o Piso do Magistério, levando o Maranhão a pagar o maior salário de professor do ensino básico do país; promoções e progressões de carreira; contratações (educação, segurança e assistência social) sobretudo para atender a população do interior.

Outro comportamento relevante deste grupo de despesa, é a dinâmica da Previdência. Em função da aplicação do PGCE e por conta da média elevada de contribuição dos servidores Ativos, no qual a maioria destes se encontram com tempo de serviço entre 28 e 35 anos, média que fica na linha do apontado por Pellegrini (2019), percebe-se crescimento constante do grupo de Inativos (aposentados e pensionistas), de forma que

essa despesa vem crescendo na média entre 12% e 15% e, possivelmente, em tendência crescente no curto e médio prazo.

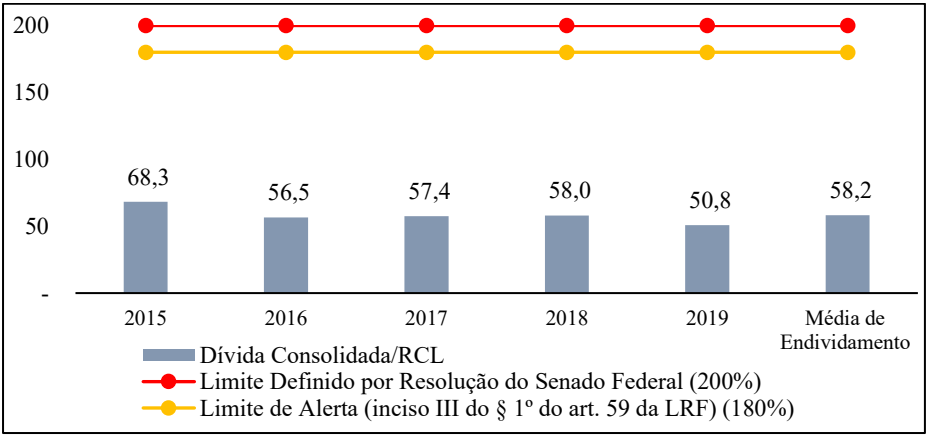
Mendes (2020, p. 126) comenta sobre o comportamento da taxa de crescimento de inativos:

> [...] tende a se acentuar. Em primeiro lugar, pelo rápido processo de envelhecimento da população. Em segundo lugar, porque os contingentes mais numerosos de servidores estaduais são aqueles que tem direito a aposentadoria em idade precoce: professores, policiais militares, bombeiros. Em terceiro lugar, a regra de cálculo do benefício, que para a maioria dos servidores é a integralidade dos vencimentos da ativa com paridade no reajuste em relação aos concedidos ao pessoal da ativa.".

No tocante ao terceiro paradigma, margens de endividamento, o Estado do Maranhão possui limites confortáveis, bem inferiores aos assinalados pela legislação do Senado Federal. A Dívida Consolidada do Estado, a qual é composta pelas obrigações financeiras parceladas em prazo superior a doze meses, decorrentes de leis, contratos, convênios e da realização de operações de crédito, tais como estoque de precatórios, dívidas com fornecedores e estoque de dívidas com bancos nacionais e internacionais, registrou média de 58,2% da RCL, isto é, cerca de 25% daquilo que o Maranhão pode se endividar, uma vez que o limite máximo deste indicador é de 200% da RCL, conforme **Gráfico 9**.

No que diz respeito ao espaço para se endividar, cumpre ressaltar que, no caso do Maranhão, historicamente, o indicador de endividamento não apresentou entraves para execução das políticas públicas, pois apresentou trajetória de queda.

Gráfico 9 – Relação da Dívida Consolidada sobre a RCL entre 2015 e 2019 do Maranhão, em %



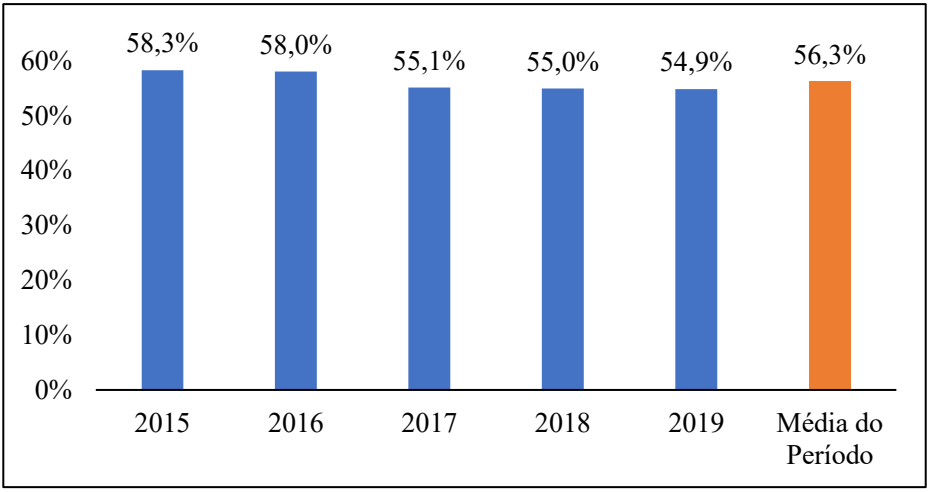
Fonte: STN; SEPLAN.

São duas as principais razões que explicam a diminuição dos níveis de endividamento para o Maranhão, a despeito da explosão do valor do dólar nos últimos dois anos, como já foi dito em seções anteriores, o que naturalmente representa um risco fiscal para o Estado, já que 40% dos estoques de dívida (externos) são lastreados em dólar, são elas: 1) maior gestão da dívida, em especial, daquelas que possuem contrato lastreados em moeda estrangeira, uma vez que durante os exercícios financeiros, a estratégia de compra parcial de moedas leva em consideração os momentos de queda do dólar e, por conta disto, o preço médio de compra de moeda ficou abaixo do preço da cotação do dia do pagamento; 2) o Estado do Maranhão não realizou novas operações de crédito, possivelmente em função da perda de *rating* da CAPAG a partir do ano de 2017, logo a Dívida Consolidada ficou estagnada tendendo para baixo e variando à mercê do dólar e da assunção de aditivos contratuais que tinham como objetivo o alongamento das dívidas decorrentes de refinanciamento com a União, em momentos de crise fiscal.

Já com base no quarto paradigma, referente ao nível de dependência do Estado do Maranhão, obtido pela relação entre o cruzamento dos

valores recebidos pelas Transferências das União e a RCL, ao longo dos anos de 2015 a 2019, é crível que o Estado, pela análise dos dados, apresentou uma tendência de redução de dependência, vide **Gráfico 10**, de forma que saiu de 58,3%, em 2015, para 54,9%, em 2019.

Gráfico 10 – Nível de dependência do Estado do Maranhão entre 2015 e 2019*, em %



Fonte: SEPLAN. Nota: *Transferências em proporção a RCL.

Sobre a política tributária do Estado do Maranhão, que ajudou a diminuir o nível de dependência da União enquanto ampliou o esforço de arrecadação de receitas próprias, há de se destacar alguns pontos:

1) ampliação e eficiência da malha tributária com a implantação de tecnologia da informação e modernização de equipamentos;

2) ampliação do número de servidores fazendários;

3) elevação de alíquotas de ICMS e outros impostos e taxas de segmentos específicos, limitando-se aos tetos de outros Estados;

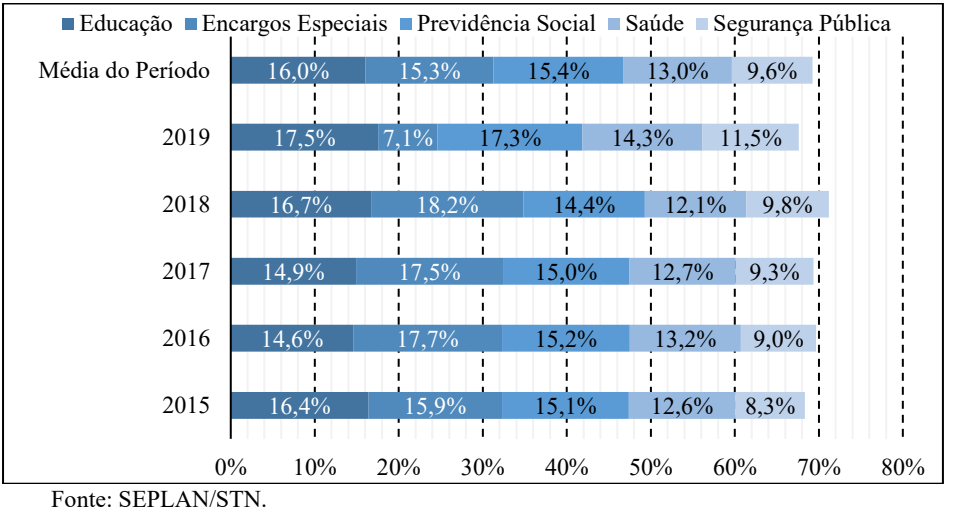
4) maior eficiência da gestão de dívidas ativas, diminuindo a inscrição de novos devedores e realizando ações de quitação de débitos antigos; e

5) a Secretaria de Estado da Fazenda do Maranhão figura entre as primeiras, nesse interregno de 5 anos, no Ranking de Arrecadação dos Estados monitorado pelo CONFAZ.

Ainda sobre a política tributária, a despeito do comportamento deste paradigma, o Estado do Maranhão emitiu mais de 50 atos normativos os quais concederam benefícios fiscais, tais como isenção de impostos, parcelamentos de dívidas, além da realização de programas como Nota Legal, Mais Empresas, Moto Legal, Pró-Maranhão, Mais Avicultura dentre outros; estimulando dessa maneira a economia local, sem comprometer a elaboração de políticas públicas, sem afetar a rigidez dos gastos públicos e sem comprometer o indicador do nível de dependência.

No tocante ao quinto paradigma, da análise das cinco maiores despesas por função, entre 2015 e 2019, o Maranhão obteve, na média, a configuração na ordem da maior para menor de: 1) Educação (16%); 2) Previdência Social (15,4%); 3) Encargos Especiais (15,3%); 4) Saúde (13%) e 5) Segurança Pública (9,6%), veja **Gráfico 11**.

Gráfico 11 – Cinco maiores gastos públicos por função em proporção das despesas totais entre 2015 e 2019 do Maranhão, em %



Fonte: SEPLAN/STN.

Em uma análise mais detalhada deste paradigma é possível ver que o exercício de 2019 apresentou uma dissonância do padrão dos anos de 2015 a 2018 para todas as funções supracitadas e o que influenciou na apuração da média do período.

Naquele ano, a Educação cresceu timidamente, enquanto a Previdência Social, a Saúde e a Segurança Pública obtiveram destaque a maior contra os anos anteriores e mediante a forte retração das despesas de Encargos Especiais.

Ainda de uma análise mais acurada, da comparação desse grupo de funções de despesas com a média dos demais entes subnacionais, defere-se que três das cinco maiores despesas por função do Estado Maranhão, Previdência Social, Saúde e Segurança Pública, se assemelham ao bojo dos demais Estados.

Com isso, ocorre divergência apenas entre a maior despesa e a de terceira ordem, pois no Maranhão despontam os gastos com Educação contra Encargos Especiais; e, para a média dos Estados, é o inverso. Vale destacar que a forte retração observada em 2019 dos Encargos Especial decorreu de mudanças metodológicas na apuração de receitas e computo das transferências constitucionais aos Municípios, uma vez que nesse período o Estado do Maranhão implantou um novo sistema financeiro, SIGEF-MA, que possibilitou o registro de dados por valores líquidos, o que a União entende ser facultativo.

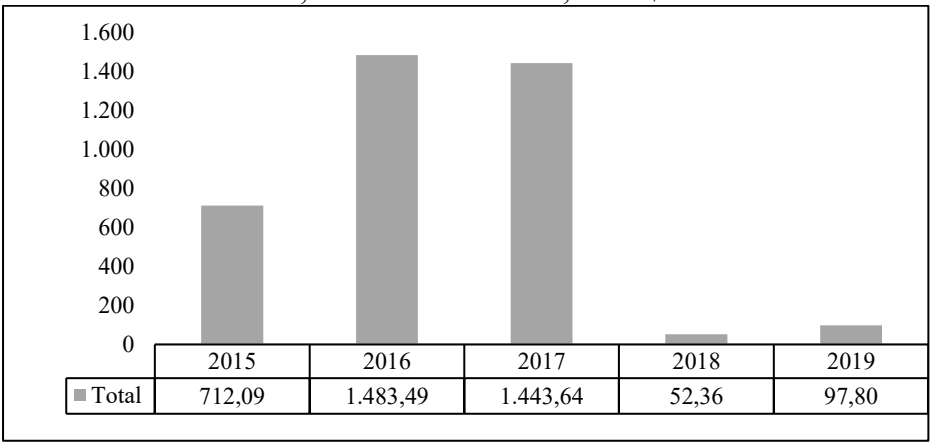
Ademais, em termos quantitativos e respeitando as proporções, subtende-se que o Maranhão despende mais recursos em comparação com média do Estados com Educação (16,0% contra 15,1%) e Saúde (13% contra 11,7%), salvaguardando que, por se tratar de Despesas Constitucionais, deveriam refletir valores aproximados. Quanto as demais despesas, Previdência Social, Encargos Especiais e Segurança Pública, o Governo Federal registrou proporções maiores.

No que concerne ao sexto paradigma, que é relacionado à Disponibilidade de Caixa do Estado do Maranhão, pelo **Gráfico 12**, é

visível que no interregno de 2015 a 2019, o Ente encerrou todos os exercícios com recursos em caixa, embora nos últimos dois as reservas tenham sido corroídas, se coadunando com o comportamento registrado pela média das UFs.

Com base nesse indicador, observa-se que ao final do ano de 2015, o total de recursos foi da ordem de R$ 712 milhões; nos dois anos seguintes, 2016 e 2017, o Maranhão finalizou os exercícios com estoques de riqueza de R$ 1,4 bilhões a cada ano; já para o ano de 2018, aquela reserva acumulada, em consonância com a dinâmica fiscal do Estado, levou o Maranhão a encerrar suas contas com R$ 52 milhões em caixa; e, por fim, em 2019, acompanhando a dinâmica do ano anterior, a disponibilidade de caixa registrada foi no montante de R$ 97,8 milhões.

Gráfico 12– Montante de Disponibilidade de Caixa do Estado do Maranhão, entre 2015 e 2019*, em R$ milhões



	2015	2016	2017	2018	2019
Total	712,09	1.483,49	1.443,64	52,36	97,80

Fonte: SEPLAN. Nota: *Trata-se da diferença entre a disponibilidade de caixa bruta e as obrigações financeiras até o final de cada ano-calendário.

Logo, por meio dos dados aludidos, há de se destacar que no ano de 2016 e 2017, o Estado intensificou as ações de arrecadação e recebeu recursos extraordinários da repatriação por meio do FPE. A partir de 2017, a situação fiscal do Estado começou a dar sinais de piora e, por conseguinte, a partir de 2018 a situação financeira do Maranhão

apresentou um ponto de inflexão acompanhando a trajetória dos demais Estados.

Destaca-se ainda que o ano de 2019 se encerrou com disponibilidade de caixa positiva, pois, no último dia do ano, os Estados receberam recursos extraordinários do Cessão Onerosa, que no exercício subsequente o Maranhão utilizou exclusivamente para aliviar o déficit previdenciário.

No tocante ao sétimo paradigma, referente ao indicador da CAPAG do Estado do Maranhão, percebe-se, que houve uma piora na situação fiscal do Estado, pois nos anos de 2015 e 2016, o ente obteve nota B e, nos anos subsequentes, esse rating permaneceu em C, veja **Tabela 2**, por conta do balanceamento desses três indicadores interpolados por Portaria emitida pelo Tesouro Nacional.

Tabela 2 – Nota da CAPAG por ano do Maranhão entre 2015 e 2019

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019
Endividamento	B	A	A	A	A
Poupança Corrente	B	B	C	C	C
Liquidez	A	A	A	C	C
Nota CAPAG	**B**	**B**	**C**	**C**	**C**

Fonte: STN.

Por uma análise mais detalhada da CAPAG, a respeito de cada item, comenta-se:

1) No que diz respeito ao endividamento, observa-se melhora a partir do ano de 2016, quando o *rating* alcançou a nota A e se manteve com esse parâmetro até 2019;
2) Poupança Corrente, que nos exercícios do ano de 2015 e 2016 apresentou nota B, passou a registrar nota C, ratificando a piora da situação fiscal do Maranhão e em consonância com a maioria dos Entes Subnacionais; e

3) Liquidez, que possuía rating A entre 2015 e 2017, passou a registrar Nota C, em função da forte retração das disponibilidades de caixa, como já foi comentado, muito por conta dos déficits da previdência.

Em síntese, ao se considerar os sete paradigmas fiscais do Estado do Maranhão e comparando-os com a média dos Entes Subnacionais, é possível comentar a respeito de cada item:

1) a rigidez do gasto público do Estado do Maranhão é alta, apenas 7,9% de recursos podem ser despendidos de forma discricionária, inclusive com Investimentos, patamar levemente maior que a média nacional;

2) as despesas com pessoal do Estado do Maranhão seguem o mesmo comportamento da média das UFs e se encontra abaixo do limite de alerta;

3) o Estado do Maranhão tem limites de endividamento em níveis confortáveis apresentando uma trajetória de melhora do indicador a cada ano;

4) o nível de dependência do Estado do Maranhão apresentou uma trajetória de queda, constante e sucessiva, o que reflete melhora nos últimos três anos, igualando os recursos da arrecadação tributária do Estado aos de transferências da União, comportamento destoante da média das UFs para o período observado;

5) quanto aos gastos por função, entre as cinco maiores despesas, na média do período, no Maranhão desponta: Educação, Previdência Social, Encargos Especiais, Saúde e Segurança Pública, das quais, em termos relativos, apenas os gastos constitucionais, Educação e Saúde, ficaram a maior na comparação com a média das UFs;

6) o Maranhão encerrou todos os exercícios com disponibilidades de caixa, embora tenha apresentado uma piora da situação financeira nos dois últimos anos. Essa piora também pode ser observada na média das UFs, enquanto registraram números negativos o que representa um quadro de Deterioração Fiscal nesse mesmo período; e

7) quanto a CAPAG, o Estado do Maranhão apresentou piora da situação fiscal nos últimos três anos, motivo pelo qual perdeu o *rating* B e passou a registrar nota C, comportamento esse registrado pela maioria das UFs, sobretudo entre os anos de 2017 e 2018.

Em linhas gerais, embora a situação fiscal do Estado do Maranhão tenha piorado nos últimos três anos perceptíveis pelos sete paradigmas fiscais avaliados, ainda é possível inferir que, para a maioria deles, o Estado do Maranhão apresenta uma posição melhor que média dos Entes Subnacionais.

Nas próximas seções, comentar-se-á sobre os efeitos da crise pandêmica do Novo Coronavírus, abordando questões políticas, econômicas e sociais. Em seguida, será analisado se os setes paradigmas fiscais sofreram alguns vieses e a dimensão dessas mudanças, caso tenham ocorrido, durante o exercício de 2020, tanto para as médias dos Estados quanto para o Estado do Maranhão.

3. CHOQUE DA COVID NAS FINANÇAS PÚBLICAS

Ao final do ano de 2019, o Mundo recebeu o primeiro alerta do governo chinês acerca de uma doença misteriosa, semelhante à gripe, com alto poder de contágio e de letalidade.

A maioria dos países só entendeu a complexidade daquela doença pelo viés sanitário, como suas repercussões através de outras matizes (política, econômica e social) nos três primeiros meses do ano de 2020.

No Brasil, essas preocupações ficaram latentes após esse período, pontualmente, em alguns Estados e Municípios que realizaram políticas públicas ou medidas sanitárias, antes da União.

Entre os Estados e Municípios, um dos primeiros a reconhecer a gravidade da situação sanitária entre outras, foi o Maranhão, pioneiro entre as medidas de combate à pandemia.

Ao se considerar esse contexto, faz-se necessário subdividir o choque da Covid-19 nas Finanças Públicas em dois momentos, em função

das medidas utilizadas pelos tomadores de decisão na elaboração de ações de políticas públicas e em função dos seus efeitos, a valer: 1) primeiro semestre de 2020 e 2) segundo semestre de 2020.

3.1. Primeiro Semestre da COVID-19 nas Finanças Públicas

Em 2020, dadas as incertezas das medidas de combate ao Novo Coronavírus associada à velocidade de propagação da doença no Mundo, imperou-se uma descoordenação política sobre as estratégias de combate local e global, levando à ampliação das projeções negativas dos indicadores econômicos e sociais por parte de instituições conceituadas como *World Bank*, Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas (ONU).

Entre as principais ações de políticas públicas, na ausência de vacinas e remédios que debelassem a enfermidade, foi sugerida, por parte dos especialistas da área da saúde, medidas básicas de higiene pessoal, como uso de máscaras e álcool em gel e, principalmente, de afastamento social para evitar o contágio da doença das quais sobressaíram: 1) isolamento social; 2) quarentenas; e 3) *Lockdowns*.

Mediante a evolução da doença no mundo, utilizou-se todos os estratagemas acima, que repercutiram em problemas econômicos e sociais, uma vez que reduziu o nível de atividade econômica, sobretudo no setor privado, em especial, primeiramente, no terciário (comércio e serviços); posteriormente, no secundário (indústria), em decorrência da diminuição da produção industrial; e, por fim, no primário (extrativa), em função das incertezas e efeitos da retração econômica doméstica e diminuição do intercâmbio internacional de insumos e matérias-primas.

Nesse momento, apenas algumas atividades, consideradas prioritárias, sofreram um impacto diminuto em relação ao estado pandêmico da doença que levou algumas regiões a decretar, em casos extremos, estado de calamidade pública.

No primeiro semestre daquele ano, os principais relatórios do FMI, World Bank e OCDE, demonstravam que, no auge da incerteza, mediante as medidas restritivas mais contundentes, os países sofreriam quedas vertiginosa do PIB projetando retrações econômicas para -5% ante a projeção de crescimento de 2,8% elaborada no ano de 2019.

Nesse bojo, entre as preocupações dos formuladores de políticas públicas estava a situação dos grupos de pessoas mais vulneráveis que tiveram a renda das famílias diminuída, seja pelo efeito da diminuição do nível de atividade da economia ou pelo aumento do desemprego. Independente do motivo, já se ponderava que a desigualdade social aumentaria e, a reboque, a pobreza e o contingente de indivíduos extremamente pobres.

Nesse primeiro momento da pandemia, para a maioria das *commodities* (Petróleo, Minério de Ferro, Alumínio e Soja em Grão) observou-se uma deflação, diminuição dos preços em geral, influenciados pela diminuição da demanda e ampliação das incertezas, em meio a duração da doença, afetando o poder de decisão dos ofertantes.

Ainda nesse período, começou-se a ventilar planos de auxílio em combate à doença, desde a ajuda financeira à coordenação de estudos científicos, com o intuito de alcançar a cura da doença (vacinas ou soros), ensejando nos primeiros esforços em conjunto por parte dos Entes Nacionais, capitaneados pelos Estados Unidos, Alemanha, França, Itália etc.

Naquele momento, os Bancos Centrais de cada região optaram por manterem as taxas de juros estáveis, tendendo pela diminuição, medida conservadora, pois não conseguiam aferir a proporção da crise econômica com seus efeitos sociais, em especial, quanto a duração do fenômeno.

O Brasil, especificamente em relação ao Governo Federal, a despeito das informações que circulavam mundo afora, não demonstrava preocupações, visto que não instaurou barreiras sanitárias nos aeroportos (medidas já utilizadas por outros países). Nesse interregno, coube aos

Estados e Municípios, estabelecerem medidas de combate à pandemia, restringindo o trânsito de pessoas e adotando ações mais restritivas de isolamento social e *lockdowns*, a partir da segunda quinzena de março de 2020.

Enquanto a doença avançava rapidamente, sob o prisma político, havia um clima de dissonância sobre a complexidade da COVID-19, formas de combate, os impactos sociais, entre o Presidente da República e os governadores e prefeitos.

Na visão do primeiro, as medidas de combate adotadas teriam uma grande influência negativa sobre os indicadores econômicos e sociais, o que denotava que vidas tinham um peso menor na escala decisória; para os governadores e prefeitos, que não se coadunavam com o Presidente, vidas importavam mais que outras questões. Por conta disso, foram pioneiros ao adotar as medidas supracitadas.

Entre os Estados, o Maranhão foi pioneiro quanto a adoção da medida mais extrema, *lockdown*, mesmo enquanto suas taxas de contaminação e de mortalidade ainda estavam baixas, ratificando a priorização das vidas.

Assim, por conta da adoção daquela medida extrema, em que o nível de atividade sofreu um "freio de arrumação", o Maranhão teve situação financeira corroída *pari passu* à queda vertiginosa do nível de atividade econômica e a reboque das Receitas Tributárias, principalmente, ICMS, IPVA e Outras Taxas.

Em função do declínio e da restrição financeira das Receitas Próprias, no primeiro semestre, foi necessário realizar um esforço maior de gestão priorizando algumas despesas específicas.

No caso do Maranhão, priorizou-se ampliar fortemente os gastos atinentes à saúde e assistência social, entre as quais sofreram acentuadamente com a evolução da pandemia; bem como, optou-se por pagar despesas com pessoal e encargos, como estratégia para ativar minimamente a economia em momentos de crise, política anticíclica;

revisou fortemente os contratos de manutenção da máquina pública; reprogramou projetos e obras de construção, convergindo esforços para a ampliação de hospitais e leitos, para ajudar no combate à Covid-19; e por fim, entre as medidas que tiveram maior impacto, iniciou em maio as tratativas com instituições financeiras, das quais pagam regularmente por força de contratos, a prorrogação dos desembolsos do serviço da dívida que, posteriormente, levou a União a regulamentar essa medida, com o intuito de dar alívio financeiro para os Estados e Municípios, no segundo semestre desses exercício.

3.2. Segundo Semestre da COVID-19 nas Finanças Públicas

Enquanto no primeiro semestre do ano de 2020 os atores sociais foram obrigados a conviver com um novo estilo de vida, "novo normal", em função do alto grau de incerteza política, econômica e social, e diante da fragilidade emocional e física das pessoas que foram acometidas pela doença, direta e indiretamente, imperava um sentimento de que o segundo semestre seria melhor.

Alguns países desenvolvidos elaboraram políticas públicas de auxílio financeiro, ao tempo que criaram redes de intercâmbio assistenciais, em parceria com setor privado, com vistas a fornecer ajuda humanitária aos países em emergência.

O segundo semestre de 2020 também ficou lembrado como o período em que foram desenvolvidas diversas vacinas, das quais três (Coronavac, AstraZeneca e Pfizer) despontaram e, que durante esse período, foram disponibilizadas no mercado para que os países pudessem comprar as suas doses e executar os seus planos de vacinação.

No Brasil, do ponto de vista da União, as discussões sobre a vacinação, como estratégia de combate à pandemia, ficaram em segundo plano. Imperava, por parte dos agentes públicos, um clima de desconfiança sobre a eficácia desse método, mesmo que outros países já

o tivessem aceitado e considerado, principalmente, que não havia outro método de combate aos efeitos da doença.

De acordo com o Presidente Bolsonaro, o método mais eficiente de cura da enfermidade era a utilização de três medicamentos combinados, de uso controlado, Cloroquina, Ivermectina e Antibióticos, à revelia de comprovação científica por parte de especialistas, como signatário dos ideais do Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, que buscava sua reeleição.

Diante da letargia do Governo Federal, governadores e prefeitos que não se coadunavam com o Presidente, buscaram apoio em outros poderes, Legislativo e Judiciário, e elaboraram seus planos de vacinação, sem um direcionamento da União, desconsiderando o papel legal daquela esfera no trato de questões sanitárias em massa, que foram desde a compra de insumos de matérias-primas das vacinas, absorção de tecnologia para a elaboração desse "elixir", compras de vacinas do exterior, escolha dos critérios de priorização dos planos estaduais e municipais de vacinação, compras de máquinas e equipamentos no exterior para o combate à doença, etc.

A queda de braço entre o Presidente e os governadores e prefeitos ganhou mais um capítulo, pois o ano de 2020 era um ano de eleições municipais que, periodicamente, ocorrem em outubro e, mediante a situação pandêmica, foi adiada para o mês subsequente.

Durante todo esse período, além das milhares vidas ceifadas, o Presidente teve a sua imagem abalada, sofrendo gradualmente a perda de sua popularidade ou o aumento do grau de rejeição política.

Do ponto de vista social, as pessoas ainda tentavam se adaptar ao "novo normal" e, por conseguinte, ganhou destaque o tema educacional, enquanto os alunos e professores perdiam mais da metade do ano letivo sem perspectivas da retomada das aulas, em função da falta de coordenação e diretrizes do Governo Federal. Essa situação só seria

estabilizada, parcialmente, após boa parte da população aderir à vacinação, o que ocorreria na segunda metade do ano seguinte.

No âmbito econômico, a partir do segundo semestre, a economia voltava a ensaiar uma retomada gradual e, diante disso, observava melhora das expectativas dos agentes econômicos.

Como efeito da pandemia, os níveis de desemprego estavam elevados. No final de 2019, registrava-se 11%; durante o ano de 2020, o referido indicador cresceu, alcançando a máxima de 14,6% no terceiro trimestre, finalizando o ano em 13,9%.

Tal como ocorreu com o desemprego, após registrar o índice de 2% do IPCA no primeiro semestre, observou-se na etapa complementar do ano, crescimento da inflação marcando em dezembro daquele ano 4,52%. Como reflexo aumentou, assustadoramente, o risco-país, parâmetro econômico utilizado por investidores e balizador quanto às decisões de investimentos. Por consequência, durante todo o ano de 2020, a taxa de câmbio sofreu uma maxidesvalorização, batendo recordes na relação dólar-real, variando entre R$4,15 e R$5,64.

Dessa forma, também corroborou para a alta do dólar, a diminuição da taxa de juros Selic que tinham como objetivo baixar o custo de investimento dos agentes econômicos dispostos a correrem o risco, ante a atração de recursos de investidores estrangeiros ao mercado de capitais – que diante do aumento do risco-país afugentou ainda mais o capital externo que encontrava taxas mais atrativas e crescentes no mercado mundial.

Nesse contexto, na contramão da conjuntura econômica e influenciados pelo otimismo da vacina, no segundo semestre desse ano crescia a confiança dos consumidores, a dos empresários e, por conseguinte, os níveis de investimento. O indicador de Formação Bruta de Capital Fixo crescia, trimestralmente, de forma que encerrou o ano de 2020 com R$ 171 bilhões contra R$ 150 bilhões do ano anterior.

A LC nº 173/2020, estabeleceu auxílio financeiro destinado à aplicação direta em ações de enfretamento a Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros. Também estabeleceu a possibilidade de aditamento contratual das operações de crédito internas e externas, que suspendesse os pagamentos devidos no exercício financeiro de 2020. Como contrapartida, determinou a proibição de aumento das despesas com pessoal até dezembro de 2021.

No Maranhão, com o advento da pandemia, o crescimento econômico foi igualmente travado. A expectativa do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), constante no Boletim de Conjuntura Econômica publicado em agosto de 2020, no auge dos problemas fiscais enfrentados pelos Estado com os resultados do primeiro semestre, se referia a uma queda de 8% do PIB.

Tais mudanças decorrem das ações do Governo e da estrutura peculiar da economia maranhense, que possui concentração econômica no setor público, na agropecuária e no comércio exterior (MARQUES, 2019) – que foram pouco impactados e até beneficiados na pandemia.

Parte desse resultado estadual pode ser explicado pela retomada, a partir do mês de agosto daquele ano, das principais Receitas Tributárias aos níveis do ano de 2019. É mister que para suprir as insuficiências financeira acumuladas do Exercício de 2020, a União realizou transferências para os Entes Subnacionais como forma de prover gastos da saúde e repor a retração atinente às receitas retromencionadas.

Dessa forma, na próxima seção, far-se-á um esforço de comparar os sete paradigmas fiscais, comentados em momento anterior, visando observar se houve mudanças nesses indicadores e, numa assertiva, a magnitude do referido impacto em meio à Pandemia da COVID-19, tanto para média dos Estados quanto para o caso do Maranhão em específico.

4. PARADIGMAS FISCAIS DO BRASIL E MARANHÃO EM MEIO À COVID-19 (2020)

Nesta seção, após considerações dos efeitos decorrentes da pandemia do Novo Coronavírus sobre os aspectos econômicos, políticos e sociais, que tiveram influência direta nas finanças públicas, reavaliar-se-á, à frente, os sete paradigmas fiscais dos Estados e, em especial a situação do Maranhão, a fim de perceber possíveis mudanças nesses paradigmas e, a depender do caso, aferir o impacto fiscal decorrente deste fenômeno.

4.1. Paradigmas Fiscais dos Estados no Brasil em meio à COVID-19 (2020)

Durante a Pandemia da Covid-19, ao final do Exercício Fiscal de 2020, em relação ao primeiro paradigma da rigidez dos gastos públicos, duas observações chamam a atenção:

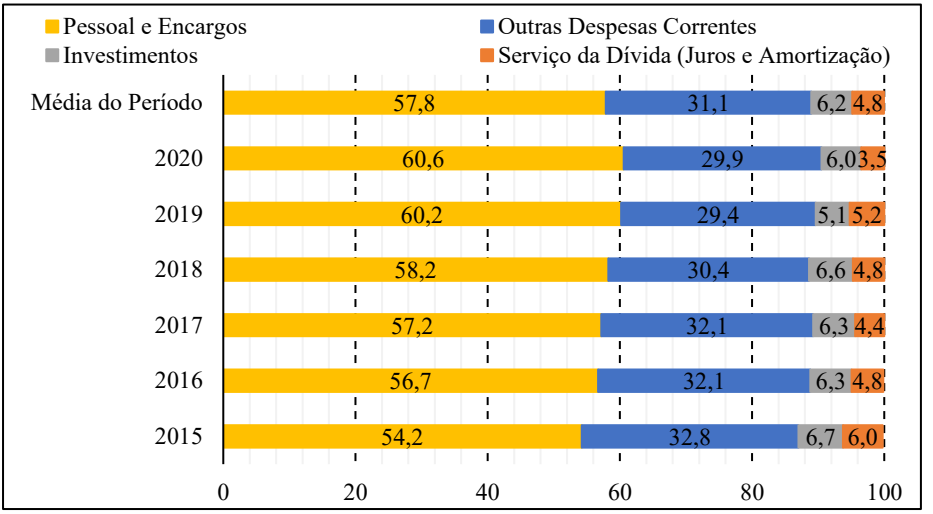
1) das despesas públicas rígidas, apenas Pessoal e Encargos e Outras Despesas Correntes seguiram o padrão observado no ano anterior; e

2) os gastos com Investimentos, que numa conjuntura de escassez de recursos, presumir-se-ia pela redução, marcou valor acima do exercício de 2019 e próximo da média, o que denota uma quebra de tendência do comportamento e do paradigma, **Gráfico 13.**

É importante comentar algumas ações em termos de políticas públicas e de escolha dos tomadores de decisão que levaram a esses resultados.

Numa situação pandêmica e dada rigidez dos gastos públicos, é natural que algumas despesas se alterem, tal como a da natureza de investimentos, em que era esperado uma redução natural no exercício de 2020 dado o caráter discricionário.

Gráfico 13 – Participação dos gastos públicos, por grupos, no agregado de despesas sobre a média dos Entes federativos entre 2015 e 2020*, em %



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração própria. Nota: *Agregou-se aos investimentos os dados de Inversões Financeiras.

Entretanto, pelos dados apurados, percebe-se que, neste último exercício de 2020, os Investimentos computaram 6,0% do total, padrão acima do registrado no ano anterior e próximo da média dos últimos seis anos. É importante analisar a qualidade dos gastos, uma vez que nesse período, ao invés dos gastos com infraestrutura e educação, notadamente se percebeu uma mudança de comportamento por despesas com saúde e assistência social, voltados ao combate da Covid-19, efetuados com fonte específica.

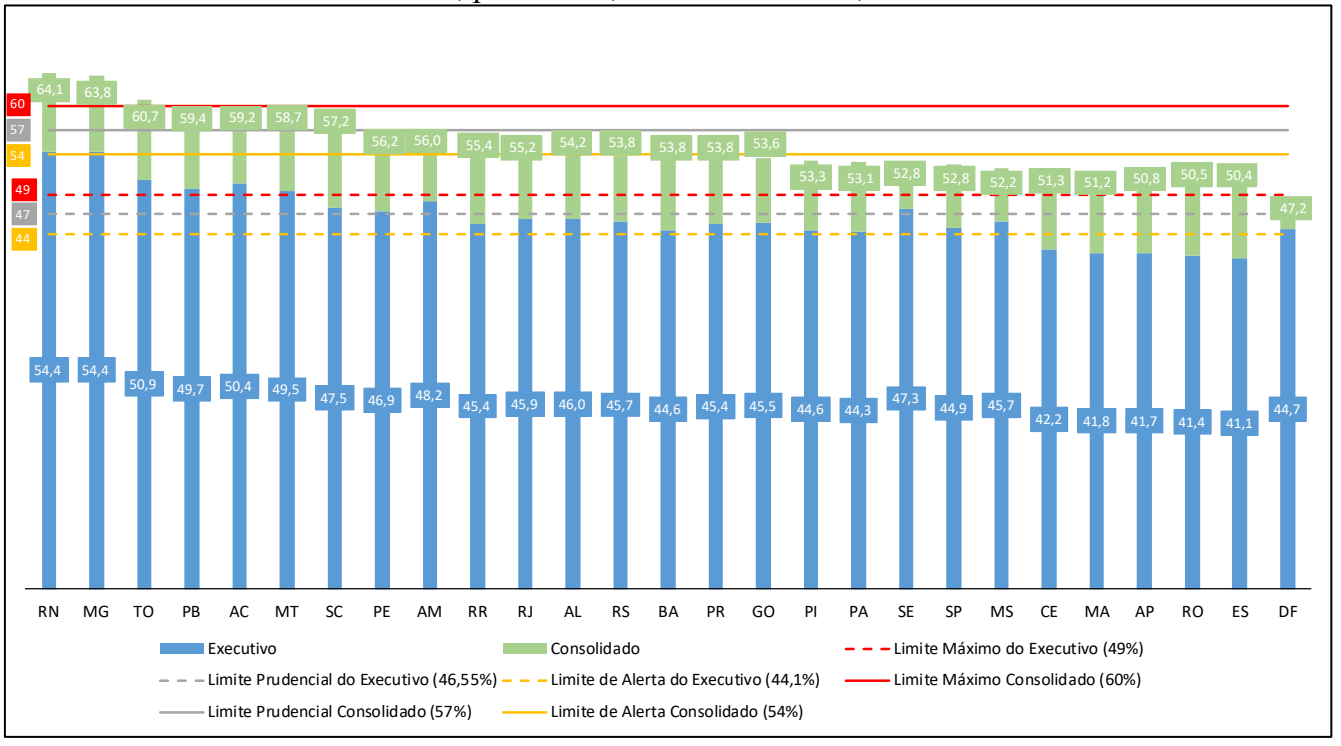
Além disso, ganha destaque a retração do pagamento do Serviço da dívida, que computou apenas 3,5% ante o comportamento do ano anterior 5,2%, do qual era esperado manter estabilidade, pois trata-se de uma despesa com alto grau de rigidez. Os gastos com investimentos cresceram 16% entre 2019 e 2020, passando a representar quase a totalidade da despesa primária de capital (81%) mas uma parte insignificante do gasto primário (5%). Mantendo a rubrica de investimento muito pouco significativo apesar da maior flexibilidade.

Dentre as despesas rígidas, ainda convém mencionar o comportamento das despesas com Pessoal e Encargos e Outras Despesas Correntes que apresentaram a mesma proporção em relação ao total na comparação entre 2015 e 2020, vide **Gráfico 13.** Nesse aspecto, outro fator importante ainda quanto ao primeiro paradigma, diz respeito à qualidade do gasto das Outras Despesas Correntes, tal como foi comentado sobre os Investimentos. Embora essas despesas tenham registrado, no ano de 2020, o mesmo valor da média dos últimos anos, frisa-se que, por conta da crise sanitária, os gastos dentro desta natureza foram reconfigurados, entre as funções de despesas, por gastos com características mais social atrelados aos efeitos da pandemia, ou seja, foram maiores no tocante aos gastos com saúde e assistência social.

Quanto ao segundo paradigma, relação da Despesa com Pessoal e Encargos Consolidados e RCL, entre 2015 e 2020, conforme **Gráfico 14**, avalia-se que os valores máximos e mínimos sofreram pequenas mudanças em termos quantitativos e qualitativos, no tocante à variação de limites. Com isso, poder-se-ia deferir pela manutenção dos números deste paradigma.

Porém, ao realizar avaliação mais detalhada em relação às variáveis relativas a esta temática, Despesa com Pessoal e Encargos e RCL, é possível destacar que o comportamento supracitado pelo lado da despesa já era esperado, pois cresce naturalmente à luz da inflação ou em razão do crescimento real de receitas.

Gráfico 14 – Média da relação dos gastos com funcionalismo, Consolidado e do Executivo, sobre a RCL, por Estado, entre 2015 e 2020, em %

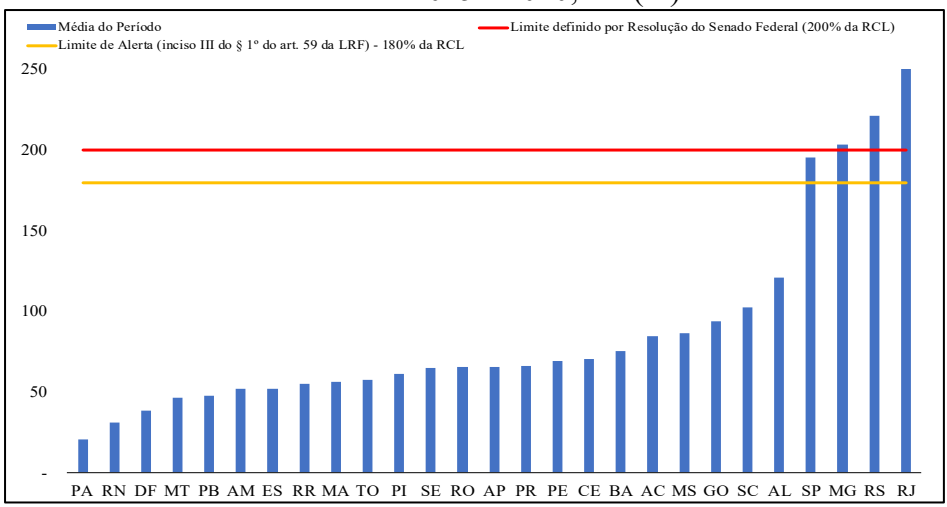


Fonte: STN. Elaboração própria.

Contudo, ao considerar que as Receitas de Transferências Correntes, referentes aos Auxílios Financeiros necessárias ao reequilíbrio fiscal da situação pandêmica, computaram no parâmetro da RCL, em função de se tratar de uma receita não recorrente, infere-se que na ausência deles, a situação fiscal do indicador remeteria a uma piora, pela razão inversa ao se tratar de um denominador nesse indicador. Por conta disso, defere-se em relação ao segundo paradigma que a Covid-19 levou à mudança deste paradigma.

Pelo terceiro paradigma, da relação Dívida Consolidada e RCL, que no limite reflete a margem de endividamento à luz da LRF e do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal – PAF, dada a rigidez dessa despesa e por conta do advento da LC 173/2020, que flexibilizou e proporcionou alívio financeiro decorrente da postergação dos pagamentos do serviço da dívida, resvalando em pequenas alterações no Estoque das Dívidas Contratuais, nota-se, pelo **Gráfico 15**, que não houve mudança de comportamento relevante, o que levaria a supor que não houve mudança neste paradigma fiscal.

Gráfico 15 – Média da relação da Dívida Consolidada com a RCL por Estado entre 2015 e 2020, em (%)



Fonte: STN.

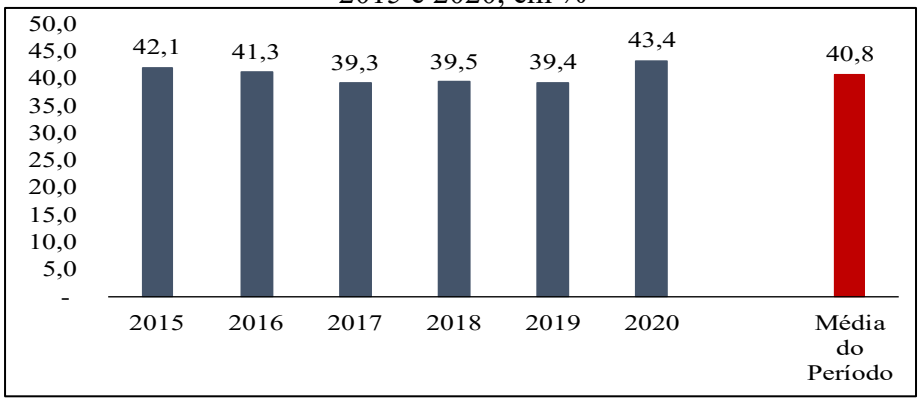
É importante ao analisar a Dívida Consolidada dos Estados, que ela se subdivide em dívida interna e externa. Nesse escopo, entre 2019 e 2020, a dívida interna se manteve sob controle, ainda mais, devido a maior parte desse endividamento ter como credor a União – que flexibilizou boa parte dos pagamentos através de medidas de auxílio aos Estados em 2016 e 2017. Contudo, o endividamento externo ficou extremamente perigoso, uma vez que essa dívida é contraída em moeda estrangeira. A forte depreciação cambial foi grande vetor para elevação da dívida externa (cerca de 19%) e explica a elevação da Dívida Consolidada de R$ 22 bilhões para R$ 30 bilhões.

Assim como ocorreu no paradigma anterior, em que parte do indicador é a RCL, a qual sofreu influência das Transferência Correntes de fontes não recorrentes e de relação direta com Pandemia do Novo Coronavírus, no caso da ausência desses recursos, supõem-se que adviriam mudanças no indicador; e, mediante mudança do ordenamento legal, como o advento da LC 173/2020, somadas a essa situação, imputa-se pelo entendimento de que houve mudança neste paradigma fiscal.

O quarto paradigma, referente ao nível de dependência dos Estado em razão dos recursos oriundos do governo federal em relação à RCL, do **Gráfico 16**, é crível que o ano de 2020 apresentou uma forte ruptura no padrão de comportamento desta variável, enquanto marcou o nível de 43,4%, o que representa um valor bem superior à média do período compreendido entre 2015 e 2020, no nível de 40,8%, e bem diferente no valor mais recente, ano de 2019, do índice de 39,4% e da trajetória de queda.

Sobre o quarto paradigma, considerando a amplitude e discrepância entre os valores delineados entre os anos de 2015 e 2020, defere-se pela mudança deste paradigma fiscal e aumento da dependência de recursos da União em relação às demais fontes.

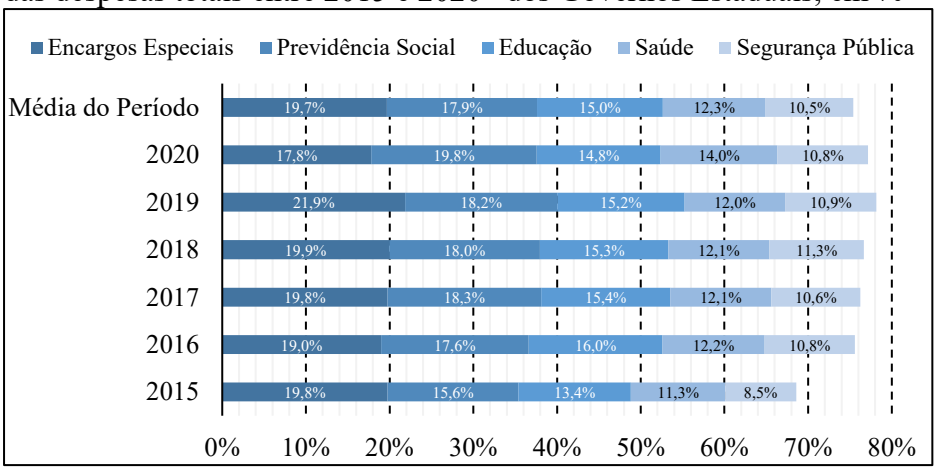
Gráfico 16 – Nível de dependência dos Entes, média de valores, entre 2015 e 2020, em %



Fonte: STN.

Pelo quinto paradigma, do perfil das despesas dos Entes por função, conclui-se que, durante o Exercício de 2020, os principais gastos, por ordem, foram com: Previdência Social (19,8%); Encargos Especiais (17,8%); Educação (14,8%); Saúde (14%) e Segurança Pública (10,8%), conforme **Gráfico 17**.

Gráfico 17 – Cinco maiores gastos públicos por função em proporção das despesas totais entre 2015 e 2020* dos Governos Estaduais, em %



Fonte: STN. Nota: *Valores em proporção a despesa total.

É importante destacar que, os gastos da saúde dispararam diante da crise sanitária decorrente da Pandemia, apresentando o maior crescimento entre as funções para os entes Subnacionais. Outra função que cresceu fortemente foram as despesas com Previdência Social.

Um ponto de destaque refere-se aos Encargos Especiais, dado que na série histórica, entre 2015 e 2019, período pré-pandemia, figurava como o maior gasto por função. No Exercício de 2020 ficou abaixo das despesas com Previdência Social. Assim, a explicação para este comportamento remonta que, no exercício de 2020, a partir de maio, entrou em vigência a LC 173/2020 que representou alívio financeiro de caixa, em função do aditamento dos contratos de dívida que só voltariam a ser cumpridos no Exercício de 2021.

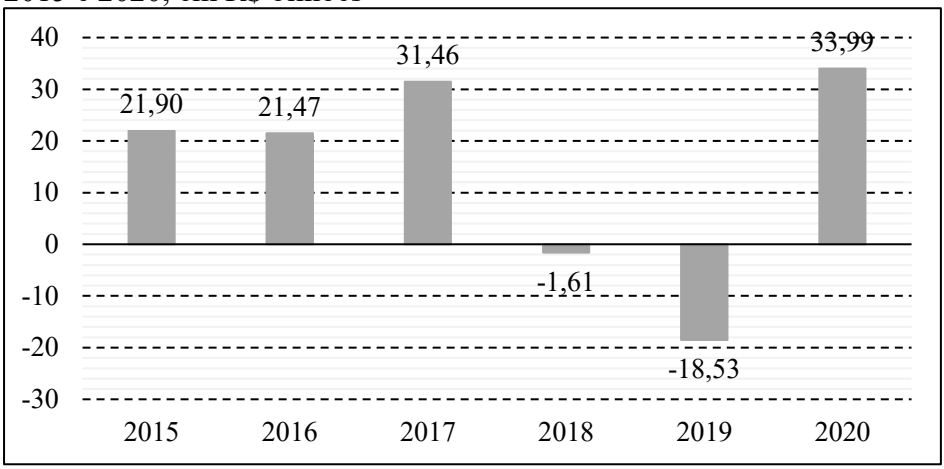
Ainda neste paradigma, seguindo comportamento de retração ficou a despesa da função Educação, registrando um valor 14,8%, levemente abaixo dos anos anteriores que abarcavam o intervalo de 15,2 – 16%. Destaca-se que no ano de 2020, a Educação, na concepção de política pública ficou paralisada por um semestre, o que ensejou discussões sobre regularização do ensino de "duas séries" em um ano letivo, que justificam o comportamento de queda.

Entretanto, na Educação, assim como ocorre com a Segurança Pública, o valor de 2019 está em consonância com a média, tendendo pela estabilidade, pois trata-se de gastos rígidos em que a maior parte deles ocorrem no pagamento de servidores, como já foi comentado. Pelas razões ora expostas, o ano de 2020 representou uma mudança de paradigma na configuração dos valores de gastos por função.

Já o sexto paradigma, atinente às Disponibilidades de Caixa dos Estados no último dia do ano, percebe-se que na média das UFs, mediante a análise dos dados, no exercício de 2020, o valor registrado de recurso disponível descontados das obrigações financeiras remete à R$ 33,99 bilhões, o que demonstra uma evidente quebra de tendência, pois nos exercício anteriores os valores de caixa ratificavam uma tendência

negativa de disponibilidades, insuficiência financeira, sugerindo que havia um quadro de deterioração fiscal, vide **Gráfico 18**.

Gráfico 18 – Montante de Disponibilidade de Caixa* dos Estados entre 2015 e 2020, em R$ bilhões



Fonte: STN. Nota: * Trata-se da diferença entre a disponibilidade de caixa bruta e as obrigações financeiras até o final de cada ano-calendário.

Outro ponto importante a se comentar neste paradigma, é que o valor registrado em 2020, foi superior à séria histórica dos seis últimos anos, ano em que ocorreu com o caso da Covid-19 e o advento da LC 173/2020, mesmo se comparado aos exercícios financeiros em que os Estados e Municípios foram agraciados com receitas não recorrentes, tais como Repatriação de Recursos do Exterior (2016), Recursos de Combate à Corrupção da Lava-Jato (2019), Cessão Onerosa do Petróleo (2019) e Repasses da Lei Kandir (2020).

Por conta do que foi exposto, quanto ao sexto paradigma fiscal, advoga-se que houve mudança de comportamento na série apresentada, o que reforça o efeito da pandemia sobre as finanças públicas.

Quanto ao sétimo paradigma, relacionado à Capacidade de Pagamento (CAPAG) dos governos estaduais, mensurado pela Secretaria do Tesouro Nacional, pela **Tabela 3**, no qual consolida toda a

performance das finanças por meio da ponderação de notas sobre a relação entre endividamento, poupança corrente e liquidez, é possível depreender, dos dados de 2020, alguns pontos: 1) nenhum Estado regrediu na escala de *rating*; 2) onze Estados subiram o nível de *rating* (BA, DF, MA, MS, MT, PB, PE, PI, RR, SC e SE), passando a compor rol de 20 Estados aptos para realização de operações de crédito com garantias da União (Ratings A ou B); 3) de forma complementar, sete Estados (AP, GO, MG, RJ, RN, RS e TO) ainda possuem *rating* C ou D, de forma que não se encontram elegíveis para captar recursos com terceiros com o aval da União.

Por fim, em suma, quanto a esta seção atinente a reavaliação dos sete paradigmas fiscais em relação à média dos indicadores dos Estados, durante a pandemia, destaca-se:

1) houve mudança no paradigma fiscal da rigidez dos gastos públicos, embora as despesas com Pessoal e encargos e Outras Despesas Correntes tenham ficado estáveis, as Despesas com Serviço da Dívida diminuíram, em função de aspectos legais, e, enquanto se esperava uma retração dos gastos com Investimentos, foi observado crescimento;

2) os limites de Pessoal e encargos mantiveram o comportamento, entretanto dada a composição da RCL que abarca a receita não recorrente de Auxílio Financeiro à Covid-19, na supressão desses valores, infere-se que haveria mudança de paradigma fiscal;

3) quanto aos limites de endividamento, subtende-se que houve mudança de paradigma, pela mesma razão retro mencionada da RCL associada à vigência de LC 173/2020 que postergou os pagamentos do serviço da dívida entre maio e dezembro do ano de 2020 para momento subsequente;

4) na média das UF's, é evidente a mudança de paradigma fiscal decorrente da elevação nível de dependência, contra uma tendência decrescente de comportamento dos últimos seis anos;

5) quanto às despesas por função, em 2020, houve mudança de paradigma fiscal em razão da nova configuração entre essas despesas e

do comportamento registrado contra o ano anterior, a valer, do crescimento das despesas com Saúde e Previdência Social, da estabilidade dos gastos com Segurança Pública e da retração das despesas com Educação e Encargos Especiais;

6) houve mudança de paradigma fiscal quanto ao aumento da disponibilidade de caixa de forma substancial, ao considerar que nos dois exercícios anteriores, conviveu-se com deterioração fiscal e insuficiência de caixa; e

7) pelos indicadores da CAPAG, a expectativa é de que boa parte dos Estados melhorem a nota e passem a integrar o conjunto de Estados aptos a realizarem operações de crédito, uma vez que os auxílios deram certo fôlego fiscal em 2020.

Diante do exposto, dos sete paradigmas fiscais apresentados, referentes à média dos indicadores das UFs, cinco sofreram mudanças substanciais e caracterizaram ruptura de tendência. Os outros dois indicadores não apresentaram objetivamente essas mudanças de paradigmas fiscais.

Outrossim, quando se analisa esses dois indicadores de forma subjetiva, observando que algumas políticas públicas da União resvalaram no computo de parâmetros desses indicadores, ratifica-se a posição de que houve mudança de paradigmas fiscais na média dos Estados em meio à COVID-19.

Na próxima seção, far-se-á a reavaliação dos sete paradigmas fiscais em meio à COVID-19, especificamente para o Maranhão.

4.2. Paradigmas Fiscais do Estado do Maranhão em meio à COVID-19 (2020)

A COVID-19 e seus impactos sobre as finanças públicas do Estado do Maranhão foram fortemente observáveis do lado da receita, como foi destacado anteriormente, pois foi um dos Estados que primeiro se utilizou das ações mais extremas no combate à pandemia, em que

vigorou decreto de Calamidade Pública (Decreto Nº 35.672 de 19 de março de 2020) e onde se realizou o primeiro *lockdown* entre as UF's contra a orientação do Governo Federal.

Soma-se a isso, a busca por outras alternativas no combate à enfermidade que afetaram fortemente as despesas, ao passo que não haviam sido orçadas nos instrumentos de planejamento, como: compra de medicamentos, máquinas e equipamentos da saúde, como medida de tratamento daqueles acometidos pelo mal da COVID-19; e no tocante às negociações e, posteriormente, compras de vacinas, em que se destacou entre os Estados a iniciarem tratativas dessa natureza, no contexto de letargia da ausência de planos nacionais.

Diante disso, nesta seção serão reavaliados os sete paradigmas fiscais, ora destacados anteriormente, com a inclusão do ano da pandemia, o Exercício financeiro de 2020 para o caso do Maranhão.

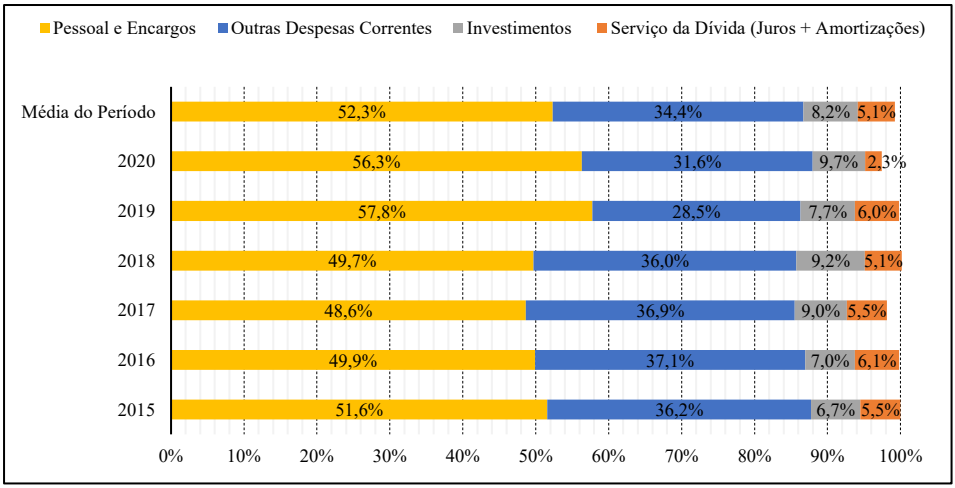
Sobre o primeiro paradigma, referente à rigidez dos gastos públicos do Estado do Maranhão, é possível perceber que a Despesa com Pessoal e Encargos representou o maior grupo, mantendo o patamar registrado no comportamento de 2019, com 56,3% em relação ao total; em seguida, o segundo maior grupo correspondeu a Outras Despesas Correntes, apontando 31,6%, valor levemente inferior à média do período; por conseguinte, acompanhada por despesas com Investimentos, marcando 9,7%; e, por fim, pelas Despesas com Serviço da Dívida que registraram 2,3%, vide **Gráfico 19**.

Numa análise mais detalhada dessas despesas quanto à rigidez, nota-se que, no ano de 2020, em termos gerais, os gastos com Investimento, despesas mais discricionárias, registraram 9,7%, ou seja, ficaram tanto acima da média do período de seis anos, que registrou 8,2%, quanto dos picos de máxima observados em 2017 e 2018, 9,0% e 9,2%, o que denotaria que houve mudança de paradigma fiscal para o Estado do Maranhão, pois a rigidez dos gastos caiu para 90,3% ante o valor de 92,1% registrado na média do período de 2015-2019.

Porém, ao reavaliar os próprios gastos classificados pela rigidez, Pessoal e Encargos, Outras Despesas Correntes e Serviço da Dívida, é crível que ocorreram mudanças substanciais, já que com o advento da LC nº 173/2020 que postergou o pagamento de dívidas, por conseguinte, percebeu-se uma retração dessa despesa para 2,3% em 2020 dada dimensão da pandemia ante a média de 5,6% entre os anos de 2015 e 2019.

Infere-se que os recursos que cobririam os contratos de dívidas, foram utilizados tanto para compor os Investimentos e Outras Despesas Correntes, relacionadas à Covid-19, enquanto vigoram normativos que restringem o aumento da despesa com Pessoal e Encargos desde o exercício de 2020.

Gráfico 19 – Participação dos gastos públicos, por grupo, no agregado das despesas do Estado do Maranhão*, entre 2015 até 2020, em %



Fonte: STN/SEPLAN. Nota: *Considerou-se em investimentos as inversões financeiras.

Diante dos fatos narrados, convém assinalar que para este indicador de rigidez do gasto público, o Estado do Maranhão sofreu uma mudança de paradigma fiscal.

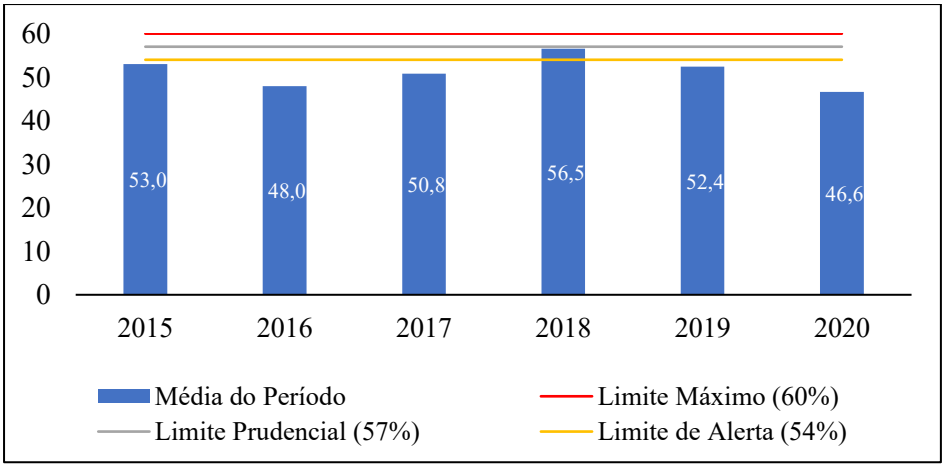
O segundo paradigma fiscal, da relação entre a Despesa com Pessoal Consolidada e RCL, para o ano de 2020, tanto dos parâmetros do Executivo quanto do Consolidado, percebe-se que ambas as tendências deste indicador se mantiveram com o viés de baixa, após o pico de 2018, encerrando o Exercício com 46,6%, **Gráfico 20**.

Assim como foi comentado que os Auxílios Financeiros no Combate à COVID-19 do Exercício de 2020 foram responsáveis por manter o comportamento da média dos Entes Subnacionais nos mesmos termos, enquanto se esperava uma depreciação daquele indicador.

Para o Maranhão, observa-se que na ausência destas receitas não recorrentes, que representou o equivalente a 1,5 folha de pagamento do Estado, o indicador dificilmente seguiria a tendência de baixa e, possivelmente, encerraria em igual proporção ou levemente superior aos índices registrados em 2019.

Por aquelas razões acima, advoga-se que a pandemia da Covid-19 e suas nuances levaram à mudança de paradigma fiscal e influenciaram os indicadores da Despesa com Pessoal e Encargos e a RCL.

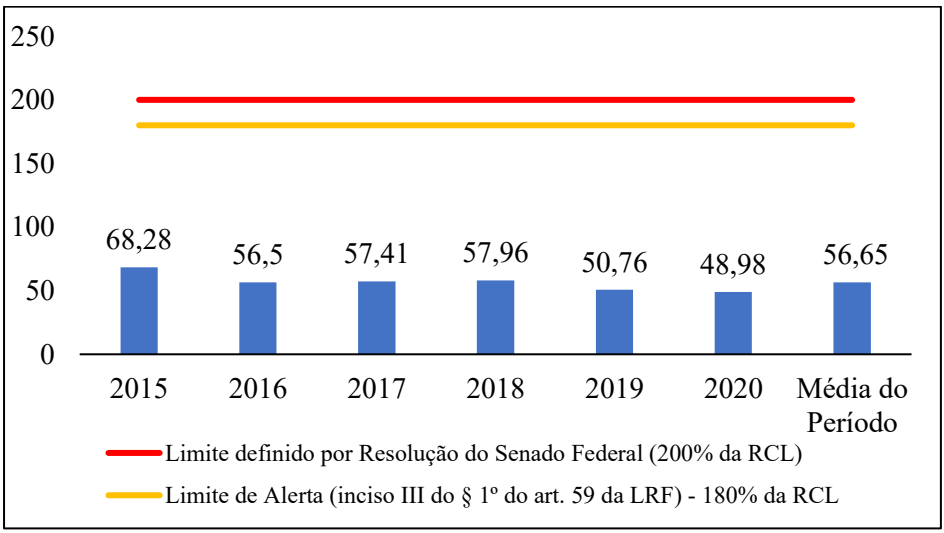
Gráfico 20 – Relação da Despesa com Pessoal Consolidada sobre a RCL entre 2015 e 2020, em %



Fonte: STN/SEPLAN.

Sobre o terceiro paradigma, nível de Endividamento do Estado do Maranhão, com a inclusão ano de 2020, percebe-se que houve uma continuação de tendência resvalando na marcação do indicador em 48,98%, valor mínimo da série histórica utilizada dos últimos seis anos, conforme **Gráfico 21.**

Gráfico 21 – Relação da Dívida Consolidada sobre a RCL entre 2015 e 2020 do Maranhão, em %



Fonte: STN.

Todavia, ao se depurar melhor os dados, percebe-se que para este indicador ocorreu o mesmo em relação ao anterior. Aqui, o comportamento foi duplamente impactado tanto pela postergação das dívidas que ampliaram os Estoque dada elasticidade dos contratos que levariam ao crescimento do indicador *ceteris paribus* a manutenção do comportamento das receitas com a inclusão do Auxílio Financeiro atrelado à pandemia.

Ocorre que a ajuda financeira ao Estado do Maranhão influenciou fortemente o indicador da RCL, que num movimento contrário dado tratar-se de um denominador, representou uma forte queda do nível de endividamento, persistindo numa tendência de viés baixista.

Com isso, assim como deferiu-se pela mudança de paradigma fiscal no caso da Despesa com Pessoal, em função das influências advindas da situação pandêmica da COVID-19, é seguro defender pela mudança de paradigma fiscal para os níveis de endividamento do Estado do Maranhão.

Em relação ao quarto paradigma, relação do Nível de Dependência do Estado do Maranhão, nota-se que havia em destaque, entre os anos de 2015 e 2019, uma tendência de baixa puxada pela execução de políticas tributárias por parte do Estado do Maranhão, associadas às ações de arrecadação praticada pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ) do Maranhão, vide **Gráfico 22.**

Gráfico 22 – Nível de dependência do Estado do Maranhão entre 2015 e 2020*, em %

Fonte: STN/SEPLAN.

Considerando que o Estado do Maranhão possui um dos coeficientes de transferência constitucionais mais elevados, em razão direta do tamanho da população e da relação inversa com renda per capta, uma parte dos recursos de combate à Covid-19 sopesaram nesse indicador. Logo, no ano de 2020, o valor registrado do Nível de

dependência atingiu 57,08%, encerrando a trajetória de queda e ficando acima da média do período de 6 anos.

Além disso, o Maranhão representou um dos Estados que primeiro se utilizou de ações mais contundentes no combate à pandemia, o que levou a registrar quedas de arrecadação em elevada proporção que, posteriormente, tiveram que ser repostas pelas União, após intensas negociações dos Entes Subnacionais com outros poderes federais, vez que o Poder Executivo Federal demorou para elaborar políticas públicas de auxílio atrapalhando as ações de combates ao vírus e impactando diretamente na explosão do número de óbitos.

Pelas razões ora expostas, os Auxílios Financeiros da COVID-19 impactaram por quebrar a tendência que havia nos últimos anos de diminuição do nível de dependência, registrando neste último ano, ponto de inflexão retornando à alta do indicador, marcando uma mudança de paradigma fiscal.

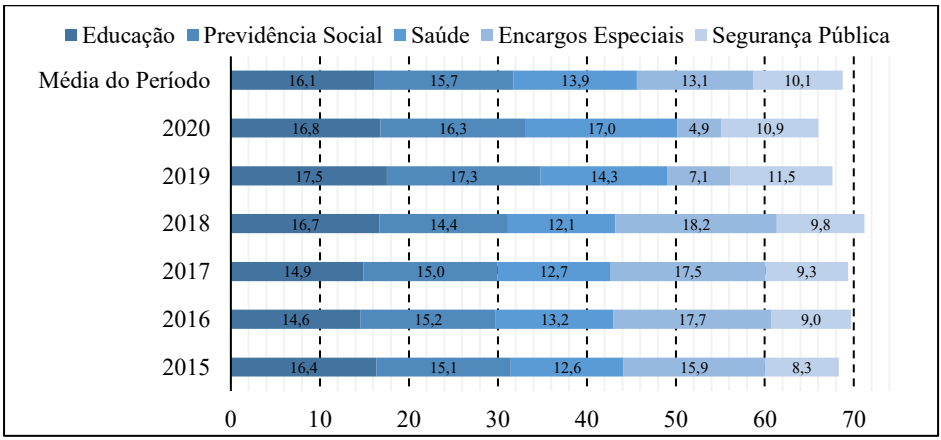
No que diz respeito ao quinto paradigma fiscal, da composição das cinco maiores despesas por função do Estado do Maranhão, entre 2015 e 2020, vide **Gráfico 23**, nota-se que para este ano de 2020, os gastos com saúde representaram o maior desembolso, registrando 17%; em seguida ficaram os gastos com Educação, 16,8%; por conseguinte, Previdência Social com 16,3%; na sequência, Segurança Pública com 10,9%; e, no final, entre as cinco maiores, Encargos Especiais, com 4,9%.

Nota-se da comparação do ano de 2020 com o período pré-Covid-19 que: os gastos com saúde ficaram à frente dos gastos com Educação e Previdência Social encerrando com o maior, 17%, da série histórica.

Convém ressaltar que todas as outras quatro funções tiveram retração na comparação com o ano de 2019. Embora os gastos com Educação, Previdência Social e Segurança Pública tenham tido leve retração, ele não foi observado quanto às despesas com Encargos Especiais que foram fortemente afetadas, mesmo ao se considerar que essas, já haviam sido reduzidas em 2019, saindo do intervalo de 15,9 –

18,2% entre 2015 e 2018; para 7,1%, em 2019; encerrando 2020 com 4,9%.

Gráfico 23 – Principais gastos por função em proporção das despesas totais entre 2015 e 2020 do Maranhão*, em %



Fonte: STN/SEPLAN. Nota: *Em proporção da despesa total dos respectivos anos.

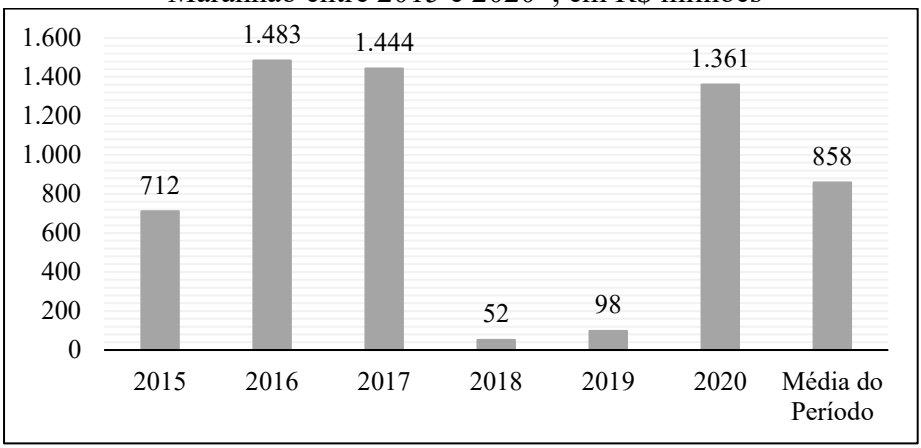
Evidentemente que, em função da mudança metodológica de apuração de receitas pelo valor líquido e, por conseguinte, do não registro das transferências constitucionais aos Municípios, conforme já foi comentado dada implantação de um novo sistema de gestão financeira, tal resultado de 2020 foi potencializado, a partir da vigência da LC 173/2020, na qual os Estados, em especial o Maranhão, puderam realizar aditivos contratuais no sentido de flexibilizar pelo não pagamento de dívidas com a União e Instituições Nacionais, tendo suas parcelas alongadas e diluídas, o que proporcionou o influxo desses recursos para gastos com saúde e assistência social diretamente relacionadas ao combate à COVID-19.

Assim, sobre o quinto paradigma fiscal do Estado do Maranhão, entende-se que houve mudança de comportamento e composição das despesas por função em meio à COVID-19.

No que compete ao sexto paradigma fiscal do Estado do Maranhão, do Montante de Disponibilidade de Caixa entre 2015 e 2020, fica

transparente que este Ente Subnacional encerrou o último exercício com R$ 1,3 bilhão de recursos em caixa, o que levaria a supor que houve melhora expressiva da situação financeira, vide **Gráfico 24**.

Gráfico 24 – Montante de Disponibilidade de Caixa do Estado do Maranhão entre 2015 e 2020*, em R$ milhões



Fonte: STN. Nota: *Trata-se da diferença entre a disponibilidade de caixa bruta e as obrigações financeiras até o final de cada ano-calendário.

Em relação ao sétimo paradigma do Estado do Maranhão, indicadores da CAPAG, com base nos dados do Exercício de 2020, estima-se que Estado do Maranhão saia do Rating C dos anos anteriores e passe para o rol de Estados com nota B, vide **Tabela 4.**

Tabela 4 – Nota da CAPAG por ano do Maranhão entre 2015 e 2020

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Endividamento	B	A	A	A	A	A
Poupança Corrente	B	B	C	C	C	B
Liquidez	A	A	A	C	C	A
Nota CAPAG	**B**	**B**	**C**	**C**	**C**	**B**

Fonte: STN. *estimado pelos autores.

Como a CAPAG é auferida da relação de três indicadores: Endividamento, Poupança Corrente e Liquidez, é necessário comentar cada indicador.

No tocante ao Indicador de Endividamento, nos últimos anos o Maranhão vem pontuando com Rating A, uma vez que possui margens de endividamento confortáveis, conforme foi relatado no terceiro paradigma.

Pelo lado da Poupança Corrente, o Maranhão que desde 2017 pontuou com nota C. Para 2020, a estimativa é de *rating* B, em especial, condicionada à melhor relação entre Receitas Correntes e Despesas Correntes, dos últimos anos.

Por último, mas não menos importante, a melhora no indicador de liquidez, que entre 2018 e 2019, havia sido influenciado negativamente pela situação previdenciária e de crise fiscal que assolou todos os Estados nos últimos anos. Com o crescimento da arrecadação, destacadamente influenciada pelo câmbio na tributação do ICMS e pelos recursos extraordinários dos auxílios no combate à pandemia, estima-se o *rating* A para 2020.

Dessa forma, quanto ao sétimo paradigma, do comportamento da CAPAG, é possível assinalar que haverá mudança de paradigma fiscal do Estado do Maranhão.

Em resumo, considerando os sete paradigmas fiscais do Estado do Maranhão e comparando-os com a média dos Entes Subnacionais, é possível comentar a respeito de cada item:

1) a rigidez do gasto público do Estado do Maranhão continuou alta, mantendo-se no nível de 7,5% em despesas com Investimentos, embora seja maior que a média nacional, e, por conta da pandemia, percebeu-se um intercâmbio entre despesas rígidas, passando parte dos gastos do serviço da dívida para outras despesas correntes, em 2020, assinalando a mudança de paradigma;

2) quanto às despesas com Pessoal e encargos do Estado do Maranhão, embora tenham acompanhado o comportamento de tendência

de baixa dos últimos dois anos, em função dos Auxílios Financeiros e a repercussão com a RCL, deferiu-se que, com a pandemia, ocorreu uma mudança de paradigma desse vetor;

3) sobre o nível de endividamento, que apresentou comportamento semelhante ao paradigma anterior, em função da LC 173/2020 que restringiu o pagamento de Dívidas e da influência dos Auxílios Financeiros sobre a RCL, comentou-se que ocorreu mudança de paradigma em meio à Covid-19;

4) o nível de dependência do Estado do a Maranhão, que apresentou comportamento estruturante de redução desse indicador, em consonância com a elevação consistente das receitas próprias arrecadadas pela SEFAZ-MA, ocorreu que, em 2020, registrou uma queda de tendência em função das transferências correntes auferidas do Auxílio supracitado e que levaram à mudança de paradigma;

5) quanto aos gastos por função, a mudança de paradigma se deu pela priorização das despesas com saúde em detrimento dos Encargos especiais, enquanto as demais despesas (Educação, Previdência Social e Segurança Pública) se mantiveram constantes;

6) em 2020, a Covid-19 elevou o Caixa dos Estados neste Exercício, na média, quebrando a tendência dos últimos dois anos, assim, no Maranhão não foi diferente, o que indica mudança de paradigma; e

7) o Estado Maranhão, quanto à CAPAG, possui fortes indícios de mudança de paradigma, para sair do *rating* C para B, devido à melhora da situação fiscal no que tangem aos seus indicadores.

Ao final da reavaliação dos sete paradigmas fiscais do Estado do Maranhão, em meio à COVID-19, dos dados e indicadores fiscais do Exercício de 2020, é possível destacar que, em função dos impactos da pandemia, houve mudança de paradigma fiscal e o Maranhão se apresentou numa posição confortável se comparado aos seus pares.

5. CONCLUSÃO

Com base nos dados e indicadores fiscais dos Estados, disponíveis nas plataformas do Governo Federal, entre os anos de 2015 e 2019, foi possível analisar o comportamento dos Entes Subnacionais e, se valendo das médias, definir sete paradigmas fiscais, sob as óticas das receitas, despesas e seus resultados, que servem de parâmetro comparativo para que se realize análise do tipo qualitativa.

Os sete paradigmas fiscais analisados neste documento foram: 1) rigidez dos gastos públicos; 2) relação despesa com pessoal e RCL; 3) margem de endividamento; 4) nível de dependência; 5) configuração das cinco maiores despesas públicas por função; 6) evolução de caixa; e 7) *rating* da CAPAG.

Ao se definir os paradigmas fiscais dos Estados, ao longo de 2015 e 2019, período denominado pré-Covid-19; traçada a linha de base que representou o padrão de referência que serviu de comparação; utilizou-se os dados do Exercício de 2020, período de duração da pandemia e realizou-se as análises qualitativas do tipo descritiva, no afã de responder ao questionamento, se durante a pandemia do Novo Coronavírus, houve mudança nos paradigmas fiscais dos Estados e, especificamente, no caso do Maranhão.

Após intensa pesquisa, imersão nos dados fiscais e comparações de indicadores e resultados fiscais, observou-se que a COVID-19 e suas implicações tiveram influências sobre os resultados fiscais do exercício de 2020, período de início e latência da pandemia, em todos os sete paradigmas fiscais, tanto observando a média dos Estados quanto, especificamente, no caso do Estado do Maranhão.

É importante trazer à baila que esta análise foi pautada nos dados disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), plataforma alimentada pelos próprios Entes Subnacionais e validadas por seus respectivos órgãos de controle, chancelada pelo Ministério da Economia e acompanhada pela Secretaria

do Tesouro Nacional, ou seja, quaisquer ausências ou divergências de informações, são de responsabilidade dos próprios Estados.

Por fim, considerando que a situação pandêmica do Novo Coronavírus ainda se estende até a elaboração e revisão deste artigo, 1°semestre de 2021, sem quaisquer perspectivas de encerramento da crise sanitária, sugere-se, no futuro, que esses sete paradigmas sejam reavaliados, sopesando o tempo de duração deste fenômeno ou que sejam realizados cortes de igual proporção entre o período pré-Covid-19 e pós-Covid-19, a fim de avaliar os impactos desses fenômenos de forma mais assertiva sobre as finanças públicas.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ALMEIDA JR., Mansueto; LISBOA, Marcos de Barros; PESSOA, Samuel. **O Ajuste Inevitável:** ou o país que ficou velho antes de se tornar desenvolvido. Jul. 2015. Disponível em: <http://www.projecao.com.br/forum_img/leog1.2015Jul22200753.o-ajuste-inevitavel__Mansueto_Almeida_e_outros.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2015

BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo:** Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil. World Bank, November 2017. Disponível em: <http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acesso em: 01 dez. 2017

BRASIL. "Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24." Lei Complementar nº 156. Brasília, 28 de dezembro de 2016. 2016.

_____." Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Emenda constitucional nº 93. Brasília, 8 de Setembro de 2016. 2016b.

_____. "Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências" Emenda constitucional nº 95. Câmara dos Deputados e Senado Federal. Brasília, 15 de dezembro de 2016. 2016c.

_____. "Altera o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios, e os arts. 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias". Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Brasília, 14 de dezembro de 2017. 2017.

_____. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000. Congresso Nacional. Brasília. 2020.

_____.Análise do Impacto Fiscal das Medidas de Enfrentamento ao Covid-19. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020-12-22-transparencia_coletiva_covid.pdf/view>

_____. "Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia" Emenda Constitucional Nº 106, de 7 de maio de 2020. Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Congresso Nacional. 2020c

_____. Altera a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências. Lei Complementar Nº 148, de 25 de novembro de 2014. Presidência da República. 2014

_____." Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012 e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001." Projeto de lei complementar. Congresso Nacional. Brasília. 2019. Disponível em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01cxw7pg276eswanxa19y6eexu1247785.node0?codteor=1762548&filename=PLP+149/2019>. Acesso em 01de janeiro de 2021.

_____. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Lei Complementar Nº 173, de 27 de maio de 2020. Congresso Nacional. 2020

_____. Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Medida Provisória Nº 938, de 2 de abril de 2020. Congresso Nacional. 2020

BRESSER-PEREIRA, L. A construção Política do Brasil: Sociedade, economia e Estado desde a Independência. São Paulo: Editora 34, 2016.

BROCHADO, A; BARBOSA, F; LEISTER, M; MARCOS, R; MOTA, T; SBARDELOTTO, T; ARAÚJO, V. Regras Fiscais: Uma Proposta de Arcabouço Sistêmico para o Caso Brasileiro. Textos Para Discussões, nº 31. Secretaria do

Tesouro Nacional. 2019. Disponível para acesso em: < https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto31/73>

DE LIMA. G. PLANO DE PROMOÇÃO DO EQUILÍBRIO FISCAL (PEF): uma avaliação da proposta de ajuste fiscal para o Estado do Maranhão até 2022. "Monografia". Universidade Federal do Maranhão. São Luís. 2019.

GIAMBIAGI, F.; CASTRO, L; VILLELA, A.; HERMANN, J. (Org) **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2015)**. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GIAMBIAGI, F.; TINOCO, G. O teto do Gasto Público: mudar para preservar. Textos para Discussão, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, nº 144, setembro de 2019. 2019. Disponível em < https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/18620/1/PRFol_Teto%20do%20gasto%20publico_BD.pdf>

Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos -IMESC. Boletim de Conjuntura Econômica Maranhense / Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos-IMESC. v. 8, n. 2, abr./ jun. São Luís: IMESC, 2020. Trimestral. 51 p. Disponível em <http://imesc.ma.gov.br/src/upload/publicacoes/48007d8b9745e8dfedc896d51f05a630.pdf

Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos -IMESC. Boletim de Conjuntura Econômica Maranhense / Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC. v.8, n.4, out./dez. São Luís: IMESC, 2020. Trimestral. 62 p. Disponível em http://imesc.ma.gov.br/src/upload/publicacoes/b1c52a3ca2a9e7b90d2dc7ac564dc7cd.pdf

LACERDA, Antônio C. Economia Brasileira. 6ª edição. São Paulo: Saraiva Educação. 2018.

MARQUES, J; PINTO Jr., E; DE PAULA, R; Perspectivas para a Economia Maranhense no Século XXI: Uma Análise a Partir das Atuais Estruturas e da Conjuntura Econômica Recente. BNB Conjuntura Econômica. Edição Especial 15 anos. 239-252. 2019.

MENDES, M. O federalismo do avesso. Contas Públicas no Brasil. São Paulo: Saraiva Educação. 2020.

OREIRO, J. **Macroeconomia do Desenvolvimento. Uma perspectiva Keynesiana**. 1ed. Rio de Janeiro. LTC, 2016.

PELLEGRINI, J. A situação das Previdências Estaduais. Estudo Especial,nº 9. Instituição Fiscal Independente. Senado Federal. 2019.

PELLEGRINI, J; SALTO, F. Dívida pública: indicadores, evolução e perspectivas. Contas Públicas no Brasil. São Paulo: Saraiva Educação. 2020.

PERES, U. SANTOS, F. GASTO PÚBLICO E DESIGUALDADE SOCIAL: O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. RBCS VOL. 35 N° 103 /2020: e3510307. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/tmTgwdLgwtqr5xstkzgwprG/?format=pdf&lang=pt>

SALTO, F.; PELLEGRINI, J.; COURI, D. A PEC Emergencial, a PEC dos Fundos e a PEC do Pacto Federativo. In BRASIL, **Comentários da IFI. Nº 4**, Instituto Fiscal Independente. Senado Federal. 8 de novembro de 2019.

SALTO, F.; PELLEGRINI, J.; Contas Públicas no Brasil. São Paulo: Saraiva Educação. 2020.

SALTO, F. Estatísticas fiscais no Brasil. Contas Públicas no Brasil. São Paulo: Saraiva Educação. 2020.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. UNCTADSTAT. 2020.

WORLD BANK. **Commodities Market Outlook Database**. Washington D.

Capítulo 19

Os desafios de São Luís na pandemia: Um ensaio sobre o comportamento do nível de preços e do mercado de trabalho no ano de 2020

CAPÍTULO 19

OS DESAFIOS DE SÃO LUÍS NA PANDEMIA: um ensaio sobre o comportamento do nível de preços e do mercado de trabalho no ano de 2020.

Wilson França Ribeiro Filho[1]
Laura Regina Carneiro[2]
João Eduardo Coutinho Melo[3]

1 INTRODUÇÃO

A COVID-19, durante todo o ano de 2020, obrigou o Brasil, de maneira ampla, a adotar uma rápida mobilização entre os entes subnacionais e um conjunto de ações estratégicas que buscassem conter o avanço viral do Sars-COV-2 em território nacional. Todavia, dado as divergências políticas entre Prefeitos e Governadores com o Governo Federal, o desatino das ações tomadas pelo Ministério da Saúde, em contraste ao discurso presidencial, notabilizou-se por mais obter

[1] Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade Federal do Maranhão. Especialista em Metodologia do Ensino Superior pela mesma Instituição. Bacharel em Ciências Econômicas pela mesma Instituição. Assessor Técnico II (Economista) da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Maranhão (Fecomércio-MA). Pesquisador do Grupo de Pesquisa *Economia Regional Aplicada*, devidamente cadastrado no CNPq. E-mail: wilson.f95@hotmail.com.

[2] Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade Federal do Maranhão. Especialista em Engenharia Econômica pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal do Maranhão e Especialista em Estatística pela Universidade Estadual do Maranhão. Bacharel em Ciências Econômicas pela mesma Instituição e em Administração pela Universidade Estadual do Maranhão. Superintendente de Área de Fomento da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento de São Luís. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa *Economia Regional Aplicada*, devidamente cadastrado no CNPq. E-mail: laura.carneiro@uol.com.br.

[3] Bacharelando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão. Assistente de Pesquisa do Grupo de Análise da Política Econômica (GAPE), devidamente cadastrado no CNPq. E-mail: melo.jec@gmail.com.

questionamentos na área econômica que necessariamente na área da saúde pública. O que fora observado é o completo embate entre a esfera econômica e a esfera da saúde.

Portanto, este capítulo busca analisar os impactos das medidas e ações estratégicas tomadas para o combate à COVID-19, tendo como pano de fundo o comportamento inflacionário e do mercado de trabalho local em São Luís. Informações correlatas, por exemplo, sobre o número de beneficiários do Auxílio Emergencial, variação cambial e dos rendimentos, são enquadradas para observar a existência ou não de choques de oferta e/ou demanda que tenham ocorrido e afetado o comportamento dos preços e do nível de emprego ludovicense.

Dessa maneira, a primeira seção deste ensaio busca fazer o preâmbulo dos meses iniciais do ano de 2020, observando como o comportamento dos preços e do emprego de São Luís, comparando brevemente com o nível brasileiro, tenha influenciado em uma possível ou não vulnerabilidade das medidas sanitárias que foram tomadas para arrefecer a taxa de contágio viral do Sars-COV-2. Este preâmbulo coaduna com, também, o movimento da economia brasileira nos anos anteriores, ainda que exposto de forma sucinta, para que se observe que a crise econômica atual não é apenas um produto do cenário pandêmico.

Já a segunda seção tem como exposição e análise os principais meses, denominados de *linha dura* da COVID-19 no Brasil, entre o final de março ao início de junho, na qual as medidas adotadas obtiveram maior caráter restritivo e adoção unilateral por parte dos entes subnacionais. Neste período, na primeira quinzena do mês de maio, São Luís esteve em *lockdown*, com impactos significativos na inflação e no nível de emprego. Além disso, é destacada também nesta seção a adoção das primeiras medidas de manutenção do emprego e renda no Brasil, adotados pelo Governo Federal, com destaque para o Auxílio Emergencial.

Na terceira seção, é discutido o processo de retomada da economia local a partir do afrouxamento das medidas restritivas de distanciamento

social em São Luís, com a reabertura das empresas de setores econômicos considerados não essenciais. Este movimento é importante para a compreensão da sinalização de melhora econômica ludovicense a partir do mês de junho, com expansão do nível de emprego, apesar do patamar elevado da inflação local. Outrossim, é um ponto marcante deste período, até o final do mês de setembro, a expansão e consolidação do Auxílio Emergencial, com maior volume de beneficiários até então.

Na quarta seção, é exposto brevemente os desdobramentos finais do ano de 2020 e o início do ano de 2021 e como o mercado de trabalho e a inflação têm respondido a COVID-19 neste interim. É observado a necessidade da manutenção de medidas econômicas, como o Auxílio Emergencial, para dirimir os antigos efeitos econômicos caso uma onda de contágio do Sars-COV-2 force os entes subnacionais a adotarem novamente as medidas restritivas que marcaram o período mais difícil da pandemia aqui no Brasil.

Por fim, são apresentadas algumas considerações finais que intentam em discutir questões como a fiscalidade, o nível de emprego e as medidas para conter a inflação a nível nacional normalmente apresentam dificuldades na ponta, nos Municípios, devido a escassez de políticas públicas direcionadas para o fomento do emprego e da renda local, concomitantemente as medidas de saúde pública adotadas. O que se observa até então é uma complexidade, fortemente polarizada pelo discurso do Governo Federal, que as medidas tomadas para conter a COVID-19 não coadunam com uma política econômica dita saudável. Entretanto, conforme a leitura conjuntural apresentada neste ensaio, as discordâncias com este tipo de pensamento manifestam-se presentes, uma vez que só com medidas consistentes de saúde pública, auxiliadas pelas medidas econômicas, que é possível superar, ainda que momentaneamente, os desafios da COVID-19 nos Municípios, com destaque para São Luís.

2 OS MESES INICIAIS DE 2020 E OS ANTECEDENTES DA PANDEMIA

A conjuntura econômica brasileira inicial em 2020 advertia, antecipadamente, os riscos do enfrentamento a qualquer crise nova que se somasse aos desajustes da economia brasileira. Desde 2013 (BARBOSA, 2013; CARNEIRO, 2018), as mudanças ocorridas nos governos Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-atualmente) redirecionaram o crescimento econômico brasileiro, saindo de uma situação de estabilidade inflacionária e do emprego, com quedas sistemáticas da taxa básica de juros no início da década de 2010, à retomada da inflação brasileira, em meio ao cenário de crise fiscal dos Estados e Municípios.

Enquanto o contágio do Sars-COV-2 consolidava-se na Ásia e rumava a Europa, o Brasil observava os desdobramentos do cenário pandêmico no mercado internacional, *pari passu* ao diálogo do Governo Federal com o Congresso Nacional para a aprovação das reformas econômicas, as quais podemos citar a reforma tributária, a reforma administrativa e privatização das empresas públicas. Sendo assim, a combalida economia brasileira intentava que a COVID-19 fosse um movimento similar ao ocorrido com a crise imobiliária dos EUA na década anterior, na qual o Brasil sofreu apenas uma *marolinha*[4].

Todavia, ao final do mês de fevereiro, com o surgimento dos primeiros casos após o carnaval, rapidamente a COVID-19 alastrou-se no Brasil, de maneira a obrigar Estados e Municípios a mobilizarem-se rapidamente para executar políticas públicas de expansão do Sistema Único de Saúde (SUS). Os efeitos econômicos deste início da pandemia no Brasil foram pouco sentidos até o final do mês de março, tanto a nível

[4] Referência a declaração do ex-Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, ao afirmar que os efeitos da crise econômica estadunidense pouco afetariam a economia brasileira. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/lula-crise-tsunami-nos-eua-se-chegar-ao-brasil-sera-marolinha-3827410

nacional quanto a nível local, como no caso de São Luís. Analisaremos, portanto, primeiramente, a variação do mercado de trabalho em São Luís.

São Luís apresentou, no 1° trimestre de 2020, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio contínua[5] (PNADc), 482 mil pessoas ocupadas, uma queda de 3,79% em relação ao trimestre de outubro a dezembro de 2019, e uma taxa de desocupação de 15,8% no mesmo trimestre, 2,9 p.p acima do trimestre anterior. O Brasil, no mesmo período, apresentou 92 milhões de pessoas ocupadas e 12,2% de taxa de desocupação. Isto equivale a uma queda de 2,46% da massa de trabalhadores ocupados e um aumento de 1,2 p.p na taxa de desocupação, ambos em relação ao trimestre anterior.

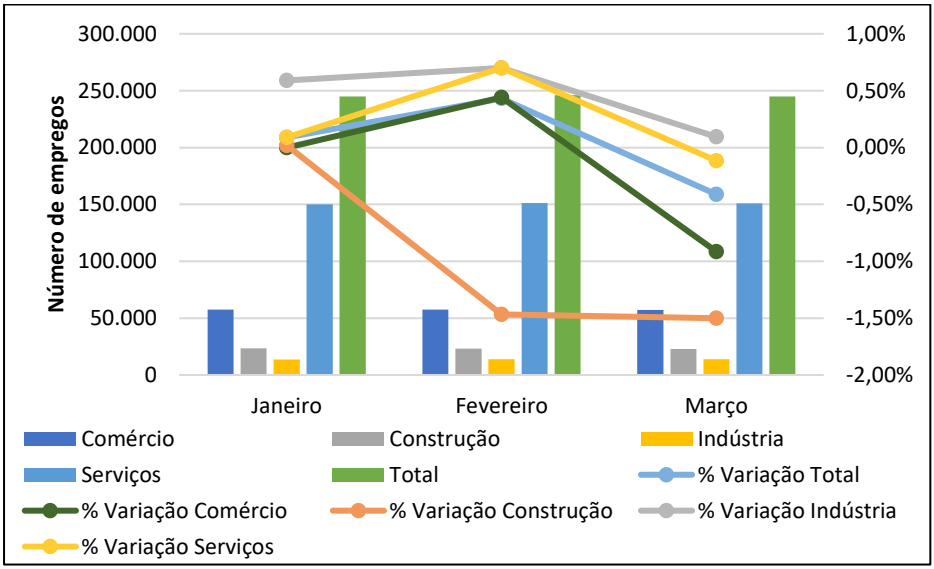
Este movimento de declínio do nível emprego, tanto a nível nacional quanto a nível local, é reflexo dos desarranjos da economia brasileira nos últimos anos da década de 2010. A mudança de regime de política econômica (SICSÚ, 2020) que não prioriza a solidez de um programa de investimentos em áreas prioritárias e estratégicas, de fortalecimento do emprego e a crise fiscal dos entes subnacionais contribuíram para o decréscimo do nível de emprego. Analisando de forma desagregada o primeiro trimestre, sob a perspectiva do mercado formal de trabalho (**Gráfico 1**), com os dados divulgados pelo Novo CAGED[6], São Luís apresentou uma leve estagnação entre janeiro e

[5] A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios contínua (PNADc) é uma pesquisa elaborada e publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cuja finalidade é o acompanhamento das flutuações e evoluções do mercado e da força de trabalho brasileira, tendo como abrangência o Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação, Regiões Metropolitanas com Capitais, Região Integrada de Desenvolvimento e Municípios das Capitais. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e.

[6] O Novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Novo CAGED) é um banco de dados, gerido e publicado pela Secretaria Especial do Trabalho e Previdência, do Ministério da Economia, que busca analisar o fluxo de admissões e demissões do mercado formal de trabalho brasileiro. É denominado de Novo CAGED devido as alterações em sua estruturação de dados e metodologia de cálculo, que passou a utilizar

março de 2020, com crescimento de 0,02% no estoque formal de trabalho. Isto equivale apenas a 44 postos de trabalho criados em 3 meses.

Gráfico 1 - Comportamento do estoque do emprego formal de São Luís entre os meses de janeiro a março de 2020 por grande setor de atividade econômica e total



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Novo CAGED[7].

Em uma análise mais desagregada, buscando comparar os efeitos iniciais da pandemia no mercado de trabalho, o mês de fevereiro

as informações do e-Social para alimentar o novo banco de dados, substituindo a autodeclaração das empresas. A justificativa para tal mudança está na celeridade e rapidez das informações, devido a obrigatoriedade que as empresas têm junto ao e-Social.

[7] O setor da Agropecuária apresentou, ao final do trimestre, uma criação de 25 novos postos de trabalho, com crescimento de 16,89% no final do mês de março, com 173 pessoas empregadas. Todavia, o setor da Agropecuária em São Luís corresponde apenas a 0,07% da participação do total do estoque de emprego em São Luís. Dessa maneira, para fins de análise, é considerado pouco relevante para a atividade econômica local.

apresentou uma variação de 0,43% no estoque total do mercado de trabalho, em comparação ao mês de janeiro, enquanto o mês de março apresentou uma queda de 0,41% em relação ao mês anterior. Quando analisamos por setor de atividade, os principais setores com maior participação no estoque de emprego local, o setor de comércio e de serviços, apresentaram, respectivamente ao final do trimestre, queda de 0,48% e crescimento de 0,58%.

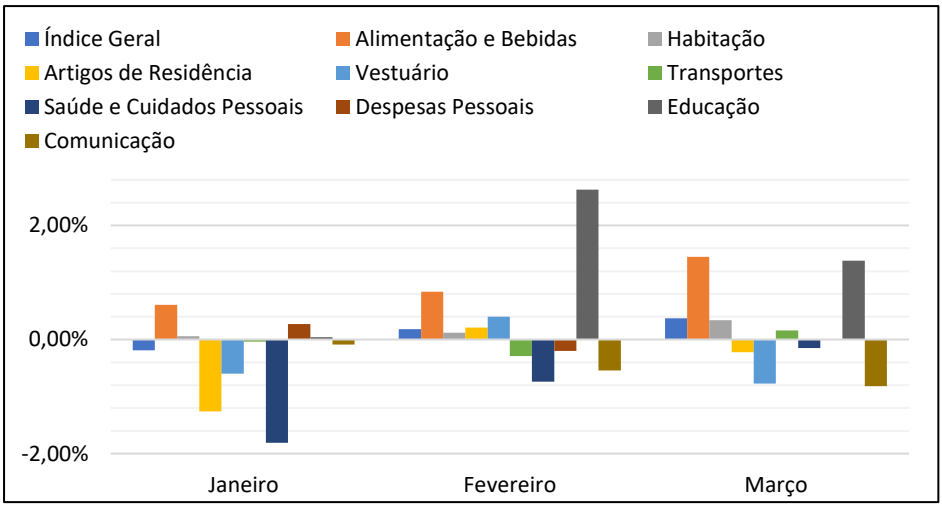
Estes setores correspondem, somados ao final do mês de março, a 84,50% do total do estoque do mercado formal de emprego, sendo decisivos para observar, mais a frente, o impacto das medidas restritivas de distanciamento social ao combate da COVID-19. Isto ocorre, pois, em sua maioria e dado a estrutura produtiva local, são considerados setores não essenciais da economia. Em relação à inflação, medida oficialmente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)[8], os três primeiros meses do ano indicaram um crescimento do patamar inflacionário local (**Gráfico 2**), variando 0,56 p.p.

Este crescimento, conforme **Gráfico 2**, deve-se principalmente ao grupo de produtos e serviços de alimentos e bebidas, principalmente entre os meses de fevereiro e março, com crescimento de 0,61 p.p, com peso de, aproximadamente, 25% do total do índice geral. Uma das razões encontradas para explicar este aumento repentino em um mês corresponde à adoção das primeiras medidas restritivas de distanciamento e isolamento social em São Luís, através do Decreto Estadual n° 35.677 (MARANHÃO, 2020a) e Decreto Estadual n° 35.678

[8] Indicador oficial de inflação no Brasil, publicado pelo IBGE, que tem por objetivo medir a variação do nível de preços de um conjunto de produtos e serviços, cada qual com peso específico no cômputo final do índice geral, agregados nos seguintes grupamentos: (i) alimentação e bebidas; (ii) habitação; (iii) artigos de residência; (iv) vestuário; (v) transportes; (vi) saúde e cuidados pessoais; (vii) despesas pessoais; (viii) educação; e (ix) comunicação. Abrange as famílias com rendimentos de 1 a 40 salários-mínimos, buscando abarcar 90% de cobertura das famílias pertencentes as áreas urbanas. A partir de janeiro de 2020, São Luís entrou no rol de Municípios com cômputo local da inflação.

(MARANHÃO, 2020b), que passou a restringir o trabalho presencial e direcionou a massa de trabalhadores a adotar o regime de *home office* ou teletrabalho, evitando o alto volume de circulação de pessoas e, assim, reduzindo a possibilidade do contágio do SARS-Cov-2.

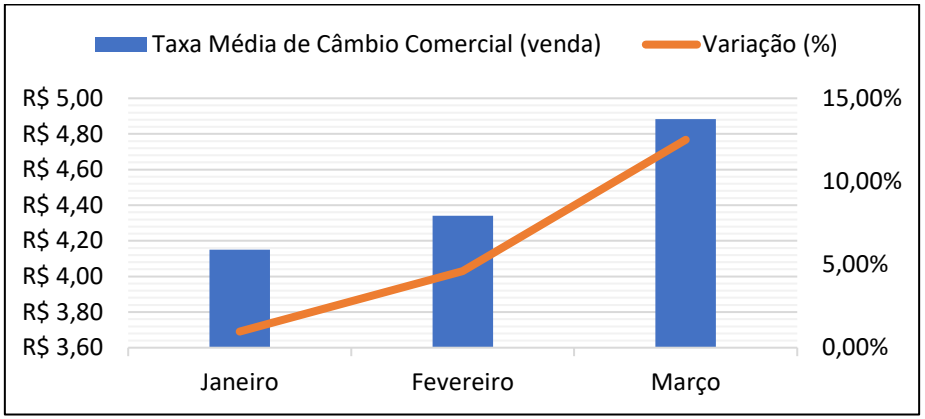
Gráfico 2 - Evolução do IPCA por índice geral e por grupo de produtos e serviços entre janeiro e março de 2020



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIDRA/IBGE.

Com isso, aumenta-se a demanda por alimentos e bebidas, uma vez que a população ludovicense passa a residir de forma intermitente em suas residências. Soma-se a este cenário o início da desvalorização cambial ocorrida em 2020, favorecendo a exportação de produtos primários pelos pequenos produtores agrícolas, principais responsáveis pelo atendimento do mercado interno brasileiro. Conforme **Gráfico 3**, é possível correlacionar, ainda que de forma exploratória, a desvalorização do câmbio brasileiro com o apresentado anteriormente pela **Gráfico 2**.

Gráfico 3 - Evolução da taxa de câmbio brasileira entre os meses de janeiro e março de 2020



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IPEADATA.

Entre os meses de janeiro e março, a taxa de câmbio passou de R$ 4,15 para R$ 4,88, um crescimento de 11.54 p.p ao longo do trimestre e 7.89 p.p somente entre os meses de fevereiro e março. Com esse movimento, houve ajustes na oferta e na demanda por alimentos que influenciaram concomitantemente a variação dos preços dos gêneros primários ao consumidor. Choques de oferta e demanda (DEL RIO-CHANONA et al, 2020; SIMONSEN, 2009; THOMAS, MAURICE, 2016) em cenários de retração do nível de emprego, concomitantemente a redução da disponibilidade de oferta dado a desvalorização cambial, tendem a implicar em pesados custos de bem-estar a população, bem como uma nova inflação de equilíbrio bem acima do patamar previsto.

Desta maneira, o primeiro trimestre de 2020 se encerra com uma conjuntura delicada, com a subida do número de casos da COVID-19, frente ao desemprego e inflação que se avizinhavam. Questionamentos, que até então, dentro dos Decretos (MARANHÃO, 2020a; 2020b) publicados, não eram pertinentes, como qual setor definir como essencial e se seria prudente mantê-lo aberto ou fechado ainda não eram colocados em pauta. Com o início de abril e o recrudescimento do cenário

pandêmico em vigor, mais medidas restritivas foram tomadas e, dessa maneira, mais combalida a economia ludovicense passou a estar.

3 OS MESES LINHA-DURA DA PANDEMIA E O INÍCIO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

Com o aumento do número de casos e o início de óbitos decorrentes da COVID-19, o Estado do Maranhão publica o Decreto Estadual n° 35.731 (MARANHÃO, 2020c) que buscou restringir ainda mais a circulação de pessoas dentro do Estado, passando agora a definir um rol de atividades econômicas consideradas essenciais e o outro grupamento de atividades econômicas não essenciais (**Tabela 1**). Na concepção do Poder Executivo Estadual, inspirado nas primeiras medidas restritivas adotadas nos outros Estados do Brasil, ao definir e segregar tais atividades nestas classificações, seria possível reduzir o número de pessoas expostas ao SARS-Cov-2. Além disto, ao manter algumas atividades econômicas em funcionamento, evitar-se-ia, assim, uma forte desaceleração econômica no Estado.

Tabela 1 -Atividades essenciais e não essenciais definidas pelo decreto estadual n° 35.731/2020, com base na CNAE 2.0[9] por seção de atividade[10].

Atividades Essenciais	Atividades Não-Essenciais
Alojamento e Alimentação	Administração Pública, Defesa e Seguridade Social

[9] Classificação Nacional de Atividades Econômicas é a classificação oficialmente adotada pelo Sistema Estatístico Nacional e pelos órgãos federais gestores de registros administrativos. Disponível em: https://concla.ibge.gov.br/documentacao/cronologia/204-concla/classificacao/por-tema/1365-cnae-2-0.html.

[10] As atividades restringidas pelo Decreto Estadual n° 35.731/2020 foram: a (i) assistência médico-hospitalar; a (ii) distribuição e comercialização de medicamentos e de material médico-hospitalar; a (iii) distribuição e a comercialização de gêneros alimentícios; os (iv) serviços relativos ao tratamento e abastecimento de água; os (v) serviços relativos à geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; os (vi) serviços de captação e tratamento de esgoto e lixo; os (vii) serviços funerários; os (viii) serviços de telecomunicações; os (ix) processamentos de

Atividades Essenciais	Atividades Não-Essenciais
Água, Esgoto e Atividades de Gestão de Resíduos e Descontaminação	Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura
Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados	Atividades Administrativas e Serviços Complementares
Comércio e Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas	Atividades Imobiliárias
Construção	Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas
Educação	Artes, Cultura, Esporte e Recreação
Eletricidade e Gás	Outras Atividades de Serviços
Indústrias Extrativas	Serviços Domésticos
Indústrias de Transformação	Transporte, Armazenagem e Correio
Informação e Comunicação	
Saúde Humana e Serviços Sociais	

Fonte: Elaboração própria, com base no Decreto Estadual n° 35.731/2020 (MARANHÃO, 2020c).

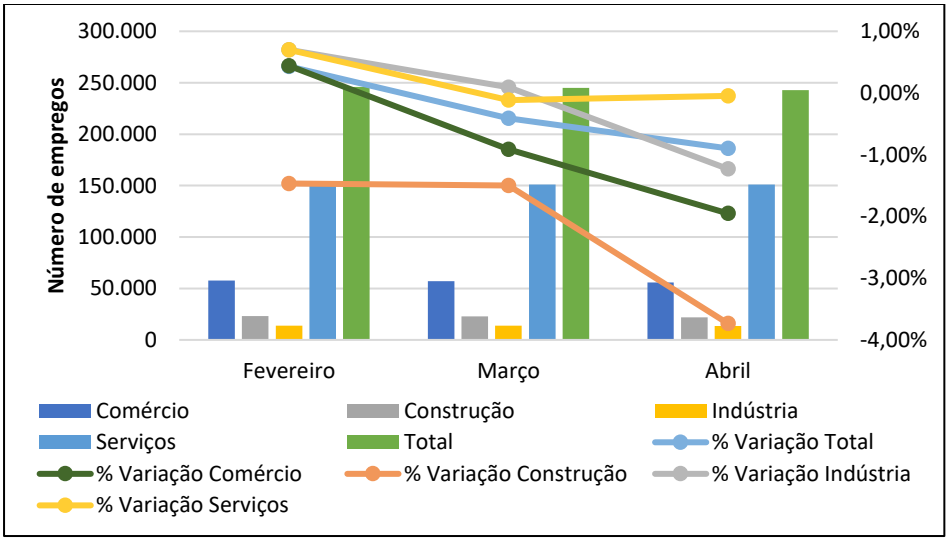
Entretanto, a base econômico-produtiva de São Luís está alicerçada nos setores cujas atividades foram consideradas pelo Decreto como atividades não essenciais, os setores de comércio, com destaque para o comércio varejista, e de serviços que passaram a ter suas atividades restringidas. Deste modo, as empresas passam a demitir parte

dados ligados à serviços essenciais; a (x) segurança privada; a (xi) imprensa; a (xii) fiscalização ambiental; as (xiii) borracharias, oficinas e serviços de manutenção e reparação de veículos, inclusive os realizados por concessionárias; os (xiv) locais de apoio para os trabalhos dos caminhoneiros; a (xv) distribuição e comercialização de álcool em gel e produtos de limpeza; as (xvi) clínicas, consultórios e hospitais veterinários e serviços correlacionados; as (xvii) atividades industriais; a (xviii) fabricação e comercialização de materiais de construção e os serviços de construção civil; os (xix) serviços de fabricação, distribuição e comercialização de produtos óticos; as (xx) atividades de empresas do segmento do controle de vetores e pragas urbanas; as (xxi) atividades internas de instituições de ensino; e as (xxii) atividades de recebimento e processamento de pagamento a empresas comerciais. Na organização por setor de atividade, alguns setores econômicos aparentam ser essenciais, mas tudo por conta da agregação em seção de atividade com base na CNAE 2.0, que os aglutina dentro de uma classificação pré-estabelecida. Todavia, o processo de análise toma por base o exposto pelo Decreto Estadual, utilizando apenas a classificação de seção de atividade da CNAE 2.0 como mero facilitador e ilustrador do panorama econômico atual.

de seus empregados para conter os prejuízos causados pelo fechamento temporário de suas atividades.

Entre março e abril, foram destruídos 2.198 postos de trabalho, representando uma queda de 0,90% na comparação entre os meses. O setor de comércio e da construção foram os setores mais impactados (**Gráfico 4**) pela medida restritiva adotada pelo Executivo Estadual. Somente o setor de comércio foi responsável por 50,68% das perdas de emprego no mês de abril, com saldo negativo de 1.114 postos de trabalho, e o setor da construção com 38,81% das perdas dos postos de trabalho, com saldo negativo de 853 postos.

Gráfico 4 - Comportamento do mercado de trabalho formal entre fevereiro e abril de 2020.



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Novo CAGED.

O setor de serviços apresentou apenas uma leve retração, com 67 postos de trabalhos destruídos e com participação apenas de 0,03% no total das perdas no mês de abril em comparação com o mês de março. Dado este cenário, o Governo Federal lança duas medidas em caráter urgente para dirimir os efeitos econômicos da pandemia da COVID-19,

sendo estas o Auxílio Emergencial (BRASIL, 2020a) e o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (BRASIL, 2020b). O Auxílio Emergencial consistia na transferência de renda para os indivíduos em situação de vulnerabilidade econômica, obedecendo alguns critérios (**Tabela 2**), evitando que a redução da renda de forma abrupta aprofundasse as condições de pobreza, estipulando, inicialmente, um valor de R$ 600,00 por beneficiário, podendo alcançar o valor de R$ 1.200,00, caso este beneficiário seja chefe de família.

Tabela 2 - Requisitos a serem cumpridos para recebimento do Auxílio Emergencial do Governo Federal.

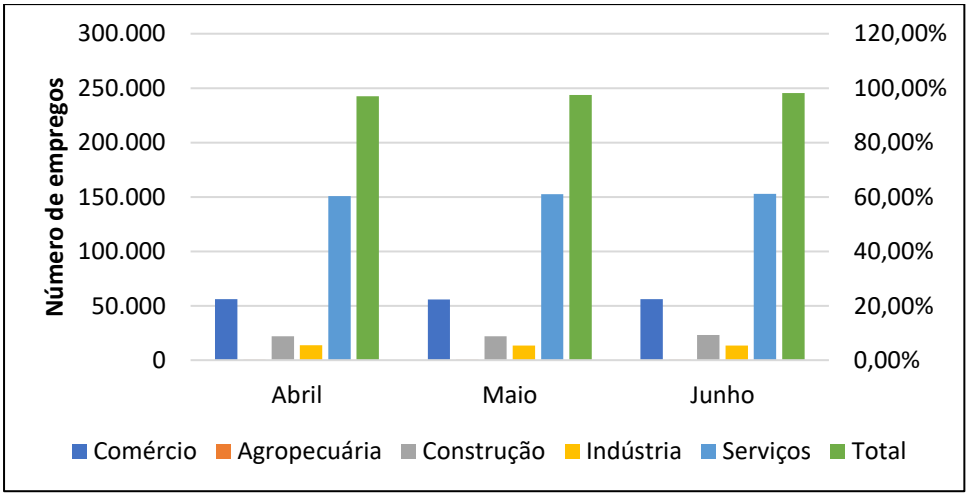
Requisitos Obrigatórios	Requisitos Facultativos
Ser maior de 18 anos de idade	Ser microempreendedor individual (MEI)
Não ter emprego formal	Ser contribuinte individual ou facultativo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)
Não receber benefícios federais de transferência de renda, **exceto Programa Bolsa Família**.	Ser trabalhador informal inscrito no CADúnico
Renda familiar mensal *per capita* de até ½ salário-mínimo (R$ 522,50) ou renda familiar mensal total de até 3 salários-mínimos (R$ 3.135,00)	
Não ter recebidos rendimentos tributáveis no ano de 2018 acima de R$ 28.559,70	

Fonte: Elaboração própria, com base na Lei n° 13.982/2020 do Governo Federal.

De acordo com uma série de condições, voltado para trabalhadores informais e desempregado, além de microempreendedores individuais e contribuintes individuais, o Auxílio teve como principal objetivo o de resolver a brusca redução de renda das famílias. Tentando lidar com a escassez e prover aos mais pobres uma rede de segurança, ele também desacelerou a queda do nível de consumo, principalmente nos itens da cesta básica.

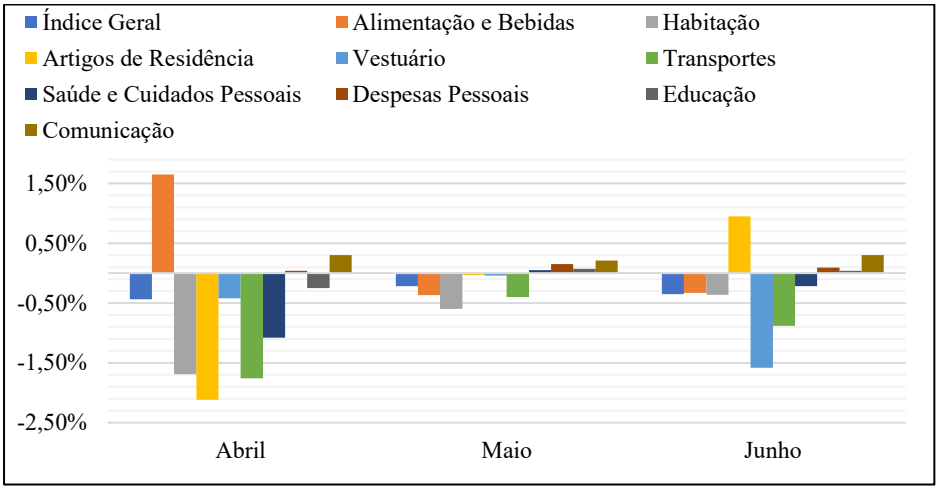
Enquanto isso, o Programa Emergencial de Suporte a Empregos buscava auxiliar as empresas, financiando a folha de pagamento das mesmas por um período de dois meses e limitados a 2 salários-mínimos por empregado, valor aproximado de R$ 2.090,00 no ano de 2020. Caso as empresas aderissem ao Programa, ficavam impedidas de demitir seus empregados sem justa causa. Analisando o conjunto de medidas adotadas, os meses *linha dura* da pandemia em São Luís apresentaram bons indicadores, apesar da adoção de *lockdown* na primeira quinzena do mês de maio. É importante ressaltar, também, que apesar do lançamento destes programas e eles terem logrado relativo êxito, havia-se dificuldades para manter o nível da atividade econômica local.

Gráfico 5 - Comportamento do estoque do mercado de trabalho formal entre abril e junho de 2020.



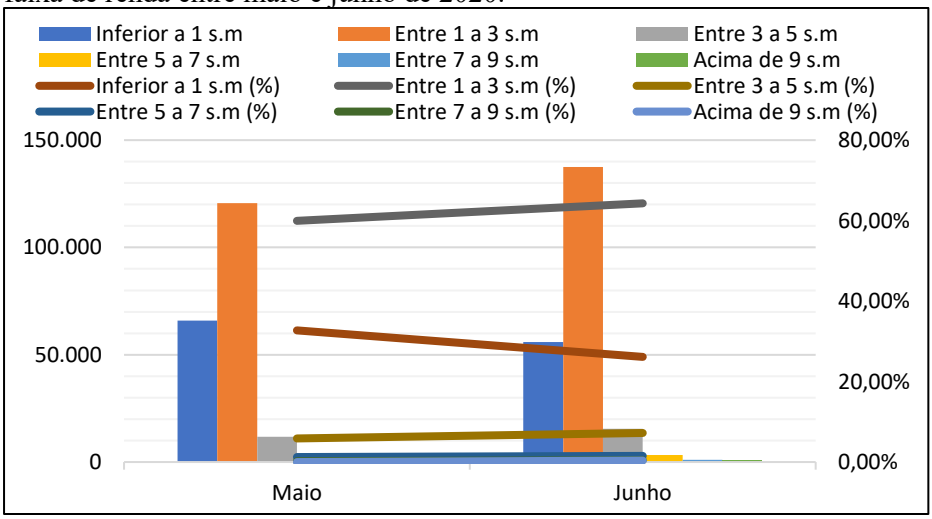
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Novo CAGED.

Gráfico 6 - Evolução do IPCA em São Luís por índice geral e por grupo de produtos e serviços de abril a junho de 2020.



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIDRA/IBGE.

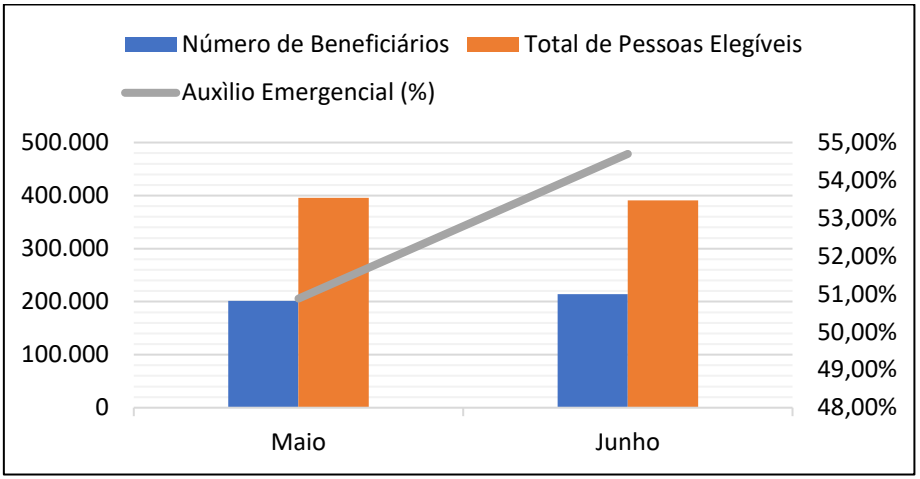
Gráfico 7 - Evolução do número de beneficiários do Auxílio Emergencial por faixa de renda entre maio e junho de 2020.



Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados da PNAD COVID[11].

[11] Pesquisa realizada sob a tutela e publicação do IBGE para estimar o número de pessoas com sintomas ligados a COVID-19 e acompanhar o impacto do cenário

Gráfico 8 - Número de pessoas que estavam aptas a receber o Auxílio Emergencial e o total de beneficiários entre maio e junho de 2020.



Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados da PNAD COVID.

Com base nos gráficos apresentados acima (**Gráficos 5, 7 e 8**), podemos observar o impacto das medidas de manutenção do nível de emprego e renda em São Luís. Com a adesão das empresas ao Programa Emergencial de Suporte a Empregos, foi possível manter o patamar de emprego formal em São Luís, principalmente no setor de comércio, que apresentou alta de 0,39% no mês de junho em comparação ao mês de maio e uma retração de apenas 0,03% em comparação ao mês de abril. O setor de serviços manteve comportamento similar ao setor de comércio com 0,26% de crescimento no mês de junho em relação ao mês de maio e 1,36% de alta em relação ao mês de abril.

Nos primeiros dois meses de concessão do Auxílio Emergencial, São Luís obteve, aproximadamente, 201 mil e 214 mil pessoas beneficiadas, respectivamente, nos meses de maio e junho. Analisando o

pandêmico no mercado de trabalho. Esteve em vigor durante os meses de maio e novembro de 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/investigacoes-experimentais/estatisticas-experimentais/27946-divulgacao-semanal-pnadcovid1?t=o-que-e&utm_source=covid19&utm_medium=hotsite&utm_campaign=covid_19

total de pessoas que estariam aptas a receber o Auxílio, segundo a PNAD COVID, houve um aumento de 50,88% para 54,70% do número de beneficiários pelo total de beneficiários aptos ao recebimento do Auxílio. Isto implica que São Luís apresentava, àquela altura do cenário pandêmico, pouco mais de 200 mil pessoas em situação de vulnerabilidade social e em potencial ampliação de suas condições de pobreza, devido à escassez de trabalho e renda na região.

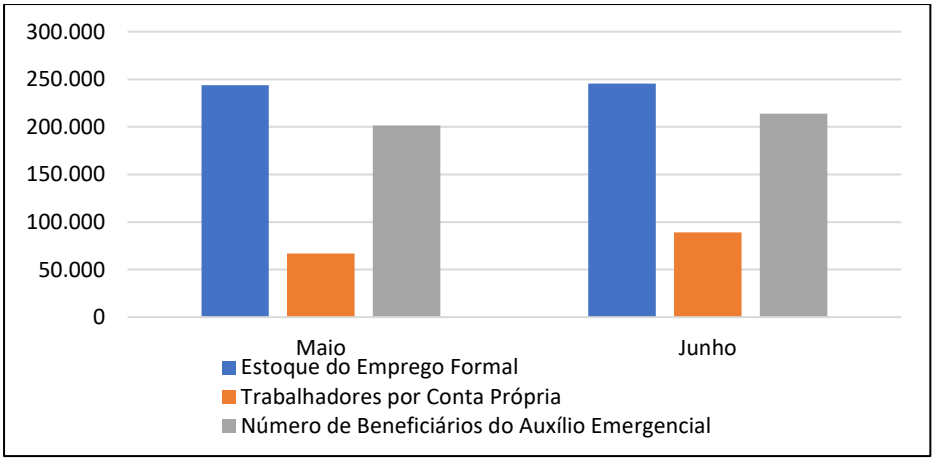
Conforme os dados apresentados, é reforçada a ideia já esperada: uma alta correlação entre um baixo nível de renda e a necessidade pelo Auxílio Emergencial, com a parcela da população mais carente alcançando uma abrangência entre 65% a 85%. Ainda sobre a parcela da população cujo rendimento é inferior, sua variação pode ser explicada por entraves para o seu recebimento, tanto pela dificuldade para o cadastramento ou por desentendimento sobre a realização do processo.

É importante notar também, devido às condições estabelecidas para a elegibilidade, o fato de existir uma parte do grupo não atingida pelo auxílio, mesmo nos níveis mais baixos. Além disso, a existência de beneficiários por toda a estratificação, além da existência de uma massa de trabalhadores informais com rendas distintas, pode ser explicada pela fiscalização falha para o cadastramento e obtenção dos valores, evidenciando também uma dificuldade em focalizar a medida de proteção social.

Os reflexos destas medidas também impactaram na variação da inflação local. Conforme **Gráfico 6**, a inflação de São Luís decaiu 0,79 p.p, dado a retração da economia local, identificado pela queda da maioria dos grupos de produtos e serviços que incidem no cômputo final do IPCA em São Luís. Todavia, o grupo de alimentos e bebidas caiu apenas nos meses de maio e junho, enquanto no mês de abril, obteve variação recorde dado o aumento da demanda por alimentos no início da quarentena ludovicense. Apenas os grupos de artigos de residência e despesas pessoais apresentaram tendência de alta no trimestre de abril a junho de 2020.

Dessa maneira, o período mais difícil da pandemia no Brasil e em São Luís não apresentou retração acintosa da economia local, com base nas medidas adotadas nacionalmente pela manutenção do emprego e da renda. Importante destacar que mesmo com tais medidas, a pressão pela retomada das atividades econômicas era constantemente pautada pelo setor empresarial e pela população que temia perder o emprego e ver sua renda declinar, uma vez que o Auxílio Emergencial era um benefício em caráter temporário. Neste caso, foi observado também, com base nos microdados da PNAD COVID, um crescimento dos trabalhadores por conta própria (**Gráfico 9**), na tentativa de complementar sua renda com trabalhos esporádicos.

Gráfico 9 - Comparativo do estoque de emprego formal, com o número de trabalhadores por conta própria e do número de beneficiários do Auxílio Emergencial nos meses de maio e junho de 2020.



Fonte: Elaboração própria.

Em meio a este cenário, o Poder Executivo Estadual lança a Portaria n° 34 (MARANHÃO, 2020d) que baliza as primeiras medidas e protocolos de retomada das atividades econômicas no Estado. Entrando em vigor a partir de 1° de junho, esta Portaria permitiu que lentamente o setor privado ludovicense conseguisse reabrir suas empresas e dificultar

ainda mais a contração da atividade econômica local. Durante o mês de junho, gradualmente os setores de atividade considerados não essenciais puderam retomar em horários alternativos e seguindo os protocolos de distanciamento social e sanitários necessários para impedir o avanço do contágio do SARS-Cov-2.

Deste modo, ao final do mês de junho, tendo conseguido, com relativo sucesso, reaver as atividades econômicas na sua totalidade, passou-se a apresentar um novo momento na economia ludovicense, com a qual era necessário conciliar as medidas de combate à COVID-19 com as atividades econômicas. Além disso, a discussão do Auxílio Emergencial e o quão foi possível, ainda que de forma temporária e prematura, retirar parte dos indivíduos de uma situação de vulnerabilidade social, manteve-se constante nesse momento. Por isso, passa-se a ser necessário discutir a retomada da atividade econômica com a ampliação do Auxílio Emergencial.

4 A RETOMADA DA ATIVIDADE ECONÔMICA E A AMPLIAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

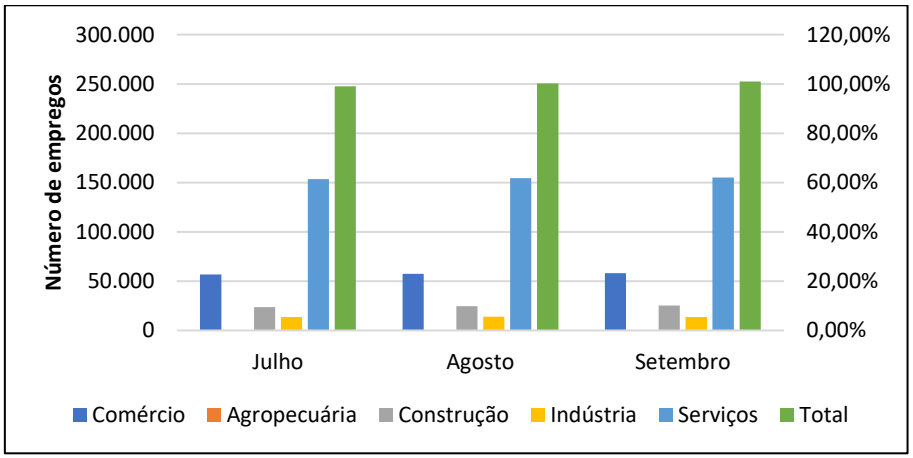
O período compreendido entre os meses de julho a setembro são os meses considerados como de maior impacto da retomada da atividade econômica. A justificativa para a definição desta janela está no momento de ascendência do número de beneficiários do Auxílio Emergencial, bem como de maior crescimento do estoque de emprego formal em São Luís. O que se intenta discutir nesta seção está como a guinada do emprego local não impediu o recrudescimento do Auxílio Emergencial, principalmente por dois fatores.

A redução do número de casos confirmados da COVID-19, não apenas em São Luís, mas em todo território nacional, não se mostrou eficiente para que se pudesse reduzir gradativamente a concessão de benefícios de transferência de renda, pois o temor de uma nova onda de contágio do SARS-Cov-2 e a ausência, até então, de uma política de

imunização e vacinação coletiva em andamento impedia um movimento natural de retorno aos postos de trabalho. Além disso, a retomada das atividades econômicas não significou em reabertura total das empresas, independente de ausência ou não de protocolo sanitário.

Apesar de medidas como o Programa Emergencial de Suporte a Empregos, as empresas ainda apresentam outros custos além dos custos de pessoal, como custos fixos de manutenção de sua estrutura produtiva, como os aluguéis e fornecedores, além dos custos trabalhistas de demissão dos empregados. Portanto, a retomada da atividade econômica acontece de maneira capenga e dificultosa, dado o cenário visto. Desse modo, entre os meses de junho a setembro de 2020, o mercado formal de trabalho respondeu bem a reabertura das atividades econômicas (**Gráfico 10**), com crescimento de 1,95% do total do estoque de emprego para São Luís.

Gráfico 10 - Evolução do estoque do mercado formal de trabalho de São Luís entre julho e setembro de 2020



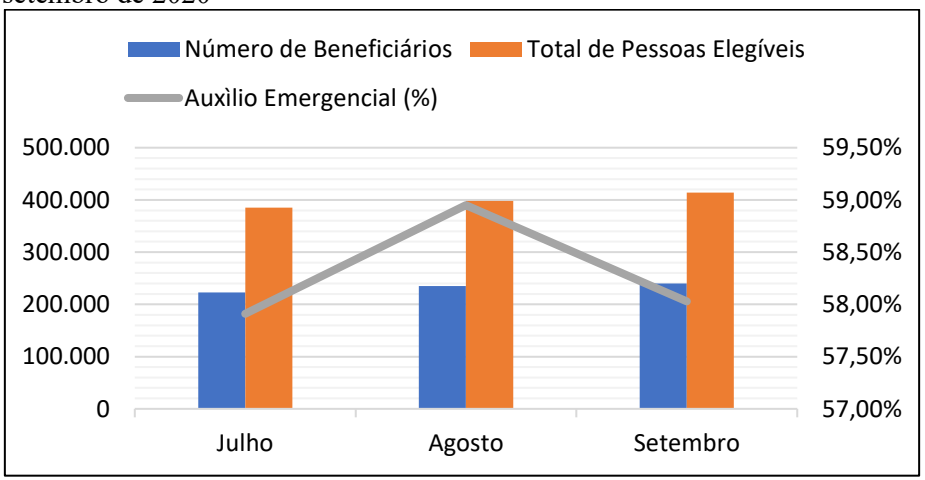
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Novo CAGED.

O setor de comércio e de serviços cresceram 2,28% e 1,18% entre os meses de julho a setembro de 2020, com destaque para o setor de comércio que cresceu acima da variação do total de estoque de emprego

formal. O setor da construção também obteve um crescimento substancial no mesmo período, na ordem de 6,57%, com destaque para o subsetor de obras de infraestrutura, responsável por, aproximadamente, 70% do emprego gerado no setor.

Em relação ao Auxílio Emergencial, o número de beneficiários cresceu em 7,69% entre os meses de julho e setembro de 2020. Isto se deve as dificuldades da implementação do Auxílio por parte da Caixa Econômica Federal que manteve o cadastramento para o recebimento do Auxílio por algumas semanas a mais que o previsto, desorganizando um pouco o cronograma de pagamento. Até por isso que o número de beneficiários do Auxílio Emergencial, em comparação com o total de pessoas elegíveis, de acordo com os microdados da PNAD COVID decaiu entre os meses de agosto e setembro, devido ao aumento do número de pessoas que estariam aptas ao recebimento do Auxílio. Ainda não existem justificativas que compreendem este súbito aumento de 3,94% do número de pessoas elegíveis, mas tampouco apresentam relevância nesta análise.

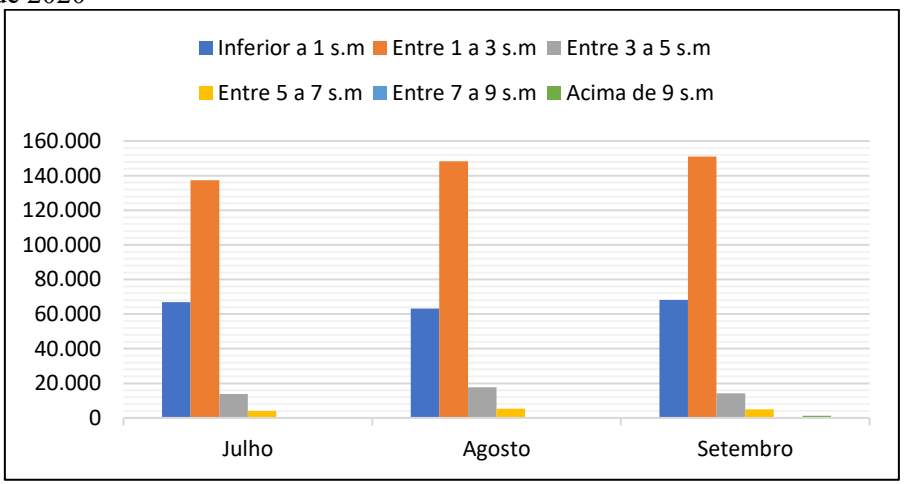
Gráfico 11 - Comportamento do número de beneficiários do Auxílio Emergencial e do total de beneficiários aptos entre os meses de julho a setembro de 2020



Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados da PNAD COVID.

No entanto, ao analisar o número de beneficiários do Auxílio Emergencial por faixa salarial (**Gráfico 12**), percebe-se que, aproximadamente, 60% dos beneficiários estão inseridos na faixa salarial de 1 a 3 salários-mínimos, demonstrando que a vulnerabilidade social imputada pelo cenário pandêmico não atuou de forma restrita. O maior impacto da retração do nível de emprego e renda local empurrou um contingente populacional que antes não configurava em um cenário de desalento socioeconômico e neste momento passou a coexistir com outro grupo de pessoas que são consideradas vulneráveis em termos econômicos e sociais.

Gráfico 12 - Comportamento do número de beneficiários do Auxílio Emergencial por faixa salarial domiciliar entre os meses de julho a setembro de 2020



Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados da PNAD COVID.

Dessa maneira, o achatamento da vulnerabilidade social de São Luís, definida pela observação do Auxílio Emergencial por faixa salarial domiciliar, sinaliza as dificuldades em retomar a atividade econômica para os meses seguintes, respeitando, evidentemente, as diretrizes para o combate à COVID-19. Apesar da escassez de dados sobre os rendimentos médios reais de São Luís, com informação mais recente

apenas para o 1° trimestre de 2020, no valor de R$ 2.097,00, o achatamento da renda local, em uma faixa de renda considerada dentro dos padrões nacionais, evidencia a fragilidade do nosso mercado de trabalho, com contribuição significativa do mercado informal.

A sinalização da recuperação econômica é tímida e complexa, exigindo uma coordenação de esforços por parte dos Governos Federal, Estadual e Municipal na tentativa em manter o nível do emprego e da renda em São Luís. É possível destacar, em termos descritivos, algumas ações que empreenderam esforços e investimentos por parte dos Governos Estaduais e Municipais, gerando emprego através de programas maciços de investimentos em obras de infraestrutura. Todavia, não há, até então, alguma correlação destes programas com melhora nos indicadores.

Porém, conforme passaremos a discutir na próxima seção, ainda que em termos descritivos, o último trimestre do ano de 2020 suscita novas perspectivas para a dinâmica econômica local. Mesmo assim, ainda não é possível auferir que esta melhora seja algo continuado e sustentável, conforme veremos a seguir. Um ponto muito importante, frisado e largamente reproduzido na seção seguinte é que existem fragilidades na recuperação econômica que imputam mais dúvidas do que certezas dentro da discussão atual.

5 O FINAL DE 2020 E AS PERSPECTIVAS PARA OS PRÓXIMOS MESES

O mês de agosto é um mês decisivo para compreender os resultados econômicos ao final do 4° trimestre de 2020. Não atuando como agentes coordenados, mas com propostas similares, os Governos Estadual e Municipal empreenderam esforços para robustecer a economia local da forma keynesiana mais clássica possível. Um programa de investimentos em obras de infraestrutura.

O Programa São Luís em Obras[12] e o Programa Emergencial de Empregos Celso Furtado[13] (PEE Celso Furtado) sinalizaram uma geração potencial de empregos, conforme dados do Novo CAGED, de maneira bastante robusta, o que permitiu a criação de novos postos de trabalho e dirimiu os efeitos pandêmicos a nível municipal. Todavia, esta expansão, conforme **Gráfico 13**, apresentou seus limites. O setor da construção civil, que apresentou um crescimento do estoque formal de emprego nos meses de outubro e novembro de 2020, logrou uma queda demasiado abrupta em dezembro, de 3,25% em relação ao mês anterior (**Tabela 3**), menor apenas que a queda do setor da agropecuária no mês de outubro.

Quais as razões para esta queda e o porquê da leitura desta queda afeta o horizonte de curto e médio prazo da economia ludovicense? Bem, o setor da construção apresenta um estilo de contratação próprio e característico do setor, a modalidade de contrato de trabalho por prazo ou tempo determinado. Em outras palavras, o vínculo empregatício do trabalhador formal do setor da construção está ligado ao tempo de execução de cada projeto os quais estão em implantação.

Portanto, é um setor bastante volátil a choques abruptos da economia, tanto a nível nacional quanto a nível local. Desta maneira, empreender esforços neste setor como garantia de recuperação econômica notadamente não se observa como a melhor das estratégias, devido as limitações temporais. Logo, os efeitos propagadores desta geração de emprego são escassos, exceto se for possível ampliar os efeitos do aquecimento do emprego do setor para os demais setores,

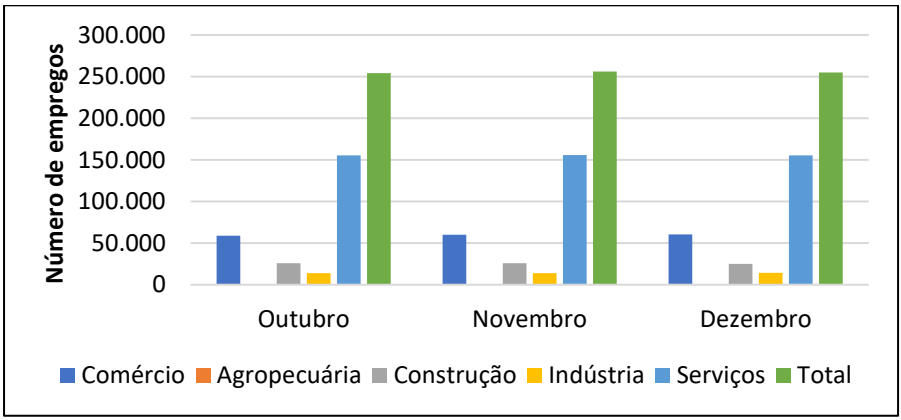
[12] Programa de investimentos em obras de infraestrutura lançado pela Prefeitura Municipal de São Luís, na gestão do ex-Prefeito Edivaldo Holanda Junior (2013-2020). Sem muitas informações disponíveis sobre a atuação e investimento do Programa.

[13] Programa de investimentos em obras de infraestrutura lançado pelo Governo do Estado do Maranhão, com aporte de recursos orçados em, aproximadamente, R$ 558 milhões, em conjunto com outras medidas de renúncia fiscal. Disponível em: https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=283171.

possibilitando assim maior sustentabilidade para a retomada do crescimento econômico.

Contudo, partindo da necessidade em ao menos garantir um nível de demanda satisfatória neste cenário pandêmico, conforme Del Rio-Chanona (2020), não podemos inferir questionamentos maiores sobre a eficácia e eficiência de ambos, pois naquilo que lhes cabia e fora possível cumprir, foi realizado, mediante a geração de empregos. O que será cerne da pauta da discussão nesta seção é como medidas como estas e o encerramento do Auxílio Emergencial permitiram a sinalização da recuperação econômica de São Luís, vislumbrando uma possível sustentabilidade ou não deste processo de recuperação.

Gráfico 13 - Estoque formal de emprego mensal por setor de atividade e total de outubro a dezembro de 2020



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Novo CAGED.

A exceção do setor da agropecuária, que no mês de outubro apresentou variação negativa em relação ao mês anterior e que não houve variação no mês de dezembro, os demais setores e o estoque total de empregos formais de São Luís apresentaram variações positivas nos meses de outubro e novembro, com o aquecimento da economia local, mas com ligeira tendência de arrefecimento mês a mês. Isto culminou que no mês de dezembro, o estoque de emprego se retraiu em detrimento

as limitações dos investimentos realizados. Apenas os setores do comércio e da indústria não apresentaram variações negativas, com destaque para a queda abrupta do setor da construção civil no mês de dezembro em relação ao mês anterior.

Tabela 3 - Variação mensal do estoque de emprego formal por setor de atividade e total de outubro a dezembro de 2020

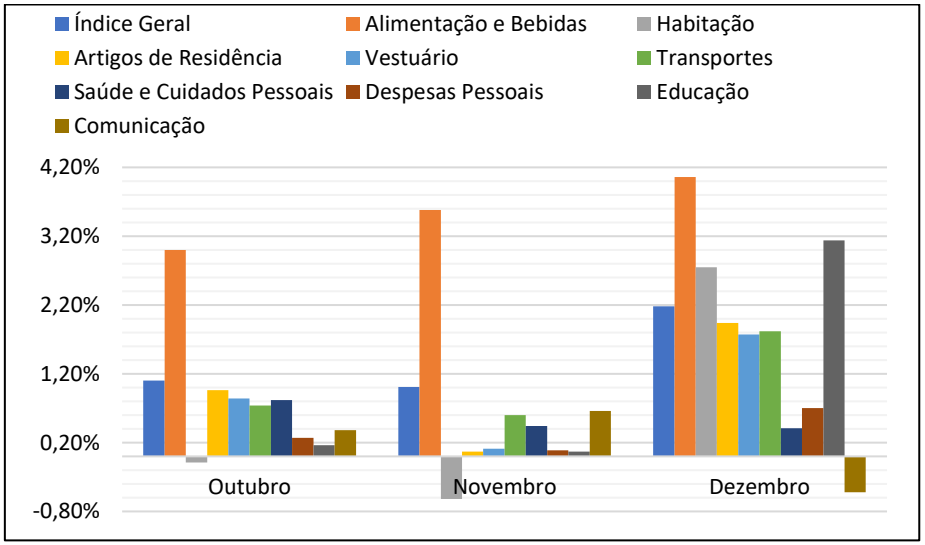
	Variação Comércio (%)	Variação Agropecuária (%)	Variação Construção (%)	Variação Indústria (%)	Variação Serviços (%)	Variação Total (%)
Outubro	1,77%	-3,83%	1,31%	0,87%	0,23%	0,72%
Novembro	1,78%	3,98%	1,20%	1,44%	0,10%	0,68%
Dezembro	0,35%	0,00%	-3,25%	0,85%	-0,29%	-0,38%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Novo CAGED.

Esta queda generalizada do estoque de emprego formal de São Luís contrasta um pouco com o cenário costumaz de fim de ano, pela qual alguns setores, como o setor de comércio, expandam sua oferta de vagas de trabalho, visando as festividades características da época, buscando potencializar seus ganhos no curtíssimo prazo. Entretanto, com o cenário pandêmico até então, o temor devido às incertezas para o ano de 2021 e a necessidade intrínseca de manter reservas financeiras neste cenário de dúvidas generalizadas, as empresas passaram a controlar seus gastos e isto impediu uma retomada mais consistente do mercado de trabalho.

Este cenário é algo perfeitamente justificável, considerando o grau de incerteza da economia local, mas a queda do nível do emprego formal não foi acompanhada pela queda da inflação local. No último trimestre de 2020, o IPCA assume um viés de alta, sendo brecado apenas no mês de novembro, cuja inflação foi menor do que o mês de outubro, conforme **Gráfico 14**. O principal grupo de produto e serviço que impactou substancialmente no crescimento inflacionário fora o grupo de alimentação e bebidas, que somente no acumulado do trimestre, variou 11%, enquanto o Índice Geral apenas 4,29%.

Gráfico 14 - Variação do IPCA por índice geral e por grupo de produtos e serviços entre outubro e dezembro de 2020



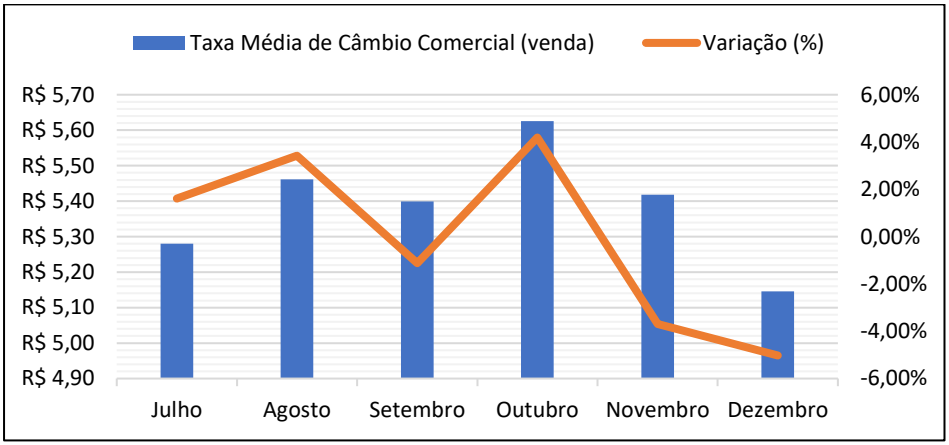
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIDRA/IBGE.

O grupo de alimentação e bebidas é responsável por, aproximadamente, 25% do cômputo do Índice Geral, com sua variação amplamente sentida pela dinâmica econômica local. Existem alguns fatores, apesar da escassez de dados e informações correlatas sobre as justificativas, que buscam explicar esta alta dos preços do grupo de alimentação e bebidas. Compreende-se que a maxidesvalorização cambial (**Gráfico 15**), no início do segundo semestre, tenha contribuído para reduzir drasticamente a oferta de alimentos no mercado interno, pois tornou largamente atrativo para o pequeno produtor a exportação e escasseou a oferta interna.

Logo, o cenário ao final de 2020, que inicialmente demonstrava ser de uma retomada da dinâmica econômica local, passa a apresentar uma configuração diferente do que se havia previsto. Além disto, as incertezas àquele momento sobre a renovação ou não do Auxílio Emergencial para o ano de 2021, a prorrogação ou não do Estado de Calamidade Pública decretado pelo Governo Federal e o temor de uma

segunda onda da COVID-19 em território nacional tendem a minar toda a confiança e expectativa da população e do setor privado pela recuperação econômica. O resultado de todo este cenário é que, no mês de dezembro, São Luís passa a ser, de acordo com o IBGE, a capital com maior índice de inflação para o mês e a quarta no acumulado do ano de 2020.

Gráfico 15 - Taxa média de câmbio comercial e sua variação mensal durante o segundo semestre de 2020



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Ipeadata.

A retração do nível de emprego local, seguida de um processo inflacionário, implica que a população, dado as tensões do tecido social que veem o desemprego e a inflação caminhando a passos largos como um péssimo sinal recuperatório, tende a pressionar cada vez mais os poderes públicos envolvidos na consecução de medidas que viabilizassem conter ambos os efeitos. Declaradamente, em um aspecto generalizado, o Governo Federal buscou, a sua maneira, aplicar medidas para conter tais avanços a nível nacional. Já os Governos Estadual e Municipal, em amplos programas de investimentos em infraestrutura, conforme dito anteriormente, acirraram seus esforços para ao menos manter o nível de renda inalterado.

Todavia, a falta de medidas para conter o aumento do nível de preços local impede resultados frutíferos na ponta, ainda que existam as limitações de competência da execução da política macroeconômica, a cargo apenas do Governo Federal. Além disso, existe a possibilidade de a pressão inflacionária ter sido causada pelo conflito distributivo gerado pela situação pandêmica atual, mas de uma maneira não ortodoxa. Contudo, está premissa aqui levantada carece de maiores informações e dados no cenário pandêmico pelas seguintes razões: (i) não é possível averiguar, dado o apagão estatístico, o nível dos salários praticados e inferir se São Luís apresentava um modelo de crescimento pautado pelos salários (MEDEIROS, 2016); (ii) não há como delimitar o modelo de crescimento econômico local sem destrinchar a participação dos salários da participação das exportações de São Luís; e (iii) é impraticável considerar os efeitos de renda do Auxílio Emergencial como variável a compor o nível de renda para este fim.

Dessa maneira, a perspectiva que se mantém para São Luís ao final de 2020 indica um cenário de recuperação lenta e oscilante do nível de emprego local, *pari passu* a um processo inflacionário determinado pelos choques de oferta. A destacar também que, ao final do mês de dezembro, o aumento do preço do barril de petróleo possa impactar no nível geral de preços local, caso haja algum aumento do preço dos combustíveis. Entretanto, incertezas como uma eventual segunda onda da COVID-19 na região e a não garantia do Auxílio Emergencial para o ano de 2021 impedem uma maior confiabilidade na recuperação econômica local.

Um novo pacote de investimentos poderia sustentar, ainda que de modo limitado conforme vimos, uma base econômica temporária calcada no aumento do Estado na economia ludovicense, reunindo os Governos Estadual e Municipal. Porém, apesar de pouco abordado neste capítulo, é necessário discutir a temática da fiscalidade nestes Entes, uma vez que a expansão do gasto público implica, dado as regras atuais, uma contenção da despesa pública, seguida de ajustes na geração de receita. Não existe no âmbito das finanças públicas brasileiras, a criação de um

gasto sem a vinculação de uma receita subsequente ou de contenção em outra fonte.

Até por isso percebemos que as limitações impostas pela COVID-19 tendem a enrijecer no médio e longo prazo a atuação dos Governos locais no que tange a manutenção do nível da atividade econômica a níveis pré-pandemia. Somente a vacinação em massa, seguida de novas medidas de saúde pública que possibilitem o controle do contágio viral podem garantir a retomada econômica de maneira segura e sustentável. Enquanto tal cenário não ocorre, medidas como as expostas até aqui intentam apenas uma característica paliativa, sem quaisquer efeitos "médio-prazistas".

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme expusemos neste capítulo, o São Luís vivenciou um ano estritamente peculiar em 2020, assim como todas as cidades brasileiras, neste cenário pandêmico causado pela COVID-19. Até por isto, a exposição aqui realizada, buscando desagregar o ano de 2020 em breves etapas e fases, nos permitiu avaliar e identificar possíveis problemas e medidas adotadas para a solução destes problemas.

Em cada uma das fases experimentadas por São Luís, a dinâmica econômica e o tecido social em alguma maneira apresentaram tensões que, seja pela conjuntura pré-pandêmica quanto pelo cenário vivido, ensejaram uma maior ação dos Governos Federal, Estadual e Municipal para o controle generalizado dos danos causados. Contudo, podemos observar que nem todas as ações tomadas lograram um êxito em conjunto. Cada qual tem seus méritos, mas no conjunto da obra, a ausência de esforços coordenados impede que as ações sejam significativamente eficazes.

Além disso, o cenário ao final de 2020, vislumbrando o ano seguinte, não é o cenário dos mais otimistas. As incertezas econômicas, a preocupação de uma segunda onda aceleradíssima de contágio da

COVID-19 freia os projetos do setor privado e fragilizam ainda mais o mercado de trabalho, uma vez que as medidas de proteção social adotadas até então findam em 31 de dezembro de 2020. Dessa maneira, a economia local tende a iniciar o ano de 2021 caminhando lentamente *com o freio de mão puxado*. É preciso adotar novas medidas, enquanto o cenário atual vigorar, apesar de que alguns problemas possam ter caráteres estruturais e não conjunturais.

Com o avanço de 2021 e novas pesquisas na área econômica e social, será possível averiguar como São Luís terá reagido ao novo cenário e contrapor com as medidas que eventualmente forem adotadas. No mais, apenas o ressalte da vacinação em massa da população local e de medidas de saúde pública mais rígidas que controlem o contágio do Sars-CoV-2 são obrigatórias neste contexto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Fernando de Holanda. **Macroeconomic Theory: Fluctuations, Inflation and Growth in Closed and Open Economics**. Springer Nature Switzerland. 2018.

BARBOSA, Nelson. **Dez anos de política econômica**. in SADER, Emir. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. – São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO BRASIL 2013.

BARBOSA, Fernando de Holanda; LIMA JUNIOR, Luiz Antônio de. **Workbook for Macroeconomic Theory: Fluctuation, Inflation and Growth in Closed and Open Economics**. Springer Nature Switzerland. 2020.

BRASIL. **Lei n° 13.982, de 2 de abril de 2020**. Brasília, DF: República Federativa do Brasil [2020a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 01/04/2020.

BRASIL. **Lei n° 14.043, de 19 de agosto de 2020**. Brasília, DF: República Federativa do Brasil [2020b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14043.htm. Acesso em: 01/04/2020.

CARNEIRO, Ricardo. **Navegando a contravento: Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff**. in CARNEIRO, Ricardo [et al]. **Para além da política econômica**. – São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

CARVALHO, Fernando Cardim de [et al]. **Economia monetária e financeira: teoria e prática**. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

DEL RIO-CHANONA, R. Maria [et al]. **Supply and demand shocks in the COVID-19 pandemic: an industry and occupation perspective**. Oxford Review of Economic Policy, v. 36, Supplement 1, S94-S137, 2020.

LACERDA, Antonio Corrêa de. **Dinâmica e evolução da crise: discutindo alternativas**. Estud. av. vol. 31, n° 89, São Paulo, jan./abr. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100037&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 01/04/2020.

MARANHÃO. [(Decreto do Poder Executivo)]. **Decreto n° 35.677, de 22 de março de 2020**. São Luís, Maranhão: Governo do Estado do Maranhão, [2020a]. Disponível em: <https://www.diariooficial.ma.gov.br/>. Acesso em: 01/04/2020.

MARANHÃO. [(Decreto do Poder Executivo)]. **Decreto n° 35.678, de 22 de março de 2020**. São Luís, Maranhão: Governo do Estado do Maranhão, [2020b]. Disponível em: <https://www.diariooficial.ma.gov.br/>. Acesso em: 01/04/2020.

MARANHÃO. [(Decreto do Poder Executivo)]. **Decreto n° 35.731, de 28 de maio de 2020**. São Luís, Maranhão: Governo do Estado do Maranhão, [2020d]. Disponível em: <https://www.diariooficial.ma.gov.br/>. Acesso em: 01/04/2020.

MARANHÃO. [(Decreto do Poder Executivo)]. **Portaria n° 34, de 11 de abril de 2020**. São Luís, Maranhão: Governo do Estado do Maranhão, [2020c]. Disponível em: <https://www.diariooficial.ma.gov.br/>. Acesso em: 01/04/2020.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. **Estrutura produtiva e crescimento econômico em economias em desenvolvimento**. Econ. soc., vol. 25, n° 3, Campinas, set./dez. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182016000300569&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 01/04/2020.

MICHIE, J. **The covid-19 crisis – and the future of the economy and economics**. Routledge Taylor & Francis Group. International Review of Applied Economics, 34:3, 301-303, 2020.

ROMER, David. **Advanced Macroeconomics**. – 4th ed. McGraw-Hill. New York, 2012.

SCHWARTZMAN, Felipe Farah. **Estimativa de Curva de Phillips para o Brasil com preços desagregados**. Econ. Apl. v.10 n.1 Ribeirão Preto jan./mar. 2006.

SICSÚ, João. **A economia da depressão está de volta?** Econ. soc. vol. 29, n° 2, Campinas, maio/ago. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182020000200435&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 01/04/2020.

SUSSKIND, Daniel; VINES, David. **The economics of the COVID-19 pandemic: an assessment**. Oxford Review of Economic Policy, Volume 36, Issue Supplement_1, 2020, Pages S1–S13.

THOMAS, Christopher R.; MAURICE, S. Charles. **Manageral Economics: Foundations of Business Analysis and Strategy**. Published by McGraw-Hill Education. New York, 2016.

VILLAVERDE, João; REGO, João Márcio. **O Novo Desenvolvimentismo e o desafio de 2019: superar a estagnação estrutural da economia brasileira**. Brazil. J. Polit. Econ. vol. 39, n° 1, São Paulo, jan./mar. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572019000100108&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 01/04/2020.

Capítulo 20

A pandemia do COVID-19 e o desempenho fiscal de São Luís: Uma análise do resultado primário entre 2019 e 2020

CAPÍTULO 20

A PANDEMIA DO COVID-19 E O DESEMPENHO FISCAL DE SÃO LUÍS: uma análise do resultado primário entre 2019 e 2020

José Lúcio Alves Silveira[1]
André Luiz Lustosa de Oliveira[2]

1. Introdução

A pandemia do COVID-19 trouxe prognósticos negativos relacionados à frustração de receita e ao aumento de despesa dos entes subnacionais, em particular dos municípios. Em tempos de crise sanitária, há uma queda da atividade econômica que reduz a arrecadação do setor público, que para contrabalançar a flutuação econômica provocada pela pandemia, foi necessário adotar uma política fiscal anticíclica, para tentar mitigar os efeitos deletérios sobre a economia.

Nesse sentido, a presença de déficits públicos (despesa maior que a receita) tem sido condição necessária para elevar as taxas de crescimento econômico e promover o bem-estar social no curto prazo, mas que médio e longo prazos, é indesejada, pois representaria a incapacidade do ente público em financiar suas dívidas, revelando insustentabilidade fiscal, medida pelo indicador de resultado primário.

Portanto, por este indicador apresentar, na comparação entre os períodos, uma posição dicotômica em seu resultado, sustentabilidade fiscal e grau de dependência, a análise do tema passou a ser instigada.

[1] Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDSE) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)
[2] Economista, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico e Superintendente de Área de Empreendedorismo na Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento de São Luís – SEPLAN.

2. Funções do setor público na economia

Uma importante justificativa para a intervenção do setor público na economia reside na existência de falhas de mercado. Estas aparecem quando o sistema de mercado não cumpre a função de alocar eficientemente os recursos. A teoria econômica enumera quatro (4) razões para o surgimento de falhas de mercado que são: monopólio natural; informação assimétrica, bens públicos e externalidades [Goolsbee, Levitt e Syverson (2018) e Pindyck e Rubinfeld (2013)].

O monopólio natural ocorre quando determinada firma apresenta economias de escala no seu processo produtivo. Assim, ela é capaz de duplicar sua produção sem a necessidade de dobrar seus custos. Como essas firmas apresentam um custo médio decrescente ao longo de uma faixa significativa de produção, as firmas concorrentes (ou rivais) não conseguem produzir a esses custos baixos e acabam saindo do mercado.

A intervenção do governo, neste caso, pode ser realizada por duas formas. Na primeira através da regulação, impedindo que a firma monopolista obtenha lucros abusivos através da fixação de seus preços no mercado. Na segunda alternativa, o Estado assumiria diretamente a produção do bem ou serviço.

Quanto à informação assimétrica, esta consiste em uma situação na qual o vendedor ou comprador possui mais informações do que a outra parte. Um exemplo dessa situação ocorre no mercado de seguros. As pessoas quando adquirem um seguro saúde sabem mais a respeito de seu estado de saúde do que seguradora. Assim, existe a possibilidade que determinado indivíduo com uma doença preexistente, mas omitida a seguradora, possa adquirir um seguro saúde, unicamente para tratar-se e logo depois rescindir o contrato com a seguradora. Por outro lado, as seguradoras poderiam não aceitar determinados grupos sociais como os idosos, por acharem que estes têm uma maior probabilidade de adquirirem doenças. Neste caso, a intervenção do Estado torna-se

necessária através da regulação dos contratos firmados entre os clientes e as seguradoras, como forma de evitar abusos entre as partes envolvidas.

Já os bens públicos são aqueles que possuem duas características: a não-rivalidade e a não-exclusividade. Uma mercadoria é considerada não-rival, quando ao ser consumida por determinado indivíduo A, por exemplo, não elimina a possibilidade que outras pessoas desfrutem de seus benefícios. Além disso, para qualquer nível de produção ocorre um custo marginal zero para um consumidor adicional. Por outro lado, a não-exclusividade ocorre quando os indivíduos não podem ser excluídos dos benefícios de seu consumo. A implicação dessa propriedade é que se torna difícil ou mesmo impossível cobrar pela utilização dessas mercadorias. Os consumidores não fazem, portanto, nenhum pagamento direto quando usufruem dos benefícios desses bens.

Um importante exemplo de um bem público é a defesa nacional. Ela é não-rival no consumo porque um determinado indivíduo ao desfrutá-la não diminui os benefícios para o resto da coletividade. Além disso, o custo marginal de uma pessoa adicional de ser atendida é zero. Finalmente, ela é não-exclusiva, dada a inviabilidade de excluir alguém do território nacional de usufruir de seus benefícios.

O setor privado diante das características dos bens públicos, portanto, não tem incentivos para ofertá-los. O motivo reside no fato desses bens poderem ser consumidos (ou usufruídos) por qualquer pessoa – dado que é impossível excluir alguém – sem a necessidade de pagamento direto. Consequentemente, a responsabilidade pela oferta dos bens públicos torna-se uma incumbência do Estado, que financia sua produção mediante a cobrança compulsória dos tributos.

No que se refere às externalidades, estas dizem respeito às situações em que as ações de uma pessoa ou firma resultam em benefícios ou custos para a sociedade e que não são compensados ou cobrados do consumidor ou produtor que os causou. Por exemplo, quando uma empresa química despeja seu lixo em determinado rio, poluindo suas águas e prejudicando o meio-ambiente, isto resulta numa

externalidade negativa. Esta decorre do fato da firma não ter nenhum interesse em responder pelos custos externos que está impondo a sociedade quando decide produzir. A intervenção do Estado, através de multas e (ou) regulamentação, torna-se necessária para desestimular a externalidade negativa.

As externalidades positivas, por outro lado, ocorrem quando as ações de um determinado agente produzem benefícios a outros indivíduos ou firmas da economia. Quando um agropecuarista elimina as doenças de seu rebanho, ele irá trazer vantagens para si bem como para as fazendas vizinhas. O benefício privado, proporcionado ao agropecuarista, neste caso, é menor que o benefício social. Mas, o Estado pode elevar o benefício privado mediante a emissão de um certificado de saúde animal – fato importante no momento da venda dos animais – atestando de que o rebanho do fazendeiro está isento de doenças.

As despesas na infraestrutura econômica (energia, telecomunicações e transportes) e social (educação, saúde, saneamento e segurança) constituem também exemplos de externalidades positivas, porque trazem benefícios para todos os setores da economia. A intervenção do Estado torna-se necessária, portanto, nesses setores.

Conforme destacado acima, o Estado possui importantes funções na economia, as quais são implementadas mediante a política fiscal. Essa é definida como a ação governamental na despesa pública e/ou no uso dos impostos, com o objetivo de influenciar a atividade econômica. No primeiro caso, o gasto público afeta o consumo ou o investimento da economia e, por conseguinte, o nível do Produto Interno Bruto (PIB).

Em relação aos impostos, esses exercem dois efeitos na economia. Em primeiro lugar, a tributação ao contribuir para o aumento ou diminuição da renda disponível das unidades familiares, influencia o nível de consumo e poupança. Em segundo lugar, os impostos afetam os preços dos bens e serviços produzidos, bem como dos fatores de produção (trabalho, capital), e, por conseguinte, influenciam os mecanismos de incentivos na alocação dos recursos econômicos.

Assim, em função dos aspectos destacados acima, o setor público deve conduzir uma política fiscal que minimize os efeitos deletérios no curto e longo prazos na economia. Um exemplo é a presença de recorrentes déficits públicos (despesa maior que a receita), que podem exigir o aumento da tributação para seu financiamento. Além disso, aqueles elevam a dívida pública e reduzem a poupança nacional (poupança privada + poupança pública). Por sua vez, um menor nível de poupança nacional conduz a uma elevação na taxa de juros real no mercado de crédito. Esse resultado inibe o investimento privado que, por conseguinte, reduz a perspectiva de crescimento do PIB (MANKIW, 2013; KRUGMAN E WELLS, 2015). Em resumo, a busca do equilíbrio nas contas públicas, no médio e longo prazos, é uma condição necessária para elevar as taxas de crescimento econômico e promover o bem-estar.

Nesse sentido, uma medida de acompanhamento intertemporal das finanças públicas é o déficit primário, cuja definição consiste na diferença entre despesas e receitas não-financeiras. A equação abaixo expressa esse conceito:

$$D_p = G_{nf} - R_{nf}$$

Onde: D_p é o déficit primário;
G_{nf} são os gastos não financeiros;
R_{nf} são as receitas não financeiras.

Esse indicador fiscal cumpre duas importantes funções. Na primeira, representa a capacidade do setor público em financiar suas despesas financeiras (juros e amortizações da dívida pública). Afinal, no âmbito da administração pública, é normal que seus entes (União, Estados e Municípios) realizem operações de crédito para o financiamento de suas despesas de investimento. Porém, para cumprir com os encargos da dívida pública, é necessário que tenha um superávit no orçamento após o pagamento de suas despesas primárias. Caso não

disponha, o ente deverá contrair empréstimos para financiar seus gastos financeiros; uma situação deveras preocupante, porque sinalizará para os agentes financeiros uma situação de insolvência. Por sua vez, esses elevarão as taxas de juros dos novos empréstimos, como prêmio pelo risco envolvido.

A segunda função está relacionada com sua capacidade de identificar as contas da receita e despesa que propiciam o déficit ou superávit primário. Essa medida de acompanhamento fiscal também chamada de "acima da linha", permite identificar as trajetórias das categorias econômicas da receita e despesa, as quais são divididas em corrente e de capital. Assim, mediante sua análise é possível diagnosticar a dinâmica dos gastos e da arrecadação públicos e, por conseguinte, prescrever em bases sólidas as melhores alternativas para a busca do equilíbrio orçamentário no médio e longo prazos. Nesse sentido, o presente trabalho procura analisar o resultado primário de São Luís, capital do Estado do Maranhão.

3. Procedimentos metodológicos

A análise do resultado primário será realizada mediante o exame dos principais elementos da receita e despesa primárias. No caso da arrecadação, as variáveis contempladas são: o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbano (IPTU); imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS); imposto sobre a renda retido na fonte (IRRF); taxas e contribuições de melhoria; contribuições; Cota-parte – fundo de participação dos municípios (FPM), imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transportes interestaduais e intermunicipal e de comunicação (ICMS), imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica (FUNDEB) bem como; outras e demais receitas. Em relação aos gastos, as contas analisadas são: despesa com pessoal, outras despesas e investimento.

Da posse dos referidos dados, é obtido três tipos de informações para cada variável, entre o primeiro semestre de 2019 e primeiro semestre de 2020. O primeiro é a variação absoluta, cujo valor é obtido mediante a diferença entre os dois períodos considerados. Em seguida é calculado a variação percentual nominal. No terceiro, tem-se a variação percentual real, a preços de junho de 2020. Nessa última informação, utilizou-se o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

4. A Pandemia e a evolução do resultado primário em São Luís

4.1 Aspectos da pandemia e receita primária

A pandemia de COVID-19 trouxe prognósticos negativos relacionados à frustração de receita e ao aumento de despesa aos entes subnacionais. Na capital maranhense, não foi diferente. No entanto, essas preocupações não se confirmaram no primeiro semestre de 2020, conforme consta no resultado primário, cujos dados foram obtidos do Relatório Resumido de Execução Orçamentário (RREO) do terceiro bimestre de 2020, da Secretaria da Fazenda Municipal de São Luís (SEMFAZ) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Nesse sentido, o referido indicador das contas primárias, entre receitas e despesas, além de apresentar no primeiro semestre de 2020 saldo superavitário, superou o resultado de 2019 para o mesmo período, em termos reais, em 45,39%, conforme observar-se na Tabela 01.

Tabela-1. Resultado Primário de São Luís-Ma entre 2019 e 2020 Em R$ mil

Discriminação	1º semestre 2019 corrigido[1] (I)	1º semestre 2020 (II)	Diferença (II) - (I)	Variação (%) (II)/(I)
1. Receita Primária	1.452.578	1.421.898	-30.680	-2,11%
1.1 Impostos , Taxas e Contribuições de Melhorias	396.687	336.423	-60.264	-15,19%
1.1.1 IPTU	61.553	21.213	-40.340	-65,54%
1.1.2 ISS	260.691	258.306	-2.385	-0,91%
1.1.3 IRRF	44.396	35.056	-9.340	-21,04%
1.1.4 Outros Receitas Correntes	30.047	21.848	-8.199	-27,29%
1.2 Contribuições	72.158	64.024	-8.134	-11,27%
1.3 Transferências Correntes	963.010	1.015.119	52.109	5,41%
1.3.1 FPM	297.721	218.330	-79.391	-26,67%
1.3.2 ICMS	290.275	227.267	-63.008	-21,71%
1.3.4 IPVA	76.016	43.695	-32.321	-42,52%
1.3.3 FUNDEB	210.521	213.125	2.604	1,24%
1.3.3 Outras receitas	88.476	312.702	224.226	253,43%
1.4. Demais receitas	20.724	6.332	-14.392	-69,45%
2. Despesa Primária	1.306.070	1.208.893	-97.177	-7,44%
2.1 Pessoal	795.613	620.941	-174.672	-21,95%
2.2 Outras despesas	482.086	498.182	16.096	3,34%
2.3 Investimento	28.371	89.770	61.399	216,41%
3. Resultado Primário (1-2)	146.508	213.005	66.497	45,39%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do RREO 2019/2020 da PMSLZ.
Nota: 1. Corrigido pelo IPCA de junho de 2020.

Diante desse resultado inusitado, tem-se a seguinte indagação: quais seriam as variáveis do resultado primário que contribuíram para formação deste superávit, uma vez que, por causa da pandemia, o resultado esperado da conta primária era de déficit? Assim, diante dessa questão passemos a analisar as contas que compõem o resultado primário nos dois períodos considerados.

Antes de entrarmos no cerne da discussão, é importante destacar que, a partir da Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os entes subnacionais aperfeiçoaram seu planejamento orçamentário, mediante a utilização dos seguintes instrumentos: Plano Plurianual (PPA); Lei de

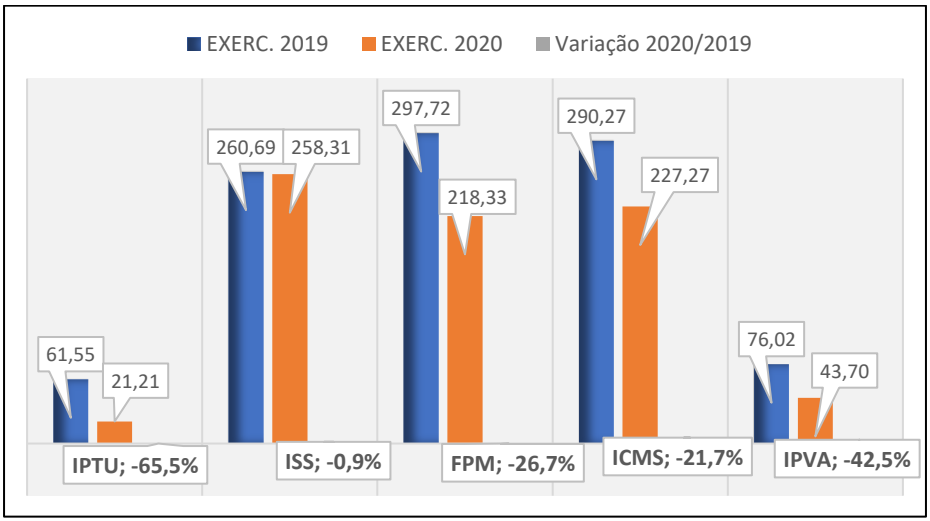
Diretrizes Orçamentárias (LDO) e; Lei Orçamentária Anual (LOA). Por outro lado, cabe destacar que, diante de uma crise como a provocada pelo COVID, os Estados e Municípios possuem reduzidos instrumentos anticíclicos para enfrentá-la. Assim, compete ao Governo Central [Governo Federal + Banco Central (Bacen) + Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)], o qual possui prerrogativas institucionais e credibilidade junto ao mercado financeiro, atuar na economia mediante o aumento de gastos financiados por emissão de dívida pública[3].

Nesse aspecto, o Governo Central implementou uma série de medidas que buscam mitigar os efeitos negativos da pandemia sobre a economia, como: o auxílio emergencial às pessoas físicas (CoronaVOUCHER); antecipação da 1ª. e 2ª parcelas do 13º salário em maio de 2020; diferimento de receita (do 1º semestre de 2020 para o 2º semestre de 2020; transferência emergencial a Estados e Municípios (R$ 16,0 bilhões); auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (60,2 bilhões).

Passemos, nesse momento, para a análise das contas que compõem a receita primária municipal, que tem como componentes os tributos e as transferências correntes. Nota-se o desempenho não uniforme entre as principais fontes de receitas tributárias e de transferências. Comparando-se o primeiro semestre de 2020 com o primeiro semestre de 2019, verifica-se que a maioria das receitas apresentaram um recuo bastante acentuado, com as seguintes reduções: IPTU= 66%; IPVA = 43%; FPM = 27%; ITBI = 26%; ICMS = 22%, ver Gráfico 1. Ademais, deve-se ressaltar que a queda do nível da atividade econômica após fevereiro de 2020 foi crucial para explicar o declínio das referidas receitas orçamentárias.

[3] Nota de Política Econômica- Grupo de Estudos de Economia do Setor Público (GAESP/UFRJ). Abril/2020.

Gráfico 1-Desempenho por fonte de receitas e variação 1º Semestre 2020/2019, em R$ Milhões



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do RREO 2019/2020 da PMSLZ.

Outro aspecto negativo no âmbito da arrecadação de São Luís, se refere ao indicador do grau de dependência fiscal (DF), cuja definição consiste no quociente entre receitas próprias (RP) e receitas de transferências intergovenamentais (RTI), ou seja, DF = $\frac{RP}{RTI}$. Assim, quanto menor esse indicador maior a dependência do ente governamental. No caso da cidade de São Luís, sob esse parâmetro, ocorreu uma deterioração, refletida no aumento do grau de dependência, cujo quociente (DF) passou de 0,41 em 2019 para 0,33 em 2020, que correspondeu a uma queda de 19,51%.

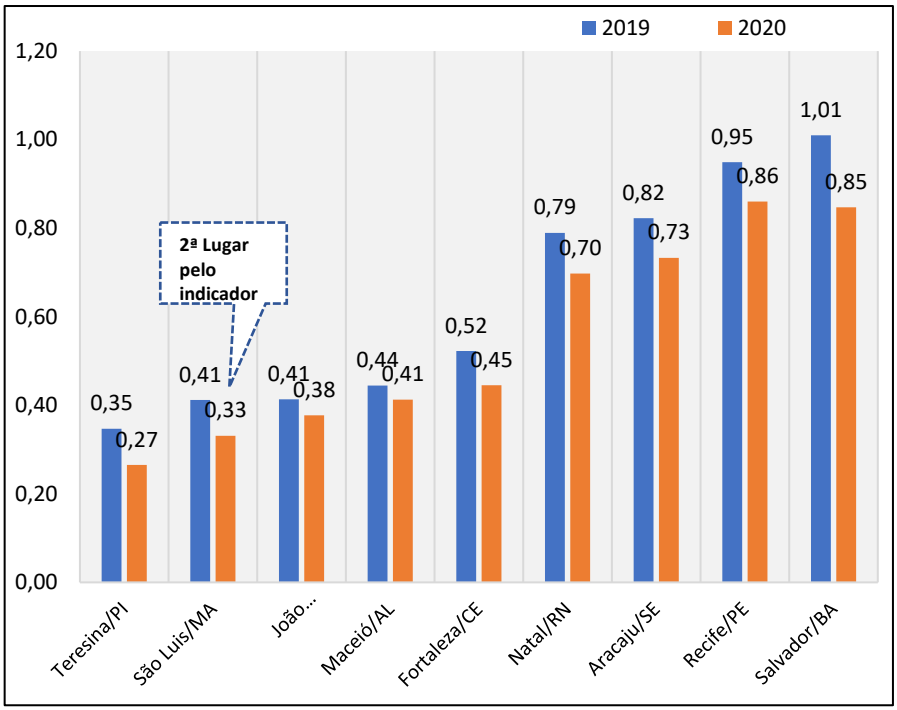
O motivo dessa trajetória residiu no declínio da arrecadação das receitas próprias e no aumento do total das transferências correntes, situação que tem impacto negativo na implantação de políticas públicas. Ademais, quando se compara com as demais capitais do nordeste, São Luís ocupa o segundo (2º) lugar em grau de dependência fiscal, estando a frente somente de Teresina, tanto no primeiro semestre de 2020, quanto

no mesmo período de 2019. Em suma, a capital maranhense possui uma reduzida autonomia fiscal, situação a qual poderá ser revertida caso adote medidas de reestruturação de sua arrecadação orçamentária.

Outra fonte de recursos para os municípios adveio da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19), e altera a LRF. Esse Programa é composto pelas seguintes iniciativas:

> I - suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre:
> a) de um lado, a União, e, de outro, os Estados e o Distrito Federal, com amparo na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001;
> b) de um lado, a União, e, de outro, ***os Municípios***, com base na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e na Lei nº 13.485, de 2 de outubro de 2017;
> II - reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito nos termos previstos no art. 4º desta Lei Complementar; e
> III - entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal ***e aos Municípios***, no exercício de 2020, e em ações de enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

Gráfico 2- Grau de dependência, Geração de Receitas Próprias *versus* Transferências das capitais do nordeste em 2019 e 2020



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do RREO 2019/2020 da PMSLZ. Sincofi/finbra/RREO 2019/2020 3º bimestre.

Além disso, a referida Lei Complementar propõe que:

> A União entregará, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal ***e aos Municípios***, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, o valor de R$ 60 (sessenta) bilhões de reais para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros, da seguinte forma:
>
> I - R$ 10 (dez) bilhões de reais para ações de saúde e assistência social, sendo:
>
> a) R$ 7 (sete) bilhões de reais aos Estados e ao Distrito Federal; e

> b) **R$ 3 (três) bilhões de reais) aos Municípios;**
>
> II - R$ 50 (cinquenta) bilhões de reais, da seguinte forma:
>
> a) R$ 30 (trinta) bilhões de reais aos Estados e ao Distrito Federal;
>
> ***b) R$ 20 (vinte) bilhões de reais aos Municípios;***

Assim, a União instituiu medidas compensatórias aos entes federados por duas vias: mediante transferências de recursos e por suspensão de dívidas. Na primeira, os municípios foram contemplados com R$ 23 bilhões. Desse montante, a Prefeitura Municipal de São Luís obteve R$ 92,8 milhões. Quanto à primeira parcela recebida em junho de 2020, que foi de R$ 35,7 milhões, foi lançada da seguinte forma:

a) R$ 19,4 milhões na forma do inciso II;

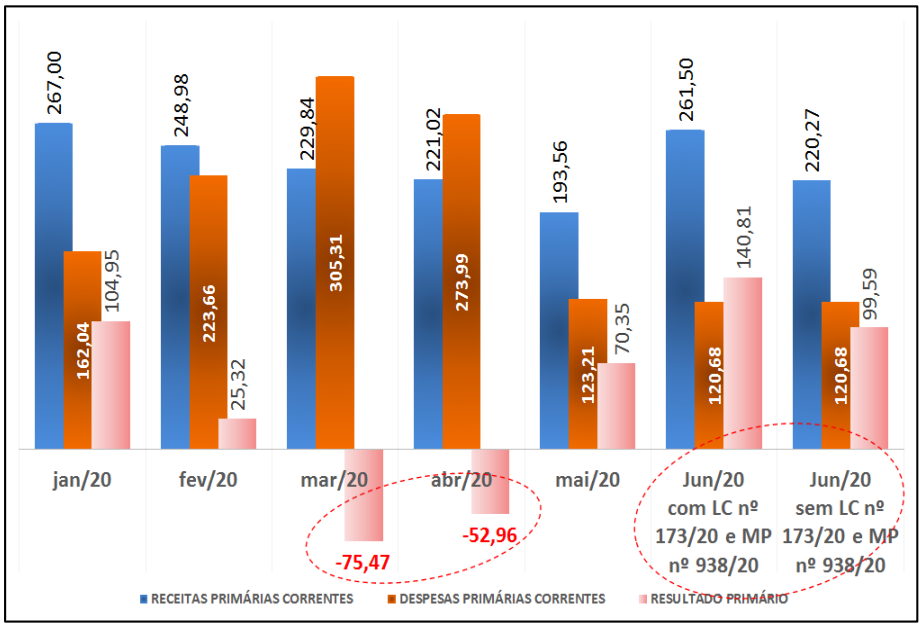
b) R$ 3,9 milhões na forma do inciso I conforme a Lei Complementar nº 173/2020;

c) R$ 12,4 milhões nos termos da Medida Provisória nº 938, de 2 de abril de 2020[4].

Logo, deve-se destacar que esses recursos foram importantes para melhorar a situação fiscal de São Luís. Ademais, em junho de 2020, ocorreu também a suspensão do pagamento de dívidas com a União, cujo diferimento foi de R$ 5,5 milhões. Assim, a combinação desses mecanismos – auxílio financeiro da União e o diferimento – propiciou que o superávit primário de São Luís, em junho de 2020, fosse de R$ 140,8 milhões. Por outro lado, sem os referidos recursos, esse superávit teria sido de 99,6 milhões, portanto, um valor 29,3% menor (Gráfico 3).

[4] Dados extraídos do Balancete da Receita referente ao Período de 01/06/2020 a 30/06/2020 – Sistema Integrado de Orçamento Público – SIOP Prefeitura Municipal de São Luís.

Gráfico 3- Resultado Primário do 1º Semestre de 2020, Em R$ milhões



Fonte: RREO 2020 PMSLZ, elaborada pelos autores

4.2 Aspectos da despesa primária

A análise das despesas primárias é também uma parte essencial para se verificar a evolução do resultado primário. A composição desses gastos é dada pelo somatório das despesas corrente e de capital, excluindo-se os dispêndios com juros e encargos da dívida interna e externa bem como suas amortizações, aquisição de títulos de capital já integralizado, concessão de empréstimos com retorno garantido, e transferências entre entidades que compõem o ente federativo, de forma a evitar dupla contagem (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2008).

No combate aos efeitos da COVID-19, Estados e Municípios se viram obrigados a aumentar de forma vertiginosamente suas despesas, principalmente na fase aguda da crise, compreendida entre os meses de

março e abril de 2020. Na capital maranhense não foi diferente. Durante esse período apresentou déficit primário (Gráfico 02), resultado que para as circunstâncias foi o esperado. Afinal, o setor público, diferentemente do privado, tem certas despesas que são obrigatórias, ou seja, não podem ser cortadas, mesmo diante de uma crise. Além disso, precisa executar certas ações para tentar mitigar os efeitos das externalidades negativas da crise sanitária, em um ambiente de retração econômica e, por conseguinte, de declínio de arrecadação.

Quanto à evolução das despesas primárias, analisa-se, inicialmente, o gasto com pessoal. Esse é definido pela LRF, como:

> Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.
> § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos são contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".
> § 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Nesse ponto, a referida rubrica apresentou uma taxa média de crescimento de 2% no primeiro semestre de 2020, contra um crescimento de 1,71% em 2019. Quanto à relação entre despesa total com pessoal

(DP) e a receita corrente líquida (RCL), o art. 19, da LRF afirma que, para os municípios, esse quociente não poderá exceder que 60% (sessenta por cento), ou seja, $\frac{DP}{RCL} \leq 60\%$. Além disso, na repartição dos limites globais do dispositivo legal anterior, o inciso III, do artigo 20, da LRF, disciplina que a esfera municipal não poderá exceder os seguintes percentuais: 6% (seis por cento) para o Legislativo e; 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

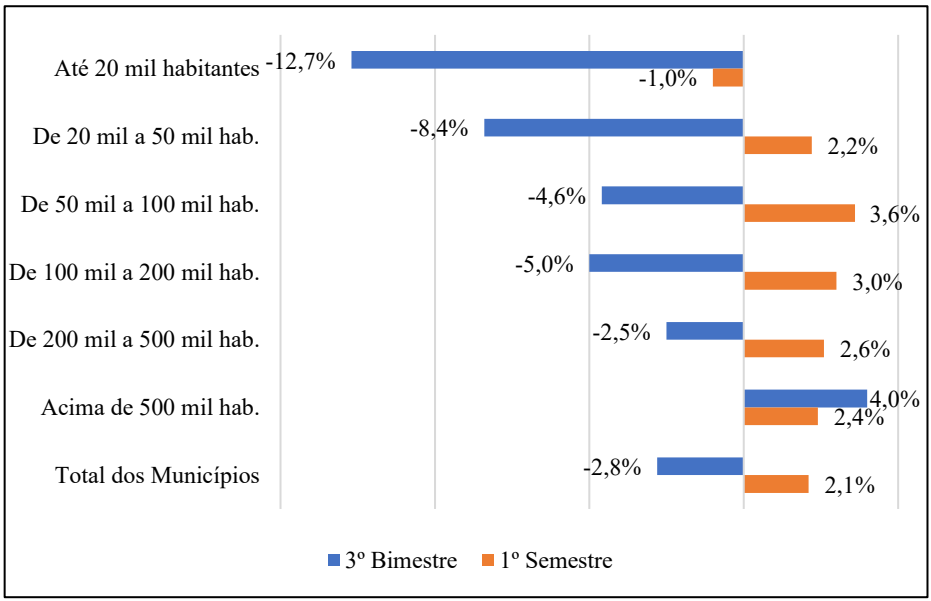
Sobre o quociente, $\frac{DP}{RCL}$, no primeiro semestre de 2019, o município de São Luís registrou um percentual de 49,21%. Porém, no primeiro semestre de 2020, esse valor se elevou para 50,89%, atingindo desta foram o limite de alerta. Assim, se estivesse em período normal, seria necessário cortar despesas. Porém, na ocorrência de calamidade pública reconhecida pela Assembléia Legislativa Estadual, situação vivenciada pela capital maranhense no primeiro semestre de 2020, essa medida não precisou ser implementada. Ademais, cabe destacar que a deterioração desse indicador pode ser mais bem percebida com a seguinte informação: no primeiro semestre de 2019, a DP teve um crescimento médio de 1,9%, mas a RCL obtém uma elevação de 1,3%; no entanto, no primeiro semestre de 2020, se registra um crescimento de 3,18% na DP, porém a RCL tem uma queda de 0,6%. Portanto, nesse último período, ocorreram dois fatos que contribuíram para a piora da relação, $\frac{DP}{RCL}$.

Outra despesa que se destaca no período analisado, são as despesas de custeio, principalmente despesas em Saúde e Assistência Social. As despesas de custeio no município de São Luís, variaram 3,34% em termos reais (Tabela 1), influenciada pelo aumento de gastos com assistência hospitalar e ambulatorial, vigilância sanitária, vigilância epidemiológica, assistência ao idoso e comunitária, dentre outras subfunções[5] seriamente impactadas pela COVID-19.

[5] Na classificação funcional e estrutura programática, enquanto as funções representam

Ademais, o Anuário Multicidades, ano 16/2021 tem uma ressalva sobre a evolução do gasto em custeio nos municípios brasileiros. Em seu conteúdo, é destacado que os municípios com mais de 500 mil habitantes aumentaram em 4% os seus gastos em custeio no primeiro semestre de 2019, em relação ao mesmo período de 2019. Porém, em cidades com uma população inferior a 500 mil habitantes foi observada uma retração do nível de gastos em custeio, considerando o mesmo período. Por exemplo, em cidades com até 20 mil habitantes, ocorreu uma queda de -12,7% (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Taxa de Crescimento da Despesa com Custeio por faixa de populacional



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados de Multicidades – Finanças dos Municípios do Brasil/Publicação, 2021.

o maior nível de agregação das despesas, as subfunções representam uma partição da função, a fim de agregar determinados subconjuntos de despesas do setor público. p. 293, Albuquerque, 2008. 2ª Edição – Brasília - DF.

Em relação à despesa em investimento, essa se elevou, em valores reais, de R$ 28,3 milhões no primeiro semestre de 2019, para R$ 89,7 milhões no primeiro semestre de 2020. Portanto, um acentuado crescimento de 216,41% entre os referidos períodos (Tabela 1). A explicação para esse comportamento, é que em 2020 tem eleições municipais. Logo, os prefeitos, ávidos para se reelegerem ou elegerem seus correligionários, ampliam a execução de obras em infraestrutura, que são importantes para a geração de externalidades positivas para a população. Em São Luís, essa tendência não foi diferente. Nesse sentido, as principais ações, no primeiro semestre de 2020, foram:

a) implantação, ampliação e manutenção de vias urbanas (R$ 26,5 milhões);

b) drenagem, recuperação e limpeza de canais (R$ 14,9 milhões);

c) projetos estratégicos - revitalização urbana (R$ 7,2 milhões);

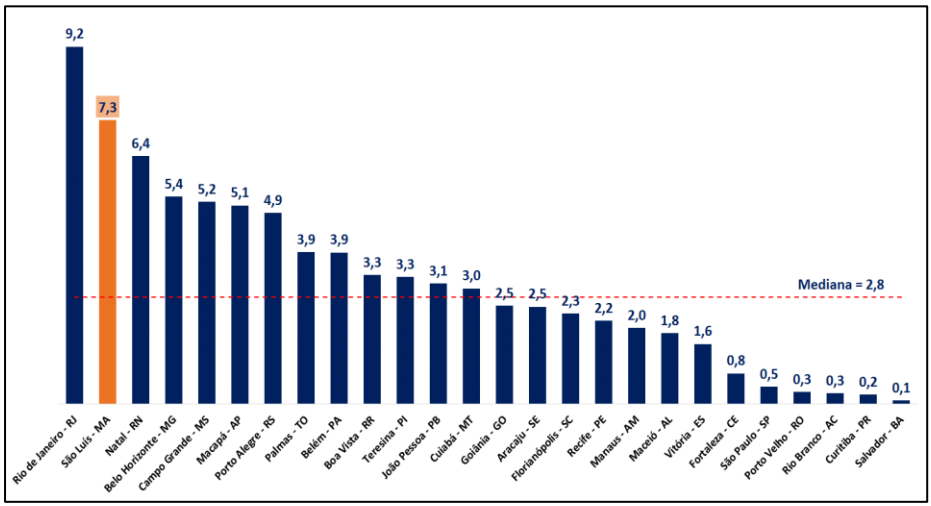
d) aquisição e desapropriação de imóveis, construção e reforma de prédios públicos (R$ 6,7
milhões);

e) construção, ampliação, recuperação e conservação de áreas de lazer (R$ 1,7 milhão);

f) ampliação e aperfeiçoamento do sistema de iluminação pública (R$ 1,4 milhão).

Quanto às despesas com restos a pagar, que são despesas devidas e não pagas e que também fazem parte da metodologia do cálculo do resultado primário pelo método acima da linha, conforme pode ser verificado no manual de demonstrativos fiscais, anexo 6, indicam que em 2019, a capital maranhense, ficou entre as capitais brasileiras, com o 2º pior resultado na relação Restos a Pagar processado por despesas liquidadas com 7,3%, significando maior transferência de despesas do exercício que se encerra para o seguinte, de forma que se acentuou com as transferências intergovernamentais.

Gráfico 05 – Restos a Pagar Processado por Despesas Liquidadas



Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional, agosto/2020.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia pela COVID-19 veio descortinar ainda mais a vulnerabilidade de Estados e Municípios que já se estavam com suas finanças públicas em delicada situação e vinham empreendendo um lento e gradual processo de recuperação. Dados do resultado primário e orçamentário de 2019 apontavam uma melhora da economia após período de recessão, no entanto, com a chegada da crise sanitária causada pela pandemia da COVID-19, a economia como um todo sofreu um forte debacle em suas finanças diante das incertezas na recuperação da atividade econômica.

Diante deste contexto, os entes subnacionais foram os que mais sofreram nesse processo de recuperação, haja vista, não possuírem instrumentos fiscal anticíclicos para enfrentar crises conjunturais como está sendo esta pelo coronavírus, competido exclusivamente ao Governo Central a implementação uma série de medidas que buscou mitigar os efeitos negativos da pandemia sobre a economia, como: o auxílio

emergencial às pessoas físicas; antecipação salarial; diferimento de receita; transferência emergencial a Estados e Municípios e auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Nessa esteira de benefícios, a capital Maranhense melhorou seu desempenho fiscal medida pelo indicador das contas primárias, entre receitas e despesas, que além de apresentar no primeiro semestre de 2020 saldo superavitário, superou o resultado de 2019 para o mesmo período, em termos reais, resultados estes alcançados principalmente pelas transferências intergovernamentais, que impactaram, somente para o mês de junho o valor de R$ 41,20 milhões em receitas correntes.

Portanto, mesmo apresentando um resultado primário superavitário, sustentável, sua autonomia fiscal ficou menor no primeiro semestre de 2020, o que tornou a capital maranhense vulnerável ao recrudescimento da pandemia ou a outras crises conjunturais, mas que, com uma reestruturação em sua base de arrecadação, ISS, IPTU, Contribuições de Melhorias etc., tornando sua a gestão fiscal mais eficiente, é possível a retomada sustentável com maior autonomia.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Marcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da, – Gestão de Finanças Públicas / 2ª Edição, Brasília. 2008.

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/planode-recuperacao-fiscal-do-estado-do-rio-de-janeiro/2019/30>.

BRASIL. Banco Central. Composição da dívida líquida do setor público. Disponível em:
<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais>.

DEPARTAMENTO DA INFORMAÇÃO E INTELIGÊNCIA ECONÔMICA (DIIE). Boletim de Situação Fiscal MultiCidades – Finanças dos Municípios do Brasil/Publicação da Frente Nacional de Prefeitos. V16 (2021). Vitória, ES: Aequus Consultoria, 2021.

GOOLSBEE, A.; LEVITT, S.; SYVERSON, C. **Microeconomia**. 2ª.ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GRUPO DE ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO INSTITUTO DE ECONOMIA (GESP/IE/UFRJ) Universidade Federal do Rio de Janeiro/RJ

KRUGMAN, P. R; WELLS, R. Introdução à Economia. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

MANKIW, N. GREGORY. Princípios de Macroeconomia. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

PINDYCK, R. P.; RUBINFELD, D. L. Microeconomia. 8ª. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.

PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DE SÃO LUÍS. Disponível em: http://transparencia.saoluis.ma.gov.br/transparencia.asp?

PORTAL DE TRANSPARÊNCIA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICIPIOS - CNM. Disponível em: http://transparencia.saoluis.ma.gov.br/transparencia.asp?

REZENDE, F. FINANÇAS PÚBLICAS. 2ª. ed. 8ª. reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Ministério da Fazenda. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. 2020. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2020. Acesso em: abril de 2020

SENADO FEDERAL.https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal

_____ Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. Agosto de 2020. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents