

REVISTA

# TEMPO DO MUNDO

Número 26 | Ago. 2021

Políticas Públicas Comparadas para a Retomada Pós-Covid-19

Medidas Fiscais e Parafiscais diante da Pandemia de Covid-19: experiências internacionais selecionadas

Renan Ferreira de Araujo  
Vítor Lopes de Souza Alves  
Newton Gracia da Silva  
João Guilherme Marques Augusto Monteiro  
Alex Wilhans Antonio Palludeto  
Roberto Alexandre Zanchetta Borghi

Política Fiscal e Proteção Social na Resposta à Covid-19: da resposta emergencial à recuperação econômica

Rodrigo Orair  
Fabio Veras Soares

International Integration as a Vector for the Brazilian Economic Recovery: proposals for stimulating exports

Ivan Oliveira  
Fernando José da Silva Paiva Ribeiro  
Luís Fernando Tironi  
Marcelo Nonnenberg  
Flavio Lyrio Carneiro  
Glaucio Avelino Sampaio Oliveira

Green New Deal como Estratégia de Desenvolvimento Pós-Pandemia: lições da experiência internacional

João Felipe Cury Marinho Mathias  
Carlos Eduardo Frickmann Young  
Líliá Caiado Couto  
Marcio Alvarenga Junior

Shortageflation 3.0: economia de guerra, socialismo de Estado e crise pandêmica

Grzegorz W. Kolodko

La Integración Regional Sudamericana Frente a la Pandemia del Covid-19: un análisis geopolítico de los impactos en el Mercosur y en la región

Lucas Kerr-Oliveira  
Félix Pablo Friggeri  
Astrid Yanet Aguilera Cazalbón  
Ana Karolina Morais Silva

O Estado Brasileiro e os Interesses de Classe na Reformulação do Mercosul (2003-2010)

Ian Rebouças Batista  
Leonardo Granato

Trump, do Negacionismo Climático à Operation Warp Speed: crise, mobilizações e a politização da vacina nos Estados Unidos

Edna Aparecida da Silva

Regulación Financiera en el Senado de Estados Unidos: contribuciones de campaña y comportamiento de voto legislativo

Neusa Maria Pereira Bojikian

REVISTA

# TEMPO DO MUNDO

Número 26 | Ago. 2021



**ipea**

## **Governo Federal**

### **Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes



Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Carlos von Doellinger

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Manoel Rodrigues Junior

#### **Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

#### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

REVISTA

# TEMPO DO MUNDO

Número 26 | Ago. 2021



**ipea**

Rio de Janeiro, 2021

## TEMPO DO MUNDO

Publicação quadrimestral do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada cujo propósito é apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade. Tempo do Mundo contém artigos em português, inglês e espanhol e é publicada em abril, agosto e dezembro.

E-mail: [tempodomundo@ipea.gov.br](mailto:tempodomundo@ipea.gov.br)

### Corpo Editorial

#### Conselho Acadêmico Consultivo

Aaron Schneider – University of Denver, Estados Unidos; Anahí Amar – Comisión Económica para América Latina, Argentina; Andrea Maria Calazans Pacheco Pacifico – Universidade Estadual da Paraíba; Archana Negi – Jawaharlal Nehru University, Índia; Claudio Amitrano – Diest/Ipea; Claudio Puty – Universidade Federal do Pará; Corival Alves do Carmo Sobrinho – Universidade Federal de Sergipe; Cristina Froes de Borja Reis – Universidade Federal do ABC; Cristina Soreanu Pecequillo – Universidade Federal de São Paulo; Daniela Freddo – Universidade de Brasília; Flávia de Holanda Schmidt – Diest/Ipea; Francisco Rodríguez – University of Notre Dame, Estados Unidos; Giorgio Romano Schutte – Universidade Federal do ABC; Graciela De Conti Pagliari – Universidade Federal de Santa Catarina; Gustavo Rojas de Cerqueira Cesar – Unicef, Paraguai; Haroldo Ramanzini – Universidade Federal de Uberlândia; Ivan Tiago Machado Oliveira – Dinte/Ipea; José Antonio Sanahuja – Universidad Complutense de Madrid, Espanha; Karina Lilia Pasquariello Mariano – Universidade Estadual Paulista; Kenneth Ramírez – Consejo Venezolano de Relaciones Internacionales, Venezuela; Krisley Mendes – Universidade de Brasília; Leonardo Granato – Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Liu Jia – Universidade de Negócios Internacionais e Economia de Pequim, China; Lorena Oyarzún Serrano – Universidad de Chile, Chile; Luciana Acioly – Dinte/Ipea; Luis Manuel Fernandes – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro; Luiz Pinto – Brics Overseas, Hong Kong; Magdalena Lizardo Espinal – Instituto Tecnológico de Santo Domingo; República Dominicana; Marcelo Passini Mariano – Universidade Estadual Paulista; Marcos Ferreira de Costa Lima – Universidade Federal de Pernambuco; Maria Cristina Cacciamali – Universidade de São Paulo; Michel Levi – Universidad Andina Simón Bolívar, Equador; Michelle Hallack – Banco Interamericano de Desenvolvimento, Estados Unidos; Monica Hirst – Universidad Torcuato di Tella, Argentina; Raphael Padula – Universidade Federal do Rio de Janeiro; Renato Baumann – Dinte/Ipea; René Ramirez – Universidad Nacional Autónoma de México, México; Rodrigo Fracalossi de Moraes – Dinte/Ipea; Victoria Panova – Far Eastern Federal University, Rússia; Vinicius Mariano de Carvalho – King's College London, Reino Unido; Viviana Aranedo – Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile; Yanran Xu – Renmin University of China

#### Coordenadores deste número

Claudio Amitrano  
Marc Lavoie

#### Editor

Pedro Silva Barros

#### Coeditores

Guilherme de Oliveira Schmitz  
Walter Antonio Desiderá Neto

#### Secretaria Executiva

Luíza Quariguazu da Frota Coelho  
Julia de Souza Borba Gonçalves  
Sofia Escobar Samurio

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021

Tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – v. 1, n. 1, (jan. 2015). – Brasília: IPEA, 2015.

Quadrimestral

Contém artigos em português, inglês e espanhol e é publicada em abril, agosto e dezembro.

Título anterior: Revista Tempo do Mundo.

ISSN 2176-7025

1. Economia. 2. Economia Internacional. 3. Desenvolvimento Econômico e Social. 4. Desenvolvimento Sustentável. 5. Políticas Públicas. 6. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.05

<https://doi.org/10.38116/rtm26>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesso: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

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

## PRESENTATION

# **COVID-19 CRISIS, PUBLIC POLICY RESPONSES AND SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT: AN INTRODUCTION<sup>1</sup>**

Claudio Roberto Amitrano<sup>2</sup>

Marc Lavoie<sup>3</sup>

Pedro Silva Barros<sup>4</sup>

The health crisis caused by the Covid-19 outbreak is one of the greatest challenges in the recent history of mankind. Many studies from multilateral organizations, such as the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), United Nations Conference on Trade and Development (Unctad), the European Union and the International Monetary Fund (IMF), among others, point out that their socioeconomic impacts are unparalleled in any other event of planetary proportions such as the Great Depression of 1929 and the 2007-2008 International Economic and Financial Crisis.

Just to give an idea of the scale of the crisis, more than 232 million people have been reported to be infected worldwide, while around 4,7 million have died since the beginning of the pandemic. Asia is by far the continent with the highest number of cases, followed by Europe and North America. With regards to total deaths, positions change, with Europe taking the lead, but followed very closely by South America, Asia and North America. However, when we consider the population of each country, the numbers show that South America comes up as the continent most affected. It almost takes the lead in the number of cases per million from North America and it has the worst number of deaths per million people.

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm26presentation>

2. Senior researcher at Ipea and visiting professor at Fundação Getúlio Vargas (FGV-DF). Issue editor.

3. Professor in the Department of Economics at the University of Ottawa, emeritus professor at the Centre d'Économie de Paris Nord (CEPN) of the Université Paris 13, research fellow at the Macroeconomic Research Institute of the Hans Böckler Foundation in Düsseldorf and Research Associate at the Broadbent Institute in Toronto. Issue editor.

4. Senior researcher at Ipea. Editor of the Journal.

TABLE 1  
**Covid-19 in numbers – selected indicators**

Continent	Total cases (millions)	Total deaths (millions)	Total cases per million	Total deaths per million
Africa	8.26	0.21	6,012	153
Asia	75.51	1.12	16,135	240
Europe	59.14	1.22	79,093	1,637
North America	51.99	1.05	87,141	1,766
Oceania	0.18	0.00	4,105	50
South America	37.71	1.15	86,843	2,656
World	232.79	4.77	29,560	605

Source: Our World in Data.

With the emergence of Covid-19, the world has faced five interrelated problems: i) low and unstable economic growth; ii) high levels of unemployment; iii) the uprising of informality;<sup>5</sup> iv) the return of extreme poverty and, finally; and v) the increase of income inequality.

Initially, estimates of the economic slowdown in developed countries, caused by the transmission of the disease, its attempts to contain it and its repercussions on aggregate supply and demand, were very uncertain. According to Thompson (2020), each month of interruption of essential economic activities in Europe translates into an annual drop in gross domestic product (GDP) in these countries of around 3%. For the International Monetary Fund (IMF, 2020), the GDP growth rate in 2020 of advanced economies should be around - 6.1%, for developing countries at -1.0% and that of the world economy at -3%. The OECD (2020), in turn, estimates that the reduction in the level of activity in these countries should be around 2% for each month of social isolation.

However, those numbers depend on the scope of the virus containment rules (total or partial isolation), its territorial extension (proportion of affected municipalities), as well as its intensity (proportion of affected sectors) and sectoral composition (weight of the most affected sectors in the productive and employment

5. According to OECD "The concept of 'informality' was first introduced in the 1970s (Hart, 1973[1]; ILO, 1972[2]). For more than four decades, there has been much discussion on the causes of informality around the world but also about the definition and the measurement of informality. In 2015, the ILO Recommendation no 204 concerning the transition from the informal to the formal economy describes the 'informal economy' as referring to all economic activities by workers and economic units that are – in law or in practice – not covered or insufficiently covered by formal arrangements. The informal economy does not cover illicit activities" (2021, p. 155). Besides, the ILO (2021) states that "Work in the informal economy is often characterized by small or undefined work places, unsafe and unhealthy working conditions, low levels of skills and productivity, low or irregular incomes, long working hours and lack of access to information, markets, finance, training and technology. Workers in the informal economy are not recognized, registered, regulated or protected under labour legislation and social protection. The root causes of informality include elements related to the economic context, the legal, regulatory and policy frameworks and to some micro level determinants such as low level of education, discrimination, poverty and, as mentioned above, lack of access to economic resources, to property, to financial and other business services and to markets".

structure). Furthermore, the reaction of Central Banks and the National Treasuries to the economic crisis were paramount in avoiding the worst.

It is worth mentioning that some branches were more severely affected than others, depending on the breadth and depth of the interruption of their activities. This was the case of the tourism and travel segments, and those services that require face-to-face contacts, such as hairdressing and physiotherapy. In addition to these, it is worth noting that retail trade, entertainment activities such as cinemas, concert halls and theatres, also underwent the negative impacts of social isolation measures.

According to the World Bank, the global economy has shrunk 3.6% in 2020, with the countries most affected being the high and the lower-middle income countries. However, these numbers might be misleading inasmuch as they are heavily influenced by China's performance.

**TABLE 2**  
**GDP growth rate, by country group**

Country group	2018	2019	2020
High income	2.2	1.6	-4.7
Low income	4.5	4.1	0.9
Lower-middle income	4.5	3.3	-4.1
Middle income	4.5	3.7	-1.9
Upper-middle income	4.5	3.8	-1.1
World	3.0	2.3	-3.6

Source: World Bank Indicators.

World Bank data show that the regions mostly affected by the economic crisis were the Euro area, South Asia and the Latin America and Caribbean, whose economies shrank by more than 6% in 2020. On the other side of this ranking, East Asia and Pacific economies were the less impacted, with a GDP rate of growth of just -0.9%.

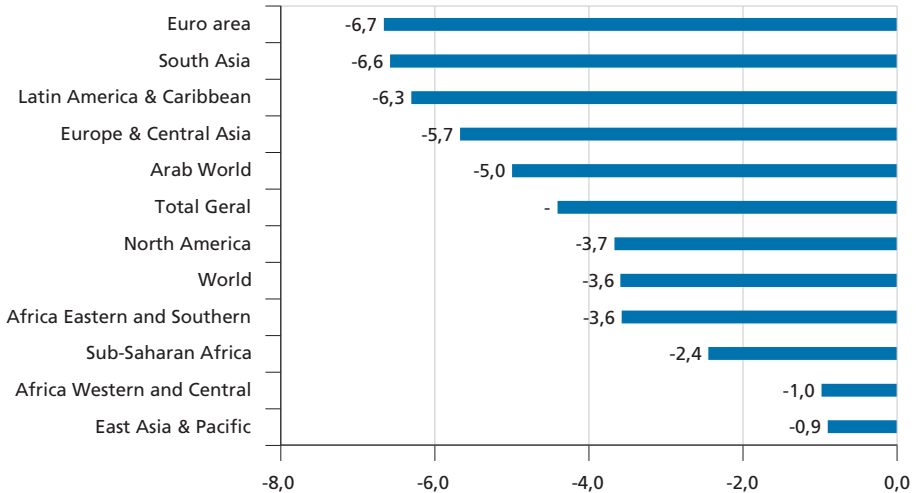
There is great uncertainty about the way in which the economic recovery will take place in the years after 2020. Analysts suggest six possibilities:<sup>6</sup> i) "V" recovery, in which the economies will be back on track pretty soon; ii) "U" recovery, in which the economies would endure a long period of low levels of economic activity until its return to the pre-Covid-19 levels; iii) "W" recovery, in which there would be a double dip crisis before the recovery; iv) "Square Root" recovery, in which the pace of economic activity or its trend would bounce back to a lower level; v) "L" recovery, in which the economy undergoes a sharp decline, followed by a slow recovery; and vi) "K" recovery, in which some countries (advanced

6. See Gosh (2020) and Robeck (2020).



economies) would get a fast and full resumption, while others (some developing nations) would suffer from a long recession.

FIGURE 1  
GDP rate of growth – selected regions



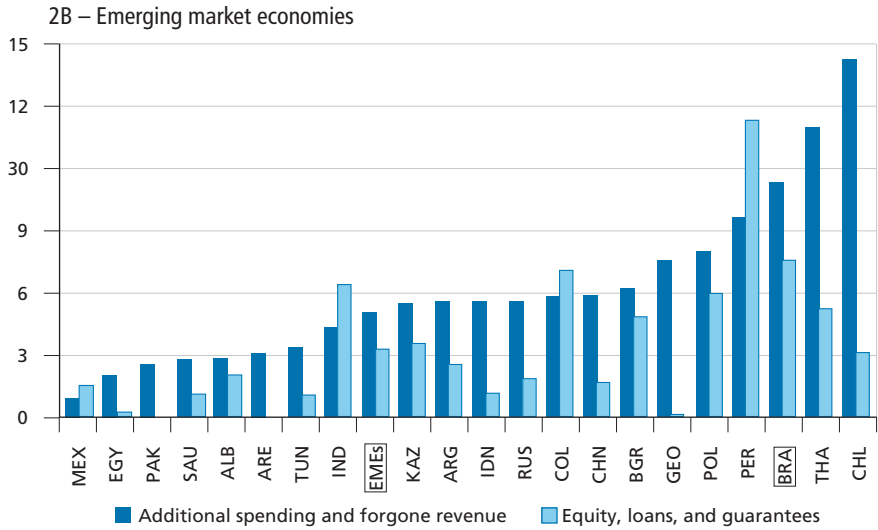
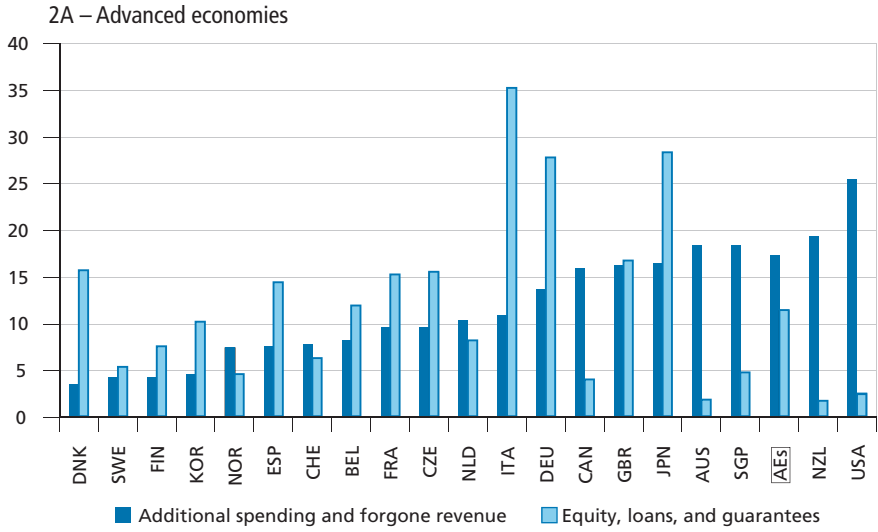
Source: World Bank Indicators.

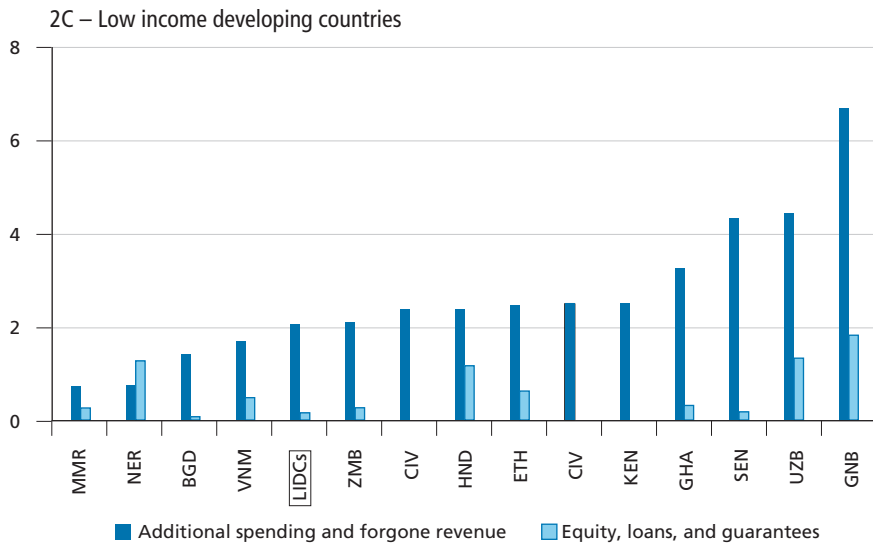
The shape of economic recovery will depend largely on the speed, size and composition of fiscal, monetary and financial policies implemented by each country. It will also be the result of the composition of economic activity, as well as their pattern of trade specialisation and the pace of international trade.

Concerning fiscal policy, the average level of discretionary expenditure as a percentage of GDP in advanced economies was, on average, more than twice of the emerging markets and eight times higher than that of low-income countries.

With regards to trade, Unctad (2021) data shows that there was a recovery from the end of 2020, so that international trade in goods and services increased around 4% quarter-over-quarter and 10% annually.

FIGURE 2  
**Discretionary fiscal response to Covid-19 (% GDP) – selected countries**





Source: IMF, country fiscal measures database (July, 2021).

TABLE 3  
International trade trends – selected country groups  
(In %)

Country group	Q1 2021/Q1 2020		Q1 2021/Q1 2019	
	Import	Export	Import	Export
Developed countries	12	7	5	3
Developing countries	18	22	16	16
South-South trade	-	20	-	17
Developing countries (excluding Asia)	9	1	6	-2
South-South trade (excluding Asia)	-	-1	-	-1

Source: Unctad.

Most of this growth is related to export in East Asia and developed countries, and it will probably continue in the following years. However, for the Economies in Transition and for countries in the Middle East and in South America, trade has just recovered in comparison to the first quarter of 2020, its lowest level in years. As to Africa, it undergoes the worst situation, since its current level of exports is far below that of 2020 and 2019.

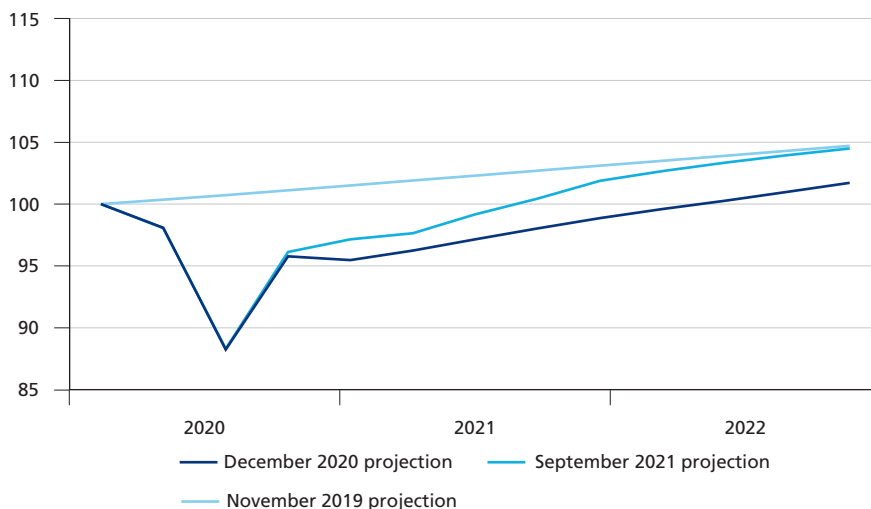
**TABLE 4**  
**International trade trends – selected regions**  
 (In %)

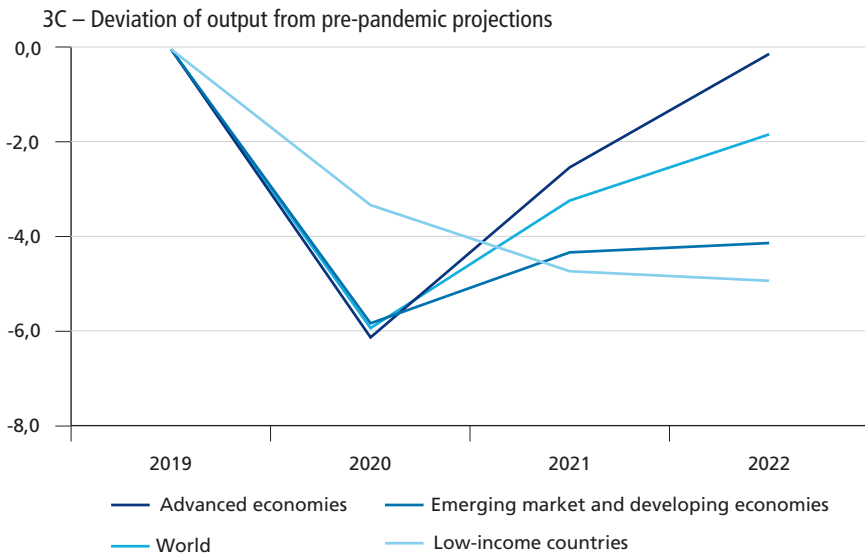
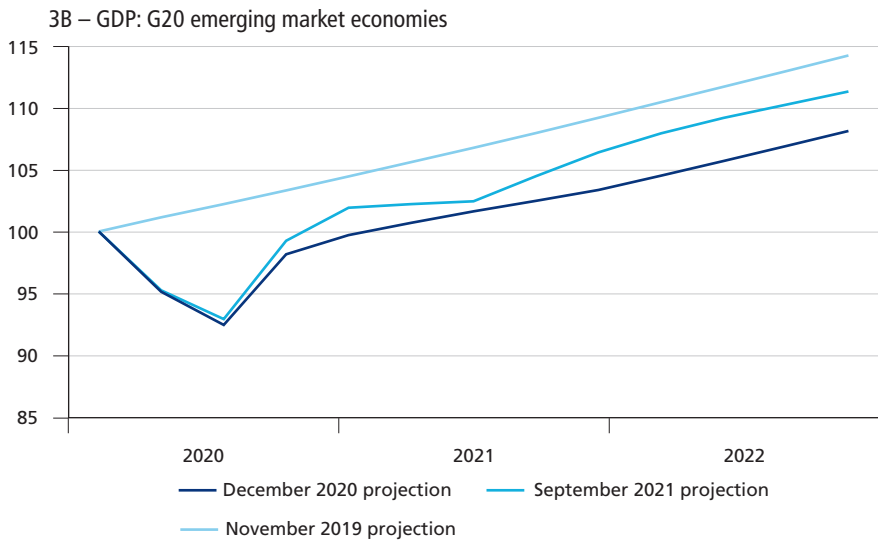
Country group	Economies in Transition		Middle East		Africa		South America		Oceania		Europe		North America		Asia	
	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019
Import	13	9	7	8	11	6	11	4	19	13	10	2	13	8	23	19
Export	2	-4	0	-2	-2	-5	6	-1	21	19	7	4	3	1	33	25

Source: Unctad.

So far, IMF projections suggest, at least to G20 countries, that the shape of the recovery will take the form of a “K”, where advanced countries, G20 emerging economies, like China and India, and some East Asian developing countries recover fast while other developing and poor countries are in for a long recession or stagnation.

**FIGURE 3**  
**GDP growth projections, by country group**  
 3A – GDP: G20 advanced economies





Source: OECD (2021), Interim Economic Outlook/World Bank, Global Economic Outlook.

Notwithstanding, the projections regarding some countries and regions are getting worse as time goes by. It seems to be the case, particularly, in the United Kingdom and Canada, among the advanced economies, Russia and all the emerging and developing Europe, in Brazil and Latin America and the Caribbean, as well as in the Middle East and Central Asia regions. Indeed, the Brazilian case calls for some attention and must be seen with caution, since it seems to be the only country which has a GDP growth rate projection lower than 2% in 2020. According to the

data, not only Brazil and Latin America have gone through one of the worst health crises, but also, they will have one of the slowest economic recovery.

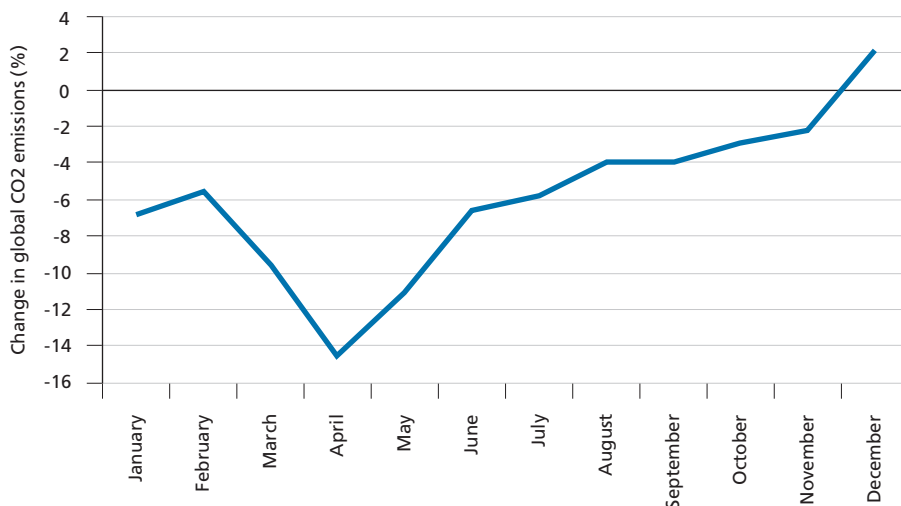
**TABLE 5**  
**GDP growth historical data and projections, by country group**

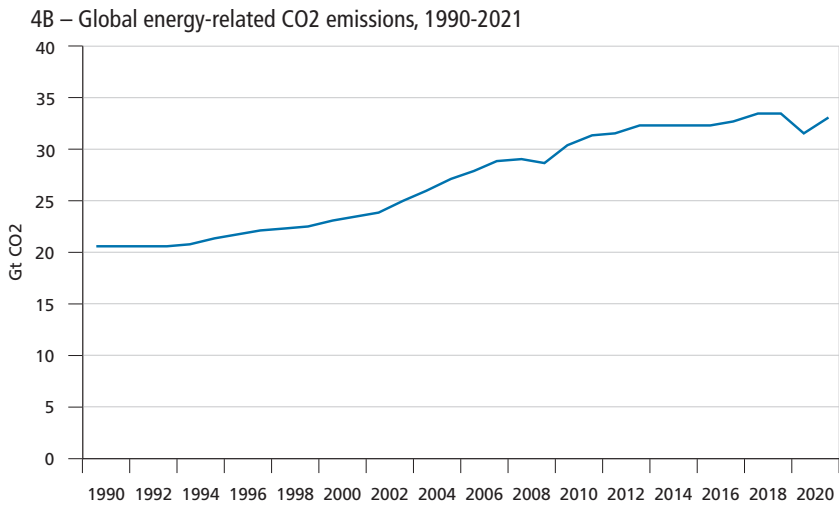
Country group	Historical data		Projections	
	2019	2020	2021	2022
World output	2.8	-3.2	6.0	4.9
Advanced economies	1.6	-4.6	5.6	4.4
Emerging market and developing economies	3.7	-2.1	6.3	5.2
Emerging and developing Asia	5.4	-0.9	7.5	6.4
China	6.0	2.3	8.1	5.7
India	4.0	-7.3	9.5	8.5
Emerging and developing Europe	2.5	-2.0	4.9	3.6
Latin America and the Caribbean	0.1	-7.0	5.8	3.2
Brazil	1.4	-4.1	5.3	1.9
Middle East and Central Asia	1.4	-2.6	4.0	3.7
Sub-Saharan Africa	3.2	-1.8	3.4	4.1

Source: IMF, World Economic Outlook Update (July, 2021).

Besides GDP growth, it must be recognised that there are other fronts of distress and challenges, such as climate change, inflation, the deterioration of labour markets, as well as the increase in poverty.

**FIGURE 4**  
**Monthly evolution of global CO2 emissions**  
4A – 2020 relative to 2019

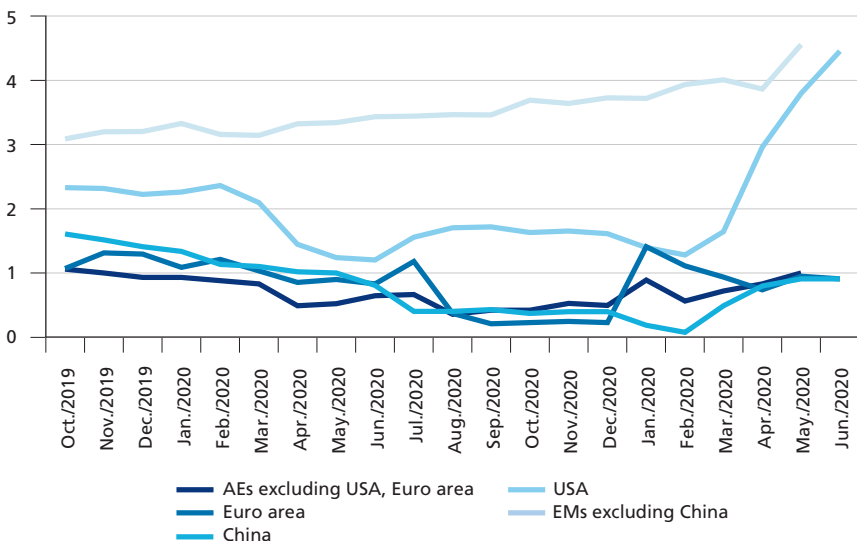


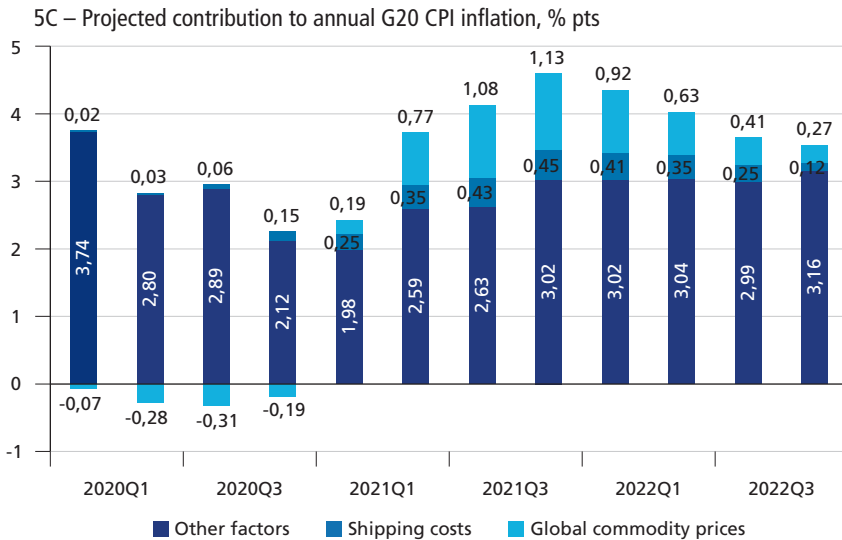
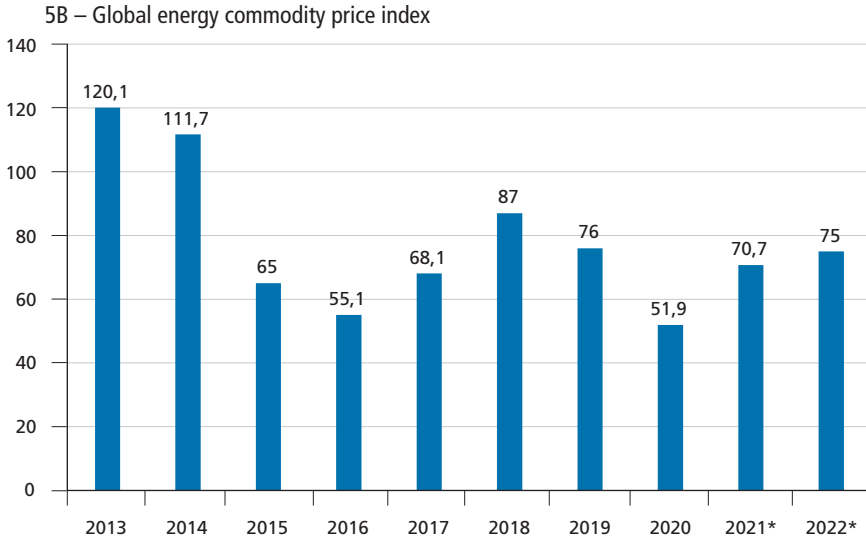


Concerning climate change, Leber (2021) and the IEA (2021) show that by the end of 2020, the CO2 emissions in the World economy had surpassed its previous levels of 2019.

With regards to inflation, it is worth notice that almost every region in the world is suffering from higher inflation, not only due to the imbalance between supply and demand, but also due to the rise in the energy prices.

FIGURE 5  
World inflation – selected regions and indicators  
5A – Core inflation



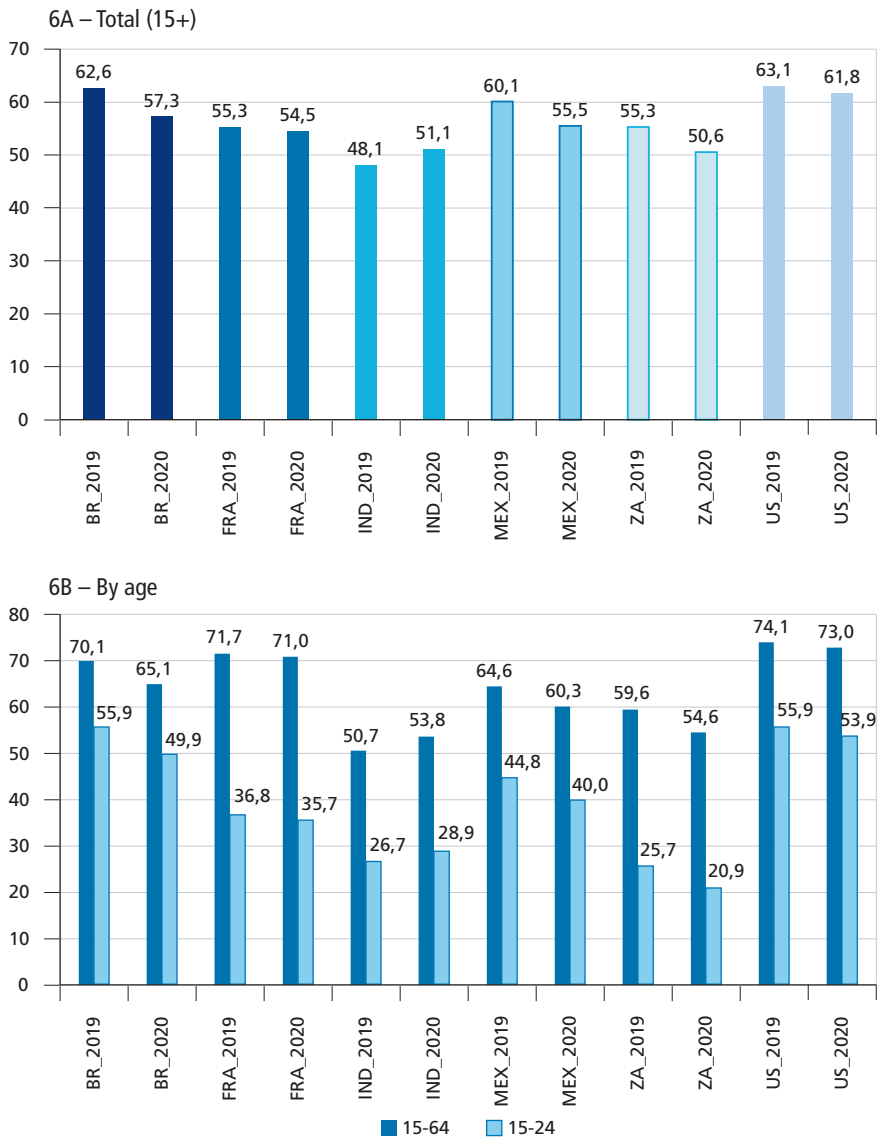


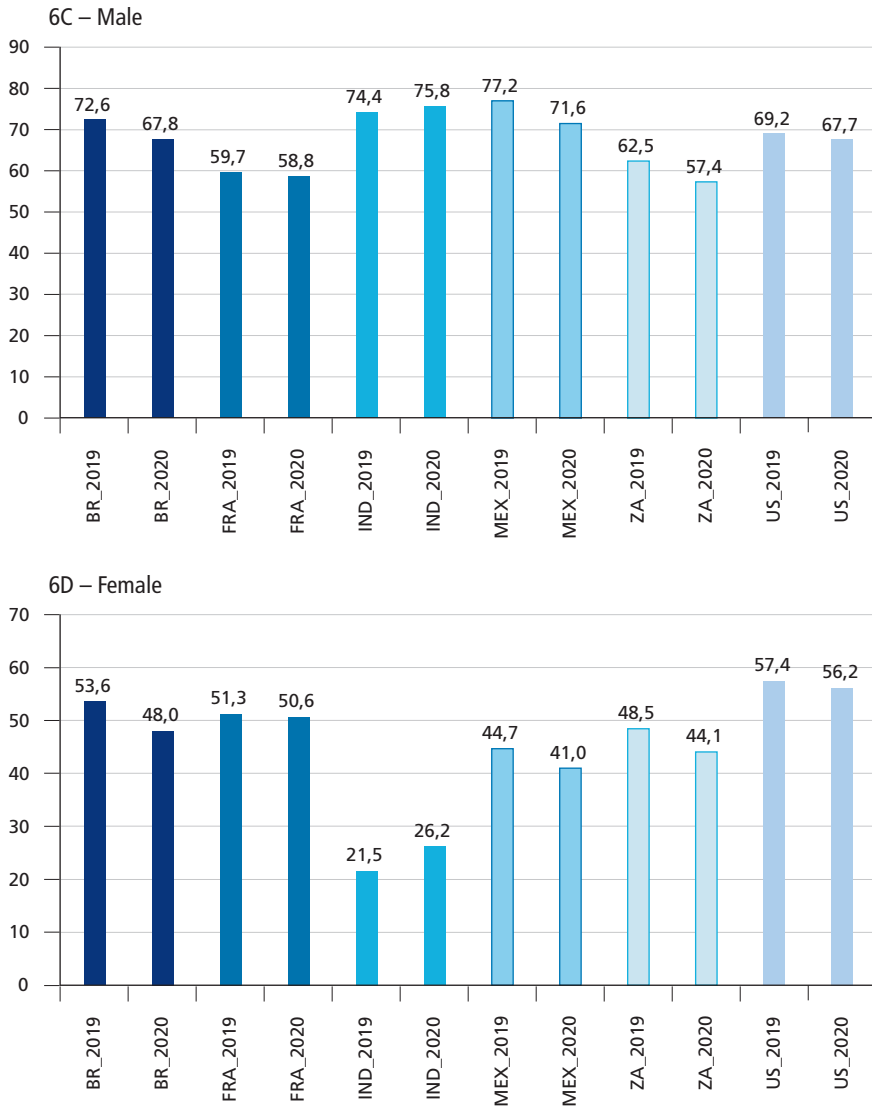
Source: IMF, Worldwide; World Bank; 2013 to 2020.

However, the most worrying issues are in the long term, especially the ones related to the labour markets. Covid-19 economic crisis has worsened the conditions of work. On the one hand, there has been a reduction in the labour force participation. According to the International Labour Organisation, this indicator has dropped down worldwide. In general, the fall has been more pronounced among young people, between 15 and 25 years old. Furthermore, this reduction was as severe among women as among men.



FIGURE 6  
Labour force participation – selected indicators  
(In %)

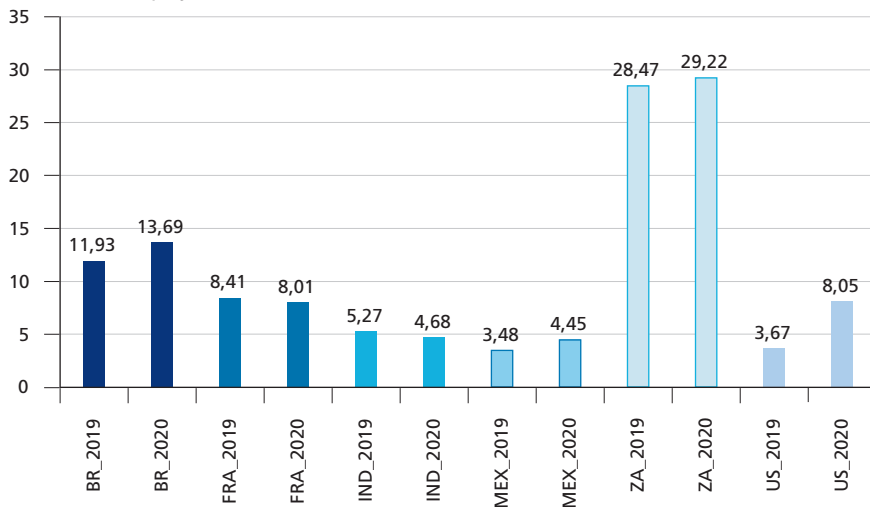




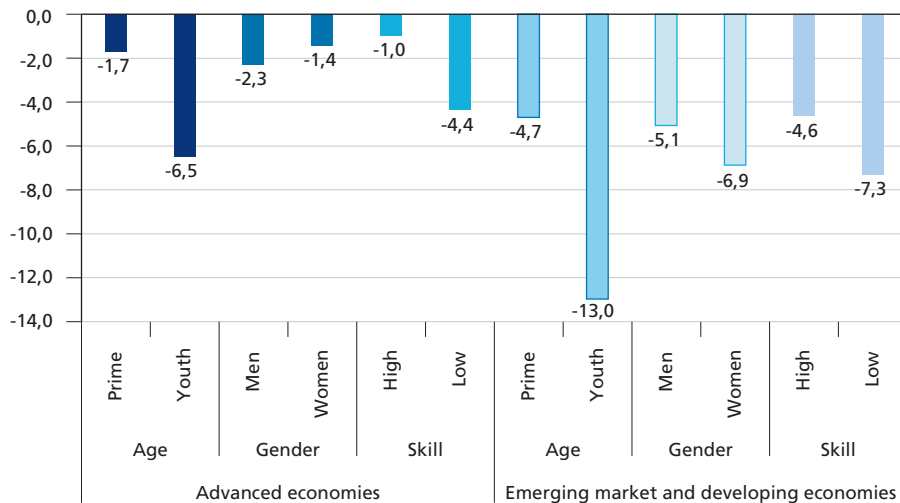
Source: ILO.

On the other hand, unemployment has soared everywhere. However, in some developing countries, such as Brazil and South Africa, the situation is even worse, since the unemployment rates were extremely high before the crisis. Besides, according to the IMF, the loss of employment was more severe in developing rather than in developed countries, especially for young people, women, and low skilled workers – just those who have the most precarious insertion in labour markets.

FIGURE 7  
**Labour market performance – selected indicators**  
 7A – Unemployment rate (%)



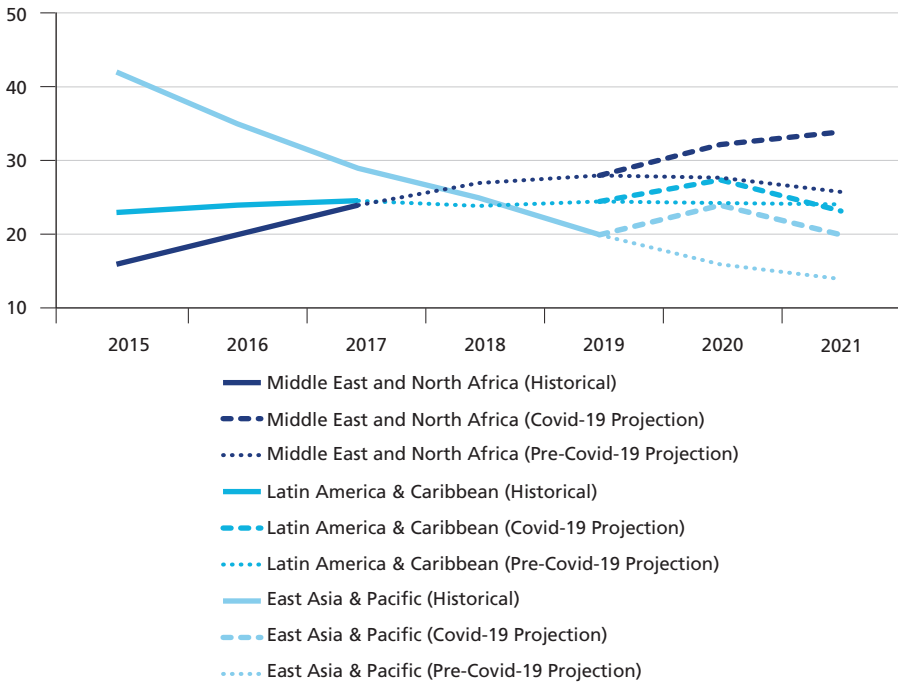
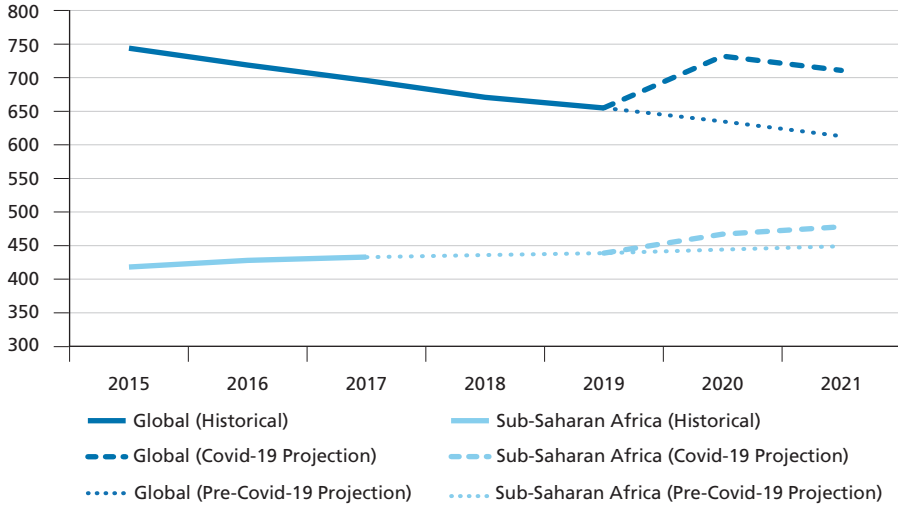
7B – Employment rate (percent difference from 2019: Q4 to 2021: Q1)

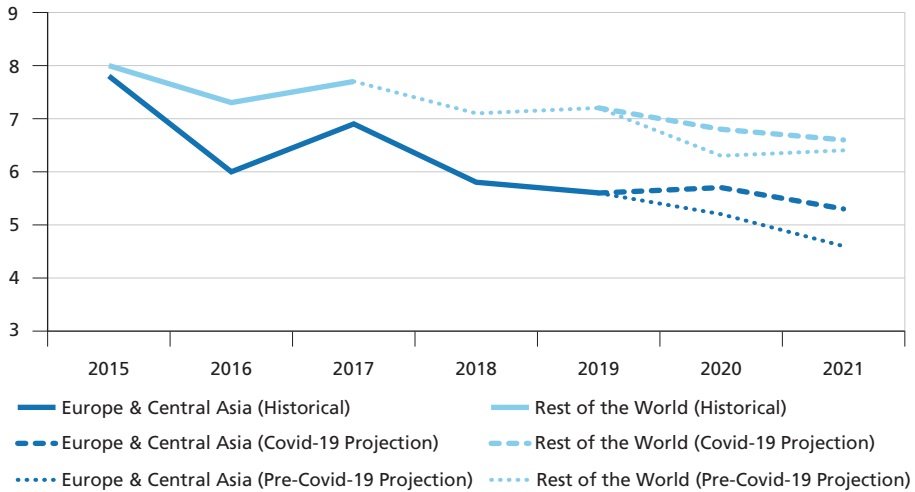


Source: ILO, IMF.

One of the most important consequences of what happened in the labour markets was the fast increase in poverty. According to Mahlernishant *et al.* (2021), the number of poor has grown steadily since 2020, reversing the long trend decrease since 2015. Nevertheless, the cases of Latin America and Caribbean, Middle East and North Africa and Sub-Saharan Africa are even worse, inasmuch as poverty have been deteriorating.

**FIGURE 8**  
**Total number of poor (millions) – selected regions**





Source: Mahlernishant *et al.* (2021), authors preparation.

The short run economic effects of Covid-19 have been dealt with by countries through easy monetary and fiscal policies. However, the most worrying issues are in the long term. Permanent high levels of unemployment and poverty tend to generate hysteresis, mainly because of its negative impact on both real and human capital, and consequently on labour supply and labour productivity. Reduced levels of income for long periods might change individuals' behaviours regarding consumption, saving and investment, so low economic growth generates a kind of vicious circle for poverty. This circle could just add up to the recent mechanisms through which the pandemic affects the economy.

There are several channels through which the health crisis affects the economy.<sup>7</sup> On the one hand, there are supply factors, associated with the negative impacts of both infection and public health measures (mobility restrictions, temporary closure of companies etc.) aimed at reducing the rate of virus transmission (flattening the curve). These can be subdivided into three different effects.

- 1) Labour supply – due to the reduction in the number of employees and hours worked.
- 2) Labour productivity – due to the physical effects of the disease symptoms, the psychological impact of social isolation, loss of skills resulting from unemployment and/or absence in the workplace for a long period.<sup>8</sup>

7. See Amitrano, Magalhães e Silva (2020).

8. Note that, for a given capital stock, the aggregate supply of goods and services or the aggregate output ( $Y$ ) depends on labour productivity ( $Y/H$ ), measured in hours worked ( $H$ ), the proportion of hours worked in relation to the number of employed workers ( $H/L$ ), as well as the number of employed workers ( $L$ ), such that  $Y = (Y/H) \cdot (H/L) \cdot L$ .

The fall in productivity is also a result of the disorganization of work processes in companies, as well as the reduction in the level of economic activity, since productivity is pro-cyclical.<sup>9</sup>

- 3) Production chains – related to the interruption of the flow of inputs between sectors, both nationally and internationally.

On the other hand, there are demand factors, associated with the negative impacts of the pandemic on three different elements.

- 1) Household consumption – resulting from the loss of current income, due to reduced working hours, unemployment and/or falling real wages. Consumption is also negatively affected by measures of social isolation which, by limiting mobility, reduce the amount spent, even though income has not necessarily been reduced. In addition, the expectation of a fall in future income also reduces family expenses.
- 2) Private investment – related both to the drop in immediate profitability, due to reduced demand (accelerator effect<sup>10</sup>), and to the deterioration of expectations about future profitability.
- 3) Foreign trade – associated both with the interruption of the production of inputs and final goods in several countries, as well as with the decrease in international demand, but also with non-cooperative and protectionist practices.

Furthermore, it is necessary to pay attention to financial factors. Though these are a result of the deterioration of expectations, its impact is on the demand variables, mainly on liquidity and the financial position of non-financial companies and banks.

In sum, high and permanent levels of unemployment and poverty could sustain low levels of labour supply and labour productivity, as well as reduced standards of household consumption and private investment.

---

9. It can be seen that labour productivity ( $Y/H$ ) is pro-cyclical through the following decomposition: [ $Y/H = (Yp/K) \cdot (K/H) \cdot (Y/Yp)$ ], where ( $Yp$ ) is the potential output, ( $K$ ) is the capital stock, ( $Yp/K$ ) is the potential or maximum productivity of capital, ( $K/H$ ) is the relation between the capital stock and the number of hours worked and ( $Y/Yp$ ) is the ratio between actual and potential output or the capacity utilization ( $U$ ). Note that the higher the capacity utilization, the higher the labour productivity.

10. See Lavoie (2014) and Hein (2014).

### **Current Edition – Comparative Public Policies for Post-Covid-19 Recovery**

In this edition of *Revista Tempo do Mundo*, Ipea brings together different authors from distinct academic fields (and invite all those interested in the future of economic development after Covid-19), to discuss the public policies implemented at the local, regional, and global levels to minimize the effects of the pandemic, as well as some correlated subjects.

Nine papers invite the readers to reflect and analyse some of the various dimensions of the Covid-19 crisis. Some of them go straightforward to its economic dimension. It is the case, for instance, of the paper *Fiscal and quasi-fiscal measures in face of the Covid-19 pandemic: selected international experiences*, written by Renan Ferreira de Araujo, Vítor Lopes de Souza Alves, Newton Gracia da Silva, João Guilherme Marques Augusto Monteiro, Alex Wilhans Antonio Palludeto, and Roberto Alexandre Zanchetta Borghi. In the paper – a comparative study on the measures implemented over 2020 by China, United States, Germany, United Kingdom and Brazil – the authors emphasize the complementarity between sanitary and economic measures. After having described the evolution of the pandemic, they show how different have been the magnitude and the instruments and programs used by the countries analysed, disentangling the above and below the line fiscal indicators for each country. The paper concludes that despite all countries having spent huge amounts of money preventing or reducing their economic slowdown, the effectiveness of their initiatives was quite different, mainly due to the various levels of coordination between the central and subnational governments. This is, particularly the case of Brazil and the United States.

In the same vein, Rodrigo Orair and Fabio Veras show in their paper *Fiscal policy and social protection in the response to the Covid-19: from emergency response to economic recovery* how fast the first fiscal responses to the Covid-19 economic crisis have been adopted and how they have changed over time. After briefly describing the evolution of the pandemic, the authors show the different policies' phases (Containment and mitigation of the health crisis; Containment and mitigation of the triple crisis – health, economic and social; Economic recovery; and Fiscal consolidation), the connection between sanitary measures and fiscal policy implementation, as well as the main objectives of each instrument and phase to deal with the crisis. They also show the connection between fiscal expansion and social protection programs in developed and developing countries, with especial emphasis on the Global South. In the last part of the paper, Orair and Veras give particular attention to the Brazilian fiscal and social policies, showing its virtues and risks. They claim that limited fiscal expansion might endangers not only the fight against the pandemic, but also the solution to the economic and social crises.

Three other papers try to enlighten other dimensions of the economic recovery. In the first one, entitled *International integration as a vector for the Brazilian economic recovery: proposals for stimulating exports* and written by Ivan Oliveira, Fernando José da Silva Paiva Ribeiro, Luís Fernando Tironi, Marcelo Nonnenberg, Flavio Lyrio Carneiro and Glauco Avelino Sampaio Oliveira, the authors give emphasis on the role played by exports in bouncing back the Brazilian economy. Their point of departure is the diagnostics that one of the main challenges the Brazilian economy faces is diversification, and the ability of making its exports less dependent on a limited set of commodities. After showing some competitive shortfalls of the domestic industry, they recognize that the post-pandemic scenario will probably be more defying, at least for five reasons: i) the change in the composition of global demand for industrialized goods; ii) the reshoring of supply chains; iii) the increase in non-tariff barriers; iv) the reorganization of global value chains; and v) the weakening of multilateral trade rules. In order to support the Brazilian recovery, the authors offer a set of policies related to export credit and promotion, agricultural goods exports, technical standards, the multilateral framework of international trade regulation, and trade agreement negotiations with short, medium as well as long run effects. They conclude that the alluded measures might help to put the Brazilian economy back on track on development.

In the paper *Green New Deal as a post-pandemic development strategy: lessons from international experience*, João Felipe Cury Marinho Mathias, Carlos Eduardo Frickmann Young, Lilia Caiado Couto, and Marcio Alvarenga Junior shed some light on the role that sustainability and the state might play in the proposals of economic recovery. According to the authors, three factors gave a new status to the Green New Deal (GND) and programs alike in the development policy debate: i) the pandemic crisis; ii) the Joe Biden's election; and iii) the 2021 Climate Summit. They depart from the political and economic foundations of the old New Deal (1933) to reach out the economic reasoning of the GND. They also show the way in which the economic crisis of capitalism and, particularly, the pandemic have opened up space to rediscuss social and economic policies in face of the new challenges. The lessons from international sustainable development policies, such as the European Green Deal and the American Jobs Plan are described. Finally, the authors address some political and economic theoretical foundations of GND. They conclude by arguing that GND requires a new paradigm for economic growth and needs to overcome some political hurdles.

Finally, the last paper on the economic dimension of the Covid-19 crisis, by Grzegorz W. Kolodko, discusses one of the most important consequences of the economic recovery packs put forward by the governments, namely, inflation. In his work, entitled *Shortageflation 3.0: war economy, state socialism, and pandemic*



*crisis*, Kolodko argues that the current inflation process might be considered a mix between price and repressed inflation. According to the author part of the current inflation is related to the expansionary monetary policies implemented around the world. However, another part comes from other sources, such as negative supply shocks. In turn, Kolodko calls the attention to the exceptionality of pandemic period, remembering that the current governments' efforts look like the ones made by the war economy, as well as by the economies of state socialism. After describing inflation during those two periods, the author focuses on explaining why the recent Quantitative Easing (QE) strategies to monetary policy did not increase inflation and how to phaseout the inflation process. He concludes by claiming that there are qualitative differences between the current pandemic and past episodes, as well as noting the importance of dealing with expectations in order to tame current inflation.

Another important subject in this edition of the *Revista Tempo do Mundo* is the South American regional integration. As such, it was approached in two distinct ways.

In the paper named *South American regional integration facing the Covid-19 pandemic: a geopolitical impact analysis in Mercosur and region*, Lucas Kerr-Oliveira, Félix Pablo Friggeri, Astrid Yanet Aguilera Cazalbón, and Ana Karolina Morais Silva argue that Covid-19 economic crisis has an important geopolitical side. The focus here is on Mercosur and the recent trend in regional disintegration. After describing the multiple features of the geopolitics of regional integration, the authors show the role played by the Brazilian leadership decline, particularly, in the case of UNASUR. They claim that because of the rising conflicts among the countries in the region, South America became more reliant on external dispute resolution mechanisms, as well as dependent and subordinated. Regarding Mercosur, they argue that the impact of Covid-19 economic crisis was powered by the previous economic slowdown, as well as the progressive decline of economic and political regional integration. The huge impact of the sanitary and health crises was related to the tiny and fragile cooperation and coordination among countries in the region. The authors also highlight the importance of unilateral initiatives for economic opening and flexibilization of some of the Mercosur countries. They conclude, claiming that inner conflicts, the incapacity to deal with them and the Brazilian leadership failures weakened regional integrations, as well as worsened the response to the pandemic.

In the second paper concerning to this issue, *The Brazilian State and class interests in Mercosur's reformulation (2003-2010)*, Ian Rebouças Batista and Leonardo Granato argue that despite the broadening of its agenda during Lula's government, the economic interests were not undermined in Mercosur, on the

contrary. After briefly explaining the concepts of post-hegemonic paradigm and autonomy in regional integration, the authors discuss the Poulantza's concepts of Capitalist State and its relationship with the alliances of groups and class fractions. Recognising that Lula's government was constituted by a multiclass commitment pact, the authors show, on one hand, that a bottom-up agenda emerged in Mercosur, bringing to the regional block new themes related to human rights and democracy, all of them able to grant more autonomy to its member. On the other hand, they show that despite such a progress, industrialist interests were also contemplated, keeping the supremacy of the market and the commercial interests almost untouched. They concluded that in a capitalist society, even when there is some room for claims from subordinate groups, state policies are still ruled by dominant capitalist classes.

The last subject discussed in this edition concerns American politics. In the paper *Trump from climate denial to Operation Warp Speed: crisis, mobilizations and the politicization of vaccine in the United States*, Edna Aparecida da Silva argues that the American president Donald Trump swung between denial and anti-scientism to an electoral strategy in which Covid-19 vaccines became the only game in town. More than that, the author claims that if there were scientists' counter movements to Trump's politicisation of vaccines, on the one hand, there were a deepening of neoliberal policies and conceptions during the Trump administration. While describing Trump's path towards denial and anti-scientism, the author shows that this strategy was strictly related to downsizing government and defunding public health agencies and programs. However, when the president realised that there was a real threat of losing the election, he accepted the proposal of speeding up vaccination through the Operation Warp Speed, a kind of public-private partnership in order to produce a safe, efficient and effective vaccine up to the election. She concludes that combating the pandemic in the United States deepened Trump's neoliberal agenda, promoting the interests of economic groups alongside electoral objectives, while keeping denial and anti-scientism.

Last, but not least, Neusa Maria Pereira Bojikian, in her paper *Financial regulation in the United States Senate: campaign contributions and Legislative voting behavior*, argues that there is a relationship between Senators votes and their financial donors and that could be exemplified by the approvals of the Dodd-Frank Act (2010) and the Crapo Act (2018) in the United States. The central idea of the paper rests on the hypothesis that electoral donations aim to establish personal connections, a sense of reciprocity and obligation. These "feelings" do not need to be retributed in the short term, but must be returned in the medium and long terms. Furthermore, Neusa claims that electoral contributions are context-dependent, which means that it depends on the circumstances in which

some kind of particular vote is decisive. After describing the political process of financial regulation in the United States, particularly, the Dodd-Frank Act (2010) and the Crapo Act (2018), the author shows data from voting process in each reform. In the following, she presents data from donors, establishing a relationship between senators and industries in each vote and to each party. Besides, she tries to undo the misleading association between legislative behaviour and corruption. She concludes showing that interests and context are important to understand donations and legislative behaviour.

We hope that this edition can shed light on some relevant issues regarding the Covid-19 crisis, as well as about the challenges of socioeconomic development in recent times. Enjoy and have a nice reading.

## REFERENCES

AMITRANO, C. R.; MAGALHÃES, L. C. G.; SILVA, M. S. **Medidas de enfrentamento dos efeitos econômicos da pandemia Covid-19: panorama internacional e análise dos casos dos Estados Unidos, do Reino Unido e da Espanha.** Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2559).

GOSH, I. **Shapes of recovery: when will the global economy bounce back?** Visual Capitalist, 2020. Available at: <<https://www.visualcapitalist.com/shapes-of-recovery-when-will-the-global-economy-bounce-back/>>.

HEIN, E. **Distribution and growth after Keynes: a Post-Keynesian Guide.** Cheltenham: Edward Elgar, 2014.

IEA – INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Global Energy Review 2021.** Assessing the effects of economic recoveries on global energy demand and CO2 emissions in 2021. Available at: <<https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2021>>.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **April 2020: the great lockdown.** World Economic Outlook, 2020. Available at: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>>.

\_\_\_\_\_. **Fault lines widen in the global recovery.** World Economic Outlook Update, July 2021. Available at: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/07/27/world-economic-outlook-update-july-2021>>.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION. **The informal economy.** 2021. Available at: <<https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/informal-economy/lang--en/index.htm>>.

LAVOIE, M. **Post-Keynesian economics – new foundations.** Cheltenham: Edward Elgar, 2014.

LEBER, R. **“Back to normal” puts us back on the path to climate catastrophe.** Vox, 2021. Available at: <<https://www.vox.com/22522791/climate-emissions-post-covid>>.

MAHLERNISHANT, D. G. *et al.* **Updated estimates of the impact of Covid-19 on global poverty: turning the corner on the pandemic in 2021?** World Bank Blog, June 24, 2021. Available at: <<https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021>>.

OCDE – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Evaluating the initial impact of Covid-19 containment measures on economic activity**, 2020. Available at: <<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity/>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT; ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION. **Tackling vulnerability in the informal economy.** Development Centre Studies. OECD, 2019. Publishing, Paris, Available at: <<https://doi.org/10.1787/939b7bcd-en>>.

ROBECK, D. **Alphabet soup: understanding the shape of a Covid-19 recession.** Forbes Advisor, 2020. Available at: <<https://www.forbes.com/advisor/investing/covid-19-coronavirus-recession-shape/>>.

THE WORLD BANK. **A strong but uneven recovery.** Global Economic Prospects, June 2021a. Available at: <<https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>>.

\_\_\_\_\_. **The global economy: on track for strong but uneven growth as Covid-19 still weighs.** June 2021b. Available at: <<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/06/08/the-global-economy-on-track-for-strong-but-uneven-growth-as-covid-19-still-weighs>>.

THOMSEN, P. O. **Europe’s Covid-19 crisis and the fund’s response.** IMF Blog, 2020. Available at: <<https://blogs.imf.org/2020/03/30/europes-covid-19-crisis-and-the-funds-response/>>.



## SUMÁRIO

### **MEDIDAS FISCAIS E PARAFISCAIS DIANTE DA PANDEMIA DE COVID-19: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS SELECIONADAS ..... 35**

Renan Ferreira de Araujo  
Vítor Lopes de Souza Alves  
Newton Gracia da Silva  
João Guilherme Marques Augusto Monteiro  
Alex Wilhans Antonio Palludeto  
Roberto Alexandre Zanchetta Borghi

### **POLÍTICA FISCAL E PROTEÇÃO SOCIAL NA RESPOSTA À COVID-19: DA RESPOSTA EMERGENCIAL À RECUPERAÇÃO ECONÔMICA ..... 67**

Rodrigo Orair  
Fabio Veras Soares

### **INSERÇÃO INTERNACIONAL COMO VETOR DA RECUPERAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL: PROPOSTAS PARA DINAMIZAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES ..... 103**

Ivan Oliveira  
Fernando José da Silva Paiva Ribeiro  
Luís Fernando Tironi  
Marcelo Nonnenberg  
Flavio Lyrio Carneiro  
Glauco Avelino Sampaio Oliveira

### ***GREEN NEW DEAL* COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO PÓS-PANDEMIA: LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL ..... 145**

João Felipe Cury Marinho Mathias  
Carlos Eduardo Frickmann Young  
Líliã Caiado Couto  
Marcio Alvarenga Junior

### ***SHORTAGEFLATION 3.0: ECONOMIA DE GUERRA, SOCIALISMO DE ESTADO E CRISE PANDÊMICA ..... 175***

Grzegorz W. Kolodko

**A INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA FRENTE  
À PANDEMIA DA COVID-19: UMA ANÁLISE GEOPOLÍTICA  
DOS IMPACTOS NO MERCOSUL E NA REGIÃO ..... 205**

Lucas Kerr-Oliveira

Félix Pablo Friggeri

Astrid Yanet Aguilera Cazalbón

Ana Karolina Morais Silva

**O ESTADO BRASILEIRO E OS INTERESSES DE CLASSE  
NA REFORMULAÇÃO DO MERCOSUL (2003-2010) ..... 251**

Ian Rebouças Batista

Leonardo Granato

**TRUMP, DO NEGACIONISMO CLIMÁTICO À OPERATION  
WARP SPEED: CRISE, MOBILIZAÇÕES E A POLITIZAÇÃO  
DA VACINA NOS ESTADOS UNIDOS ..... 281**

Edna Aparecida da Silva

**REGULAMENTAÇÃO FINANCEIRA NO SENADO DOS  
ESTADOS UNIDOS: CONTRIBUIÇÕES DE CAMPANHA  
E COMPORTAMENTO DE VOTO LEGISLATIVO ..... 313**

Neusa Maria Pereira Bojikian

## CONTENTS

### **FISCAL AND QUASI-FISCAL MEASURES IN FACE OF THE COVID-19 PANDEMIC: SELECTED INTERNATIONAL EXPERIENCES ..... 35**

Renan Ferreira de Araujo  
Vitor Lopes de Souza Alves  
Newton Gracia da Silva  
João Guilherme Marques Augusto Monteiro  
Alex Wilhans Antonio Palludeto  
Roberto Alexandre Zanchetta Borghi

### **FISCAL POLICY AND SOCIAL PROTECTION IN THE RESPONSE TO THE COVID-19: FROM EMERGENCY RESPONSE TO ECONOMIC RECOVERY ..... 67**

Rodrigo Orair  
Fabio Veras Soares

### **INTERNATIONAL INTEGRATION AS A VECTOR FOR THE BRAZILIAN ECONOMIC RECOVERY: PROPOSALS FOR STIMULATING EXPORTS ... 103**

Ivan Oliveira  
Fernando José da Silva Paiva Ribeiro  
Luís Fernando Tironi  
Marcelo Nonnenberg  
Flavio Lyrio Carneiro  
Glauco Avelino Sampaio Oliveira

### **GREEN NEW DEAL AS A POST-PANDEMIC DEVELOPMENT STRATEGY: LESSONS FROM INTERNATIONAL EXPERIENCE ..... 145**

João Felipe Cury Marinho Mathias  
Carlos Eduardo Frickmann Young  
Lília Caiado Couto  
Marcio Alvarenga Junior

### **SHORTAGEFLATION 3.0: WAR ECONOMY, STATE SOCIALISM, AND PANDEMIC CRISIS..... 175**

Grzegorz W. Kolodko



**SOUTH AMERICAN REGIONAL INTEGRATION FACING THE COVID-19 PANDEMIC: A GEOPOLITICAL IMPACT ANALYSIS IN MERCOSUR AND REGION ..... 205**

Lucas Kerr-Oliveira  
Félix Pablo Friggeri  
Astrid Yanet Aguilera Cazalbón  
Ana Karolina Morais Silva

**THE BRAZILIAN STATE AND CLASS INTERESTS IN MERCOSUR'S REFORMULATION (2003-2010) ..... 251**

Ian Rebouças Batista  
Leonardo Granato

**TRUMP FROM CLIMATE DENIAL TO OPERATION WARP SPEED: CRISIS, MOBILIZATIONS AND THE POLITICIZATION OF VACCINE IN THE UNITED STATES ..... 281**

Edna Aparecida da Silva

**FINANCIAL REGULATION IN THE UNITED STATES SENATE: CAMPAIGN CONTRIBUTIONS AND LEGISLATIVE VOTING BEHAVIOR ..... 313**

Neusa Maria Pereira Bojikian

# ÍNDICE

## **MEDIDAS FISCALES Y PARAFISCALES FRENTE A LA PANDEMIA DEL COVID-19: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES SELECCIONADAS..... 35**

Renan Ferreira de Araujo  
Vítor Lopes de Souza Alves  
Newton Gracia da Silva  
João Guilherme Marques Augusto Monteiro  
Alex Wilhans Antonio Palludeto  
Roberto Alexandre Zanchetta Borghi

## **POLÍTICA FISCAL Y PROTECCIÓN SOCIAL EN LA RESPUESTA AL COVID-19: DE LA RESPUESTA DE EMERGENCIA A LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA..... 67**

Rodrigo Orair  
Fabio Veras Soares

## **LA INSERCIÓN INTERNACIONAL COMO VECTOR DE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA DE BRASIL: INICIATIVAS PARA IMPULSAR LAS EXPORTACIONES ..... 103**

Ivan Oliveira  
Fernando José da Silva Paiva Ribeiro  
Luís Fernando Tironi  
Marcelo Nonnenberg  
Flavio Lyrio Carneiro  
Glauco Avelino Sampaio Oliveira

## ***GREEN NEW DEAL* COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO POST-PANDEMIA: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL..... 145**

João Felipe Cury Marinho Mathias  
Carlos Eduardo Frickmann Young  
Lilia Caiado Couto  
Marcio Alvarenga Junior

## ***SHORTAGEFLATION* 3.0: ECONOMÍA DE GUERRA, SOCIALISMO ESTATAL Y CRISIS PANDÉMICA ..... 175**

Grzegorz W. Kolodko

**LA INTEGRACIÓN REGIONAL SUDAMERICANA FRENTE  
A LA PANDEMIA DEL COVID-19: UN ANÁLISIS GEOPOLÍTICO  
DE LOS IMPACTOS EN EL MERCOSUR Y EN LA REGIÓN ..... 205**

Lucas Kerr-Oliveira  
Félix Pablo Friggeri  
Astrid Yanet Aguilera Cazalbón  
Ana Karolina Morais Silva

**EL ESTADO BRASILEÑO Y LOS INTERESES DE CLASE  
EN LA REFORMULACIÓN DEL MERCOSUR (2003-2010)..... 251**

Ian Rebouças Batista  
Leonardo Granato

**TRUMP DE LA NEGACIÓN CLIMÁTICA A LA OPERATION  
WARP SPEED: CRISIS, MOVILIZACIONES Y POLITIZACIÓN  
DE LA VACUNA EN ESTADOS UNIDOS ..... 281**

Edna Aparecida da Silva

**REGULACIÓN FINANCIERA EN EL SENADO DE  
ESTADOS UNIDOS: CONTRIBUCIONES DE CAMPAÑA  
Y COMPORTAMIENTO DE VOTO LEGISLATIVO ..... 313**

Neusa Maria Pereira Bojikian

# MEDIDAS FISCAIS E PARAFISCAIS DIANTE DA PANDEMIA DE COVID-19: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS SELECIONADAS<sup>1</sup>

Renan Ferreira de Araujo<sup>2</sup>

Vítor Lopes de Souza Alves<sup>3</sup>

Newton Gracia da Silva<sup>4</sup>

João Guilherme Marques Augusto Monteiro<sup>5</sup>

Alex Wilhans Antonio Palludeto<sup>6</sup>

Roberto Alexandre Zanchetta Borghi<sup>7</sup>

Diante da pandemia de Covid-19, o uso ativo de política fiscal tem se mostrado essencial para mitigar os efeitos sanitários e socioeconômicos. Este artigo procura analisar e comparar as medidas fiscais e parafiscais adotadas ao longo de 2020 por cinco países: China, Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido e Brasil. Em alguns casos, o volume de recursos mobilizados superou 20% do produto interno bruto (PIB), denotando a centralidade assumida por tais medidas. À luz das experiências selecionadas, ressalta-se a complementaridade entre as ações nos âmbitos sanitário e econômico, o que reforça a necessidade de coordenação entre ambas para o efetivo enfrentamento dos efeitos advindos da pandemia. Entre os países analisados, os esforços tanto de políticas sanitárias como de destinação dos recursos fiscais e parafiscais foram bastante diversos, afetando diretamente suas respectivas conjunturas sanitárias e socioeconômicas.

**Palavras-chave:** política fiscal; Covid-19; impactos econômicos; pandemia; experiências internacionais.

## FISCAL AND QUASI-FISCAL MEASURES IN FACE OF THE COVID-19 PANDEMIC: SELECTED INTERNATIONAL EXPERIENCES

In face of Covid-19 pandemic, the active adoption of fiscal policy has been essential to mitigate both sanitary and socioeconomic effects. This paper aims to analyze and compare fiscal and quasi-fiscal measures implemented over 2020 by five countries: China, United States, Germany, United Kingdom and Brazil. In some cases, the amount of resources surpassed 20% of

---

1. Este artigo é resultado do esforço de acompanhamento das medidas econômicas adotadas por diferentes países diante da pandemia de Covid-19 no âmbito do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (Ceri) do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp). O trabalho corresponde a uma versão resumida e ligeiramente modificada de capítulo de *e-book* a ser publicado pelo IE/Unicamp (Palludeto, Oliveira e Deos, no prelo). O artigo foi elaborado com dados e informações disponíveis até abril de 2021. Os autores agradecem os comentários e as sugestões dos pareceristas e, naturalmente, os eximem de quaisquer equívocos remanescentes.

2. Doutorando em ciências econômicas pelo IE/Unicamp; e mestre em ciências econômicas pelo IE/Unicamp. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-9711-6725>>. E-mail: <[renanaraujo.rfa@gmail.com](mailto:renanaraujo.rfa@gmail.com)>.

3. Doutorando em ciências econômicas pelo IE/Unicamp; e mestre em ciências econômicas pelo IE/Unicamp. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-9925-2336>>. E-mail: <[vitoralves2607@hotmail.com](mailto:vitoralves2607@hotmail.com)>.

4. Doutorando em ciências econômicas pelo IE/Unicamp; e mestre em políticas públicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-6785-9459>>. E-mail: <[newton.gracia@gmail.com](mailto:newton.gracia@gmail.com)>.

5. Mestrando em ciências econômicas pelo IE/Unicamp; e economista pelo IE/Unicamp. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-5695-8440>>. E-mail: <[joaogmam@gmail.com](mailto:joaogmam@gmail.com)>.

6. Professor no IE/Unicamp; e doutor em ciências econômicas pelo IE/Unicamp. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-1528-7548>>. E-mail: <[alexwap@unicamp.br](mailto:alexwap@unicamp.br)>.

7. Professor no IE/Unicamp; e PhD em Development Studies pela Universidade de Cambridge. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-5471-9705>>. E-mail: <[razb@unicamp.br](mailto:razb@unicamp.br)>.

gross domestic product (GDP), showing the importance of such measures. In light of these selected experiences, the complementarity between sanitary and economic measures is highlighted, thus reinforcing the need for coordination between them for effectively coping with the pandemic impacts. Among countries, efforts in both sanitary policies and fiscal and quasi-fiscal resource allocation have been very diverse, directly affecting the evolution of their respective sanitary and socioeconomic conditions.

**Keywords:** fiscal policy; Covid-19; economic impacts; pandemic; international experiences.

## **MEDIDAS FISCALES Y PARAFISCALES FRENTE A LA PANDEMIA DEL COVID-19: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES SELECCIONADAS**

Frente a la pandemia de Covid-19, el uso activo de la política fiscal se ha mostrado fundamental para mitigar los efectos sanitarios y socioeconómicos. Este artículo busca analizar y comparar las medidas fiscales y parafiscales adoptadas a lo largo de 2020 por cinco países: China, Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Brasil. En algunos casos, el volumen de recursos superó el 20% del producto interno bruto (PIB), lo que denota la centralidad que asumen tales medidas. A la luz de las experiencias seleccionadas, se enfatiza la complementariedad entre acciones en el ámbito sanitario y económico, lo que refuerza la necesidad de coordinación entre ambas para afrontar eficazmente los efectos de la pandemia. Entre los países analizados, los esfuerzos tanto de las políticas de salud como de la asignación de recursos fiscales y parafiscales fueron bastante diversos, afectando directamente sus respectivas condiciones sanitarias y socioeconómicas.

**Palabras clave:** política fiscal; Covid-19; impactos económicos; pandemia; experiencias internacionales.

JEL: E58; E62; H51.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm26art1>

Data de envío del artículo: 30/4/2021. Data de aceite: 28/7/2021.

### **1 INTRODUÇÃO**

A pandemia provocada pelo novo coronavírus (Sars-CoV-2) e seus desdobramentos socioeconômicos têm se apresentado como um dos mais dramáticos eventos enfrentados pela humanidade na história recente. Diante desse cenário, a mobilização de recursos via política fiscal tem assumido magnitudes que não encontram precedentes nas últimas décadas, reforçando seu caráter anticíclico e indutor de tendências de mais longo prazo, tal como indicam contribuições keynesianas (Keynes, 1983; Kelton e Wray, 2006; Carvalho, 2008; Skidelsky, 2011). Nesse sentido, as respostas fiscais e parafiscais praticadas atualmente parecem se distanciar do arcabouço predominante da macroeconomia nas últimas décadas, segundo o qual a política fiscal deve ser orientada por regras que visem garantir a “sustentabilidade” da dívida pública, objetivo que, de modo geral, se traduz em medidas de austeridade fiscal (Arestis, 2009).

Com efeito, observa-se a retomada da política fiscal enquanto instrumento de suporte e incentivo à atividade econômica ao centro do debate. Como ressalta

Blanchard (2020), o enfrentamento da pandemia passou a exigir uma resposta da política fiscal em três sentidos: i) combate e prevenção à infecção pelo vírus, por meio, por exemplo, de gastos em testes e vacinas; ii) provisão de alívio financeiro, disponibilizando recursos às empresas e famílias com problemas de liquidez para sua sobrevivência; e iii) fomento à demanda agregada, permitindo recuperação econômica, ainda que, segundo o autor, isso esteja condicionado ao controle sanitário da pandemia e possa resultar em maior endividamento público. Soma-se a essas ações mais imediatas o papel da política fiscal no momento posterior à estabilização da crise sanitária, de modo a promover o desenvolvimento de forma inclusiva e sustentável<sup>8</sup> (UNCTAD, 2020).

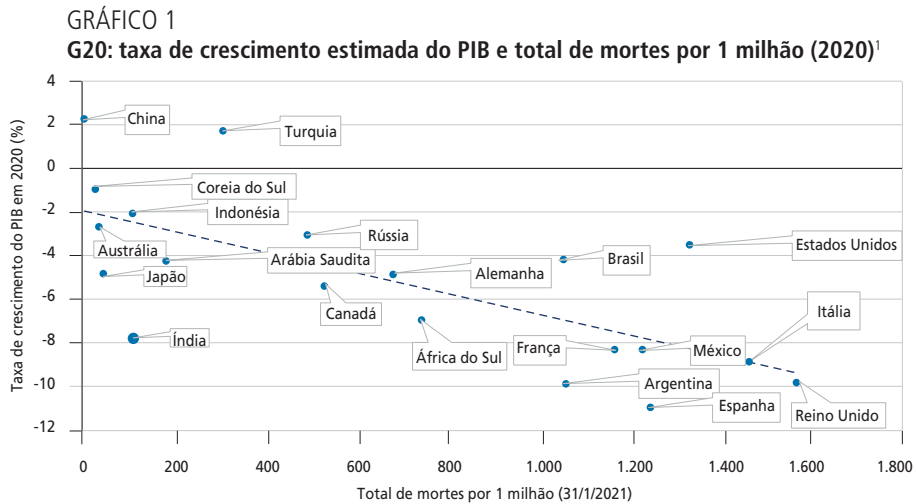
A conjuntura atual, de fato, reforça a indissociabilidade entre as políticas de saúde – em particular, o distanciamento social, o rastreamento de casos por meio de testagens em massa e a aceleração do ritmo da vacinação – e o desempenho econômico esperado, sobretudo quando tais políticas são amparadas por medidas econômicas tomadas rapidamente e em grande escala para a preservação do tecido econômico e social (Greer *et al.*, 2021). Nesse contexto, conforme destaca Storm (2021), a austeridade fiscal contribui para o agravamento da crise, com elevação do número de casos e mortes por Covid-19.

A pandemia provocou fortes impactos tanto pela oferta como pela demanda. Por um lado, atividades precisaram ser paralisadas, cadeias produtivas foram desarticuladas, comércio e serviços foram fortemente impactados com a necessidade de medidas restritivas para a contenção do espriamento do vírus, e muitos negócios, sobretudo de empresas de menor porte, na ausência de apoio governamental adequado, entraram em falência. Por outro lado, sob um contexto de enorme incerteza, os gastos privados em investimento e consumo foram reduzidos ou postergados. Problemas de liquidez nas empresas, queda do emprego e agravamento imediato das condições de renda da população exacerbaram a espiral de baixa atividade econômica, exigindo respostas rápidas e amplas por parte dos governos mundo afora, de modo a servirem de suporte às medidas sanitárias na contenção da pandemia (Jomo e Chowdhury, 2020).

Conforme ilustra o gráfico 1, ao considerar os países do Grupo dos Vinte (G20), aqueles que apresentaram maior número de mortes por 1 milhão de habitantes devido à Covid-19 tenderam a ser também os que registraram pior desempenho econômico, mensurado pela taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB), em relação aos demais ao longo de 2020.

---

8. Por exemplo, o caso dos Estados Unidos, em que o governo Biden propôs um plano de investimentos em infraestrutura que perfaz cerca de US\$ 2 trilhões ao longo da década (Tankersley, 2021).



Fonte: OWID (2021), IMF (2021a) e Deos, Ferreira e Palludeto (2021).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> A consideração do total de mortes por 1 milhão até 31 de janeiro de 2021 visa capturar o efeito de contaminações ocorridas ainda em 2020, bem como de mortes ocorridas em 2020 e registradas em 2021.

O objetivo deste artigo é descrever e sistematizar as medidas fiscais e parafiscais de enfrentamento à pandemia, implementadas de modo diferenciado ao longo de 2020 por um conjunto de países.<sup>9</sup> Com o intuito de identificar e comparar a forma como diferentes países lidaram com a pandemia, compõem o leque de casos examinados os seguintes países do G20: Alemanha, Brasil, China, Estados Unidos e Reino Unido.<sup>10</sup>

A sistematização e a análise das medidas fiscais e parafiscais adotadas pelos países em questão baseiam-se, fundamentalmente, no *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the Covid-19 Pandemic*, do Fundo Monetário Internacional (FMI).<sup>11</sup> Nesse contexto, as políticas se subdividem em dois grupos: i) medidas acima da linha, que compreendem “gastos adicionais ou renúncias fiscais”, distinguidos, por IMF (2021b), entre aqueles que se destinam à área da saúde e às demais áreas, e “aceleração de despesas ou diferimento de

9. Ressalte-se que tais países também praticaram extensivamente políticas monetárias e de estabilidade do sistema financeiro convencionais e não convencionais, visando atenuar os efeitos da crise, que não foram contempladas no escopo deste artigo. Ver, por exemplo, Cantú *et al.* (2021).

10. Cabe salientar que esses países apresentam diferentes institucionalidades, inclusive no âmbito da gestão fiscal. Embora não seja o foco explorá-las neste artigo, é importante considerar que, em parte, condicionaram as respostas econômicas dos países diante da pandemia. O Brasil, por exemplo, apenas promoveu políticas fiscais mais profundas em 2020 em meio ao estado de calamidade pública que permitiu flexibilizar regras orçamentárias, como o teto de gastos e a Lei de Responsabilidade Fiscal, durante aquele ano (Silva, 2020).

11. IMF (2021b) considera em sua base as medidas fiscais e parafiscais anunciadas ou tomadas pelos governos centrais como resposta à pandemia. Como forma de apresentar um maior detalhamento a respeito das medidas econômicas do governo federal brasileiro, utilizou-se como fonte de dados adicional a plataforma de monitoramento de gastos do Tesouro Nacional. Disponível em: <<https://bit.ly/3jimBba>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

receitas”; e ii) suporte de liquidez, que compreende medidas abaixo da linha, as quais abrangem injeções de capital, compra de ativos, empréstimos e assunção de dívidas, e passivos contingentes,<sup>12</sup> que abarcam garantias sobre empréstimos e depósitos, bem como operações parafiscais diversas.

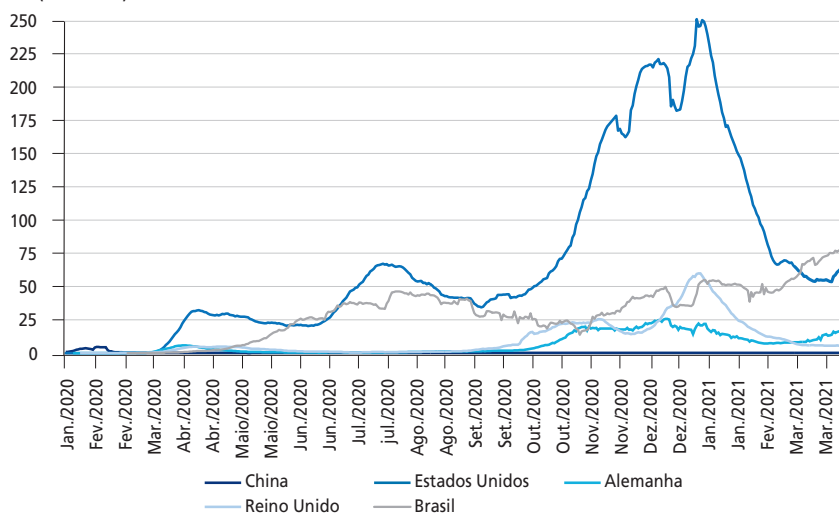
O texto encontra-se dividido em três seções, além desta introdução. A seção 2 retrata a evolução da pandemia nos países analisados. A terceira seção mapeia as principais medidas fiscais e parafiscais adotadas pelos respectivos países, destacando sua magnitude e seus diferentes instrumentos e programas. Considerações finais acerca das experiências analisadas encerram o artigo.

## 2 EVOLUÇÃO DA PANDEMIA

A pandemia de Covid-19 apresentou uma evolução própria nos países considerados. Os gráficos 2 e 3 permitem visualizar a dinâmica da pandemia, no que se refere tanto ao número diário de casos da doença como às mortes diárias decorrentes dela.

GRÁFICO 2

**Casos diários de Covid-19 – média móvel dos últimos sete dias**  
(28 jan./2020-31 mar./2021)  
(Em 1 mil)

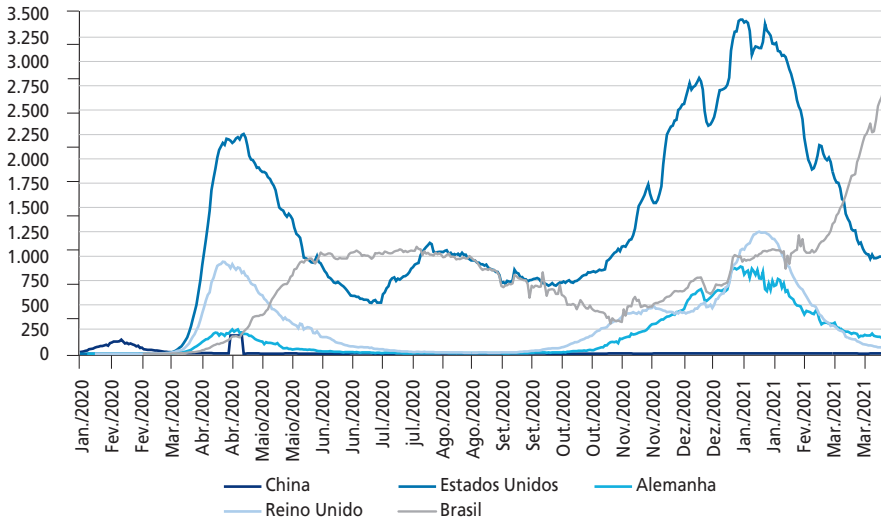


Fonte: OWID (2021).  
Elaboração dos autores.

12. De acordo com IMF (2020a), *box* 1.1, as classificações *acima da linha*, *abaixo da linha* e *passivos contingentes* resultam da avaliação do impacto diferenciado de medidas fiscais e parafiscais nas contas públicas. As medidas acima da linha se refletem diretamente no saldo do orçamento público e no endividamento do governo. Medidas abaixo da linha envolvem a criação de ativos para o setor público por meio de, por exemplo, injeção de capital ou suporte financeiro pela concessão de empréstimos às empresas. Por sua vez, quando o setor público oferece garantia ao endividamento de outros agentes, tal operação representa a criação de um passivo contingente, posto que o setor público pode ser acionado como garantidor, a depender do desempenho econômico do tomador, o que levará a uma redução de seu patrimônio líquido.



GRÁFICO 3  
Mortes diárias por Covid-19 – média móvel dos últimos sete dias  
(28 jan./2020-31 mar./2021)



Fonte: OWID (2021).  
Elaboração dos autores.

A China, epicentro inicial da pandemia, registrou o primeiro caso de infecção pelo novo coronavírus em novembro de 2019 e a primeira morte provocada pela doença ocorreu em 11 de janeiro de 2020, na cidade de Wuhan, localizada na província de Hubei.<sup>13</sup> O país assistiu a uma única onda de infecções e mortes, entre janeiro e março de 2020, com a média móvel de mortes diárias atingindo o pico de 142 no dia 19 de fevereiro. Em 24 de abril de 2020, a média móvel de mortes foi reduzida a zero. Desde então, essa média não chegou a superar o patamar de quatro mortes diárias, o que aponta para o controle da doença no país. Até o final de março de 2021, a China contabilizou um total de 4.841 mortes por Covid-19, o equivalente a apenas 3,363 mortes por 1 milhão de habitantes.

Para Wang *et al.* (2020), as medidas de isolamento social adotadas em Wuhan, incluindo seu completo *lockdown*, a partir de 23 de janeiro de 2020, tiveram um importante papel na contenção da disseminação do vírus. Além do *lockdown* em Wuhan, Yuan *et al.* (2020) demonstram que as restrições impostas ao deslocamento intermunicipal de pessoas também contribuíram para o controle da pandemia no país. Cabe ressaltar que, mesmo considerando o direcionamento central, várias das medidas de combate à pandemia foram descentralizadas, ficando a cargo das províncias chinesas (Zhou e Xin, 2021). Ao longo de 2020 e

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3sTVqqg>>. Acesso em: 7 abr. 2021.

ainda durante 2021, as autoridades chinesas preservaram medidas restritivas e de isolamento social, como o controle à entrada de cidadãos estrangeiros.<sup>14</sup> Ademais, fez-se testagem em massa para realizar o devido isolamento de pessoas infectadas e usaram-se ferramentas digitais para a detecção precoce de novos surtos da doença.

Quanto à vacinação na China, o início da aplicação dos imunizantes ocorreu em julho de 2020, ainda em caráter experimental (Woodyatt, 2020). Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS),<sup>15</sup> até 4 de abril de 2021, 139,97 milhões de doses já haviam sido administradas. O êxito em conter o avanço da pandemia ainda em seus estágios iniciais permitiu a mitigação de perdas econômicas à China. O PIB chinês apresentou crescimento de 2,3% em 2020, a despeito de uma retração de 6,8% no primeiro trimestre daquele ano (IMF, 2021a). É válido ressaltar que, entre as principais economias do mundo, a China foi a única que não apresentou uma recessão.

Os Estados Unidos registraram seu primeiro caso de Covid-19 em 22 de janeiro de 2020 e a primeira morte provocada pela doença aconteceu em 29 de fevereiro do mesmo ano (OWID, 2021). Observa-se no país uma primeira subida da curva de novas mortes por Covid-19 em março e abril de 2020, seguida por queda e estabilização, até um novo aumento entre julho e agosto. A partir de outubro, no entanto, pode-se afirmar que houve a emergência de uma segunda onda, muito mais intensa, tanto com relação ao número de casos diários quanto ao número de mortes, que perdurou até janeiro de 2021. A partir de então, essa segunda onda começou a perder força de modo rápido, embora os números de novos casos e de mortes ainda fossem alarmantes. Em fevereiro, iniciou-se uma tendência de queda persistente.

Convém notar que a pandemia de Covid-19 nos Estados Unidos não foi um fenômeno distribuído de forma homogênea entre estados, condados e municípios (Mervosh, Lu e Swales, 2020). A título de exemplo, os estados liderados por republicanos e do meio-oeste têm os níveis mais baixos de rigor nas políticas restritivas, mesmo quando apresentam uma contagem crescente de casos.<sup>16</sup>

Nota-se que a administração da crise sanitária por parte do governo de Donald Trump favoreceu a descoordenação de esforços ligados à economia, à saúde e ao bem-estar com vistas à mitigação dos impactos da pandemia de Covid-19. Em outras palavras, apesar das orientações do Centers for Disease Control and Prevention (CDC), de universidades e de agências federais de segurança interna, a contraíndicação por parte do presidente de medidas restritivas, uso de máscaras e higienização de ambientes, aliada à campanha massiva para o

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3myrXB6>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

15. Disponível em: <<https://bit.ly/3mBL25d>>. Acesso em: 7 abr. 2021.

16. Disponível em: <<https://bit.ly/3krrnJZ1>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

uso de medicamentos e tratamentos precoces ineficazes, contribuiu decisivamente para que a pandemia se transformasse em uma grave crise sanitária, econômica e social no país. A mudança de liderança no governo dos Estados Unidos, com a posse do presidente Joe Biden em 20 de janeiro de 2021, demonstra uma inflexão nas medidas de combate à pandemia e no compromisso em contê-la, por meio de ampla campanha de vacinação, bem como no compromisso em retomar a atividade econômica do país.

Desde que a distribuição de vacinas começou nos Estados Unidos, em 14 de dezembro de 2020, o país aumentou rapidamente o ritmo de aplicação de doses, chegando a aplicar mais de 3 milhões de doses por dia, em média, nas primeiras semanas de abril de 2021.<sup>17</sup> Em 31 de março, os percentuais de vacinados entre a população norte-americana eram de 29,18% (ao menos uma dose de vacina) e 16,33% (completamente imunizados) (OWID, 2021). Segundo IMF (2021a), estima-se que o PIB do país tenha diminuído 3,5% em 2020, com fortes consequências negativas sobre o mercado de trabalho.

Na Alemanha, o registro do primeiro caso de Covid-19 ocorreu em 27 de janeiro de 2020 e o das duas primeiras mortes, em 9 de março daquele ano (OWID, 2021). O país já enfrentou duas ondas de mortalidade pela doença, sendo a segunda de intensidade e duração bastante superiores. A primeira onda se estendeu do final de março ao início de junho de 2020, com pico de 248 mortes por dia, em média, em 21 de abril. Do início de junho ao final de outubro de 2020, as mortes por Covid-19 no país estiveram razoavelmente sob controle, jamais ultrapassando a média diária de 25. A segunda onda se iniciou no final de outubro e atingiu o pico de 894 mortes em 13 de janeiro de 2021. Em 31 de março de 2021, a Alemanha apresentava um total acumulado de 76.589 mortes por Covid-19, o que correspondia a 914,125 óbitos por 1 milhão de habitantes.

Entre os países europeus mais populosos, a Alemanha foi o que apresentou os melhores resultados em termos do número de mortes, sobretudo na primeira fase da pandemia. Em todo o período, foram adotadas medidas sanitárias diversas. Restrições à circulação de pessoas (*lockdowns*) e proibições ao funcionamento de atividades econômicas não essenciais ocorreram em escala nacional, abrangendo simultaneamente todos os dezesseis estados alemães, entre março e abril de 2020 e entre dezembro de 2020 e março de 2021. O país deu início à vacinação em massa de sua população em 26 de dezembro de 2020. Assim como em toda a União Europeia, entretanto, o ritmo da vacinação tem sido relativamente lento. Findo o mês de março de 2021, apenas 11,86% dos alemães já haviam recebido a primeira dose da vacina. Conforme IMF (2021a), o PIB alemão recuou 4,9% em 2020, a menor queda entre as maiores economias europeias.

---

17. Disponível em: <<https://bit.ly/3jgiYT5>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

O Reino Unido teve o seu primeiro caso de Covid-19 confirmado em 31 de janeiro de 2020 e a primeira morte provocada pela doença ocorreu em 6 de março do mesmo ano (OWID, 2021). Tal como em outros países europeus, verificou-se a ocorrência de duas grandes ondas de mortalidade. A primeira delas teve início no final de março de 2020 – pico em 13 de abril, com o registro médio de 943 mortes diárias, e término em meados de julho daquele ano. Entre meados de julho e o final de setembro, a média diária de mortes ficou num nível razoavelmente baixo, jamais tendo ultrapassado a marca de 25 mortes por dia e estando a maior parte desse período abaixo de 15 mortes diárias. A segunda onda, por sua vez, teve início após nova subida da curva de mortes no final de setembro, seguida por estabilização no patamar de 400 a 530 mortes diárias em dezembro, nova ascensão de mortes a partir de janeiro de 2021, com pico de 1.253 mortes no dia 23 daquele mês, porém queda desde então. O mês de março de 2021 encerrou-se com um total de 126.955 mortes, o equivalente a 1.870,12 mortes a cada 1 milhão de habitantes no país.

A exemplo de várias outras nações europeias, nos quatro países do Reino Unido – Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte –, foram adotadas medidas sanitárias envolvendo a suspensão de atividades não essenciais e a restrição à circulação de pessoas. Houve, contudo, momentos diversos de aplicação entre eles e graus variados de intensidade, sendo as medidas, em geral, mais brandas nos períodos de menor mortalidade e mais severas (*lockdowns*) diante do agravamento do número de mortes. Em 8 de dezembro de 2020, o Reino Unido tornou-se a primeira nação ocidental a iniciar a vacinação em massa. Esta segue em ritmo acelerado: em 31 de março de 2021, 45,88% dos habitantes do país já haviam tomado a primeira dose da vacina, o segundo maior percentual entre países com mais de 500 mil habitantes (atrás apenas de Israel), muito superior ao que se verifica na Europa continental. Segundo IMF (2021a), o PIB do Reino Unido sofreu uma contração de 9,9% em 2020, a maior queda anual já registrada na história.

O Brasil, por sua vez, registrou seu primeiro caso de Covid-19 em 26 de fevereiro de 2020 e a primeira morte provocada pela doença em 17 de março do mesmo ano, ambos em São Paulo. Uma primeira onda de Covid-19 se intensificou no país entre abril e agosto de 2020, com lenta queda no número de mortes e casos entre setembro e novembro. A partir de dezembro, o país passou a enfrentar uma segunda onda da pandemia associada à disseminação da variante amazônica (P.1), de maior potencial de transmissão, e ao relaxamento de medidas restritivas. Em números absolutos, entre janeiro e março de 2021, houve 126.566 mortes no país, o equivalente a quase 40% do total de mortes ocorridas entre março de 2020 e março de 2021, que somou 321.515. Esse total, contabilizado em 31 de março de 2021, equivalia a 1.512,589 por 1 milhão de habitantes.

Diante da postura negacionista do presidente Jair Bolsonaro em relação ao vírus, o país careceu de uma política coordenada de combate à pandemia, de sorte que medidas mais restritivas de isolamento social ficaram sob responsabilidade de governos municipais e estaduais. Em mais de uma oportunidade, o chefe de Estado brasileiro minimizou os impactos da pandemia e as necessárias medidas sanitárias para combate e atenuação de seus efeitos na saúde pública, sob a justificativa de que medidas de isolamento social teriam efeitos econômicos perversos, como elevação do desemprego e queda da renda (Arcanjo, 2021). Essa postura, no entanto, pode denotar o baixo comprometimento do governo federal com a preservação de vidas e, ao mesmo tempo, a baixa disposição em adotar medidas efetivas para atenuar os efeitos econômicos.

A vacinação no Brasil teve início em 17 de janeiro de 2021 e, até 31 de março, 17.113.726 pessoas (cerca de 8% da população) tinham recebido a primeira dose e 4.687.161 pessoas (cerca de 2,2% da população) tinham recebido as duas doses do imunizante.<sup>18</sup> No final de março, o país estava aplicando cerca de 600 mil doses por dia. No que diz respeito ao aspecto econômico, em junho de 2020, IMF (2020b) chegou a projetar uma queda de 9,1% do PIB no país. A queda do PIB em 2020, no entanto, foi de 4,1%,<sup>19</sup> atenuada em função das medidas adotadas, especialmente do auxílio emergencial.

### 3 MEDIDAS FISCAIS E PARAFISCAIS

A política fiscal assumiu dimensões diferentes no conjunto de países analisados, tanto do ponto de vista quantitativo quanto do qualitativo. Como primeira aproximação, o gráfico 4 apresenta as medidas fiscais e parafiscais como percentual do PIB dos respectivos países.

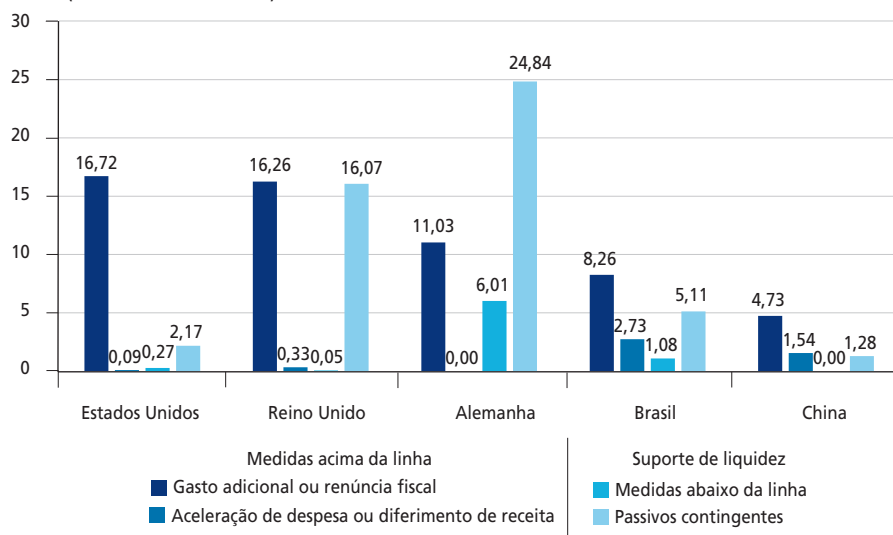
No sentido de avançar na interpretação comparativa entre os países, explicitam-se as medidas implementadas pelas cinco economias selecionadas nas subseções a seguir: i) medidas acima da linha; e ii) medidas abaixo da linha e passivos contingentes.

---

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3jdfCQG>>. Acesso em: 6 abr. 2021.

19. Disponível em: <<https://bit.ly/2Wll7CD>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

**GRÁFICO 4**  
**Medidas fiscais e parafiscais em resposta à Covid-19 (2020)**  
 (Em % do PIB de 2020)



Fonte: IMF (2021b).  
 Elaboração dos autores.

### 3.1 Medidas acima da linha

Conforme se observa na tabela 1, a despeito da relevância assumida pelas medidas acima da linha de modo relativamente disseminado para os casos selecionados, evidencia-se a diversidade da composição das medidas adotadas. Assim, busca-se, a seguir, sistematizar comparativamente as respostas fiscais nesse âmbito.

**TABELA 1**  
**Medidas acima da linha**

País	Gasto adicional ou renúncia fiscal						Aceleração de despesa ou diferimento de receita	
	Subtotal		Setor de saúde		Outros setores		US\$ bilhões	% do PIB
	US\$ bilhões	% do PIB	US\$ bilhões	% do PIB	US\$ bilhões	% do PIB		
Estados Unidos	3.503,30	16,72	483,80	2,31	3.019,50	14,41	18,00	0,09
Reino Unido	440,55	16,26	144,71	5,34	295,83	10,92	8,96	0,33
Alemanha	417,74	11,03	45,53	1,20	372,21	9,83	0,00	0,00
Brasil	117,69	8,26	16,66	1,17	101,03	7,09	38,92	2,73
China	710,77	4,73	21,31	0,14	689,46	4,59	231,90	1,54

Fonte: IMF (2021b).  
 Elaboração dos autores.

### 3.1.1 China

As medidas acima da linha adotadas pela China diante da pandemia da Covid-19, em 2020, totalizaram US\$ 943 bilhões, equivalentes a 6,2% do PIB (tabela 1). Desse montante, US\$ 711 bilhões (4,7% do PIB) foram referentes aos gastos adicionais e às renúncias fiscais, enquanto US\$ 232 bilhões (1,5% do PIB) corresponderam à aceleração de despesas e ao diferimento de receitas.

As despesas adicionais no setor da saúde, que somaram US\$ 21 bilhões, foram dirigidas a medidas de controle e prevenção da pandemia e à gestão do atendimento de emergência do sistema público de saúde. Além disso, concedeu-se a isenção de tarifas sobre a importação de medicamentos e suprimentos hospitalares.

Os gastos adicionais nos demais setores totalizaram US\$ 450 bilhões (3% do PIB). Esse valor foi despendido em: i) ajuda aos governos locais para medidas de suporte ao emprego e atendimento de necessidades básicas de subsistência; ii) ampliação da cobertura e dos benefícios do Dibaio, um programa de assistência social, de modo a fornecer suporte às famílias afetadas pela pandemia e em condições de vulnerabilidade e pobreza; iii) restituição dos prêmios de seguro, referentes a 2019, às empresas que não realizassem ou minimizassem demissões; iv) prorrogação, por mais dois anos, do subsídio à compra de veículos de baixa emissão de poluentes; v) extensão do benefício do seguro-desemprego aos trabalhadores migrantes; e vi) ampliação do limite à emissão de títulos especiais dos governos locais (ou seja, dos governos em nível subnacional), os quais poderiam ser utilizados para financiar projetos de investimento.

A renúncia de receitas fiscais para além da área da saúde correspondeu ao montante de US\$ 240 bilhões, subdividido em: i) isenção do imposto sobre o valor agregado (IVA) sobre bens e serviços relacionados ao controle da pandemia, além de isenções aos *small taxpayers* da província de Hubei; ii) renúncia ao recebimento do IVA de instituições financeiras que estendessem empréstimos abaixo de US\$ 145 mil às pequenas e médias empresas; iii) redução do IVA às operações de compra e venda de veículos usados; iv) redução do imposto de renda a empresas em setores afetados pela pandemia; e v) isenção da contribuição à seguridade social de empregadores da província de Hubei.

Entre as medidas de aceleração de gastos, com exceção da área da saúde, foi adiantada a emissão de US\$ 232 bilhões em títulos especiais dos governos locais. Quanto às receitas fiscais que foram diferidas, cujo montante não possui estimativas de IMF (2021b), estão contidos: adiamento, em seis meses, dos pagamentos à seguridade social pelas empresas que sofreram sérios impactos sob suas cadeias de produção e operação; e prorrogação do prazo de pagamento de impostos pelos trabalhadores autônomos e por micro e pequenas empresas até 2021.

### 3.1.2 Estados Unidos

Para os Estados Unidos, observa-se um volume de recursos de US\$ 3,5 trilhões (16,71% do PIB) referente aos gastos adicionais ou às renúncias de receitas fiscais em 2020, situado no conjunto das medidas acima da linha (tabela 1).

Uma parcela desse montante é relacionada ao setor de saúde. Segundo sua destinação legal, a origem dos recursos pode ser apresentada do seguinte modo.

- Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act: lei federal aprovada em março de 2020, que destinou US\$ 6,8 bilhões para tratamentos, medicamentos e medidas de saúde pública.
- Families First Coronavirus Response Act: outra lei federal aprovada em março de 2020, que inclui gastos com o Medicare, o Medicaid e outros programas de saúde e bem-estar social, com custo estimado de US\$ 178,9 bilhões.
- Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (ou Cares Act):<sup>20</sup> lei aprovada no final de março de 2020, com o aditivo de US\$ 128,8 bilhões para gastos com saúde, que inclui a provisão de hospitais (US\$ 100 bilhões), o CDC (US\$ 4,3 bilhões) e o desenvolvimento de vacinas, além de expansão dos pagamentos para o Medicare, bem como o fornecimento de vantagens fiscais para alguns tipos de despesas médicas.<sup>21</sup>
- Paycheck Protection Program<sup>22</sup> (PPP) and Health Care Enhancement Act: lei aprovada no final de abril de 2020, que destinou US\$ 75 bilhões para hospitais e US\$ 25 bilhões para testes, com custo orçamentário total de US\$ 99,6 bilhões.<sup>23</sup>
- Consolidated Appropriation Act: lei federal aprovada em dezembro de 2020, que acrescentou mais US\$ 20 bilhões para a aquisição de vacinas, US\$ 9 bilhões para a distribuição de vacinas, US\$ 22 bilhões para testagem, rastreamento e programas de mitigação da Covid-19, além

---

20. Para uma apresentação das políticas abrangidas pela Cares Act e o seu valor total, ver Amitrano, Magalhães e Silva (2020, p. 27-29).

21. Esses valores referem-se apenas àqueles destinados diretamente ao setor de saúde no âmbito da Cares Act. Estima-se que o pacote total represente US\$ 2,2 trilhões – a segunda maior dotação orçamentária da história econômica americana autorizada numa única lei (cerca de 9,51% do PIB dos Estados Unidos).

22. Programa de proteção ao salário e assistência a pequenas empresas.

23. Cabe destacar que os valores correspondem somente aos gastos relacionados à testagem em massa e ao tratamento hospitalar, isto é, gastos na área de saúde; logo, todos os benefícios do PPP para a manutenção do emprego e da renda, assim como o seu custo em termos de orçamento público, foram excluídos do cálculo.



de outros US\$ 9 bilhões para prestadores de serviço de saúde e outras medidas de suporte, totalizando US\$ 60 bilhões.<sup>24</sup>

Ainda no âmbito da saúde, estima-se que o governo federal dos Estados Unidos tenha renunciado a US\$ 9 bilhões em receitas devido à expansão das despesas médicas qualificadas.<sup>25</sup>

Há também um conjunto de gastos adicionais e renúncias fiscais que compreende outras áreas. Da mesma maneira, os recursos podem ser apresentados segundo sua destinação legal.

- Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act: lei aprovada no início de março de 2020, que liberou recursos na ordem de US\$ 1,2 bilhão ao financiamento da saúde pública e apoio de agências estaduais e locais.
- Families First Coronavirus Response Act: aprovada em meados de março de 2020, inclui duas semanas de licença ou auxílio-doença remunerado e até três meses de licença de emergência para os infectados (com pagamento equivalente a dois terços dos salários). Além disso, a lei prevê assistência alimentar, testagem gratuita e recursos financeiros para os estados usarem com o Medicaid. Por fim, o seguro-desemprego foi ampliado na monta de US\$ 1 bilhão. Estima-se o custo dessa lei em US\$ 38,8 bilhões.
- Cares Act: acrescenta US\$ 437 bilhões para o seguro-desemprego e US\$ 350 bilhões em recursos de emergência, além de US\$ 349 bilhões em empréstimos perdoáveis a pequenas empresas. O aumento estimado nos gastos com essa lei é de US\$ 1,5 bilhão.
- PPP and Health Care Enhancement Act: inclui US\$ 62,1 bilhões para os programas de empréstimo da Small Business Administration (SBA) – agência federal responsável por auxiliar, fomentar e assistir as pequenas empresas e negócios para preservar a livre iniciativa e fomentar a competição nos Estados Unidos – e outras despesas, bem como US\$ 321 bilhões para o PPP.
- Em agosto de 2020, o governo federal realocou US\$ 44 bilhões do Disaster Relief Fund do Departamento de Segurança Interna para

---

24. Mais uma vez, os valores correspondem somente aos gastos diretos com saúde. A Public Law 133-116 (Lei nº 133 da 116ª reunião do Congresso dos Estados Unidos) totaliza um valor de US\$ 2,3 trilhões, maior inclusive que a Cares Act para o ano fiscal que termina em setembro de 2021.

25. A Cares Act ampliou o rol de despesas médicas que podem ser reembolsadas pelos planos de saúde ou subsidiadas pelo próprio governo por meio das seguradoras de saúde.

fornecer auxílios-desemprego adicionais de US\$ 300 por semana após o término dos benefícios já ampliados.

- Consolidated Appropriation Act: aprovada em dezembro de 2020, a lei incluía US\$ 324 bilhões de apoio às famílias, US\$ 395 bilhões de apoio às empresas, US\$ 92 bilhões para educação e creches, além de US\$ 7 bilhões destinados a outras medidas de apoio às famílias e empresas.

Em termos de renúncia de receitas, para outras áreas além da saúde, estima-se um valor na ordem de US\$ 382,5 bilhões por meio da Cares Act, sendo US\$ 288 bilhões referentes a mudanças no pagamento do imposto de renda, a fim de aumentar a renda disponível das famílias, e cerca de US\$ 94 bilhões referentes à Families First Coronavirus Response Act.<sup>26</sup>

Ainda no conjunto de políticas acima da linha, cabe destacar a antecipação de gastos e o diferimento de receitas em outras áreas além da saúde, estimadas em US\$ 18 bilhões, com duas principais medidas: i) a extensão do prazo de preenchimento do imposto de renda do Internal Revenue Service em noventa dias e o diferimento na cobrança dos impostos dos empregadores sobre os salários para 2021 e 2022; e ii) a introdução do diferimento do imposto sobre a folha de pagamento da previdência social dos funcionários (US\$ 1,7 bilhão) e a ampliação do diferimento na cobrança dos empréstimos federais a estudantes (US\$ 4,3 bilhões).

### 3.1.3 Alemanha

As medidas acima da linha praticadas pelo governo da Alemanha até o fim de 2020, em reação à pandemia da Covid-19, contabilizavam um total de US\$ 418 bilhões, equivalentes a 11% do PIB (tabela 1). Esse valor é integralmente referente aos gastos adicionais ou às renúncias fiscais, posto que não há estimativas quanto às receitas diferidas (IMF, 2021b).

O gasto adicional em saúde (US\$ 46 bilhões) envolveu a ampliação de capacidade hospitalar, a compra de equipamentos médicos, a realização de pesquisas (inclusive sobre vacinas) e a execução de campanhas de informação.

O gasto adicional em outras áreas (US\$ 325 bilhões) contou com: i) subsídios para pequenas empresas e trabalhadores autônomos duramente atingidos; ii) ampliação do acesso a creches e benefícios básicos de seguridade social; iii) alívio temporário do pagamento de aluguel para inquilinos afetados; iv) suporte de renda às famílias; v) incentivos para o investimento verde e digital; e vi) apoio às empresas e famílias por meio da ampliação do já existente programa

26. Disponível em: <<https://bit.ly/2WoOdma>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

Kurzarbeit, um regime de retenção de emprego que estabelece uma redução total ou parcial da jornada de trabalho, com o empregador mantendo o pagamento integral do salário pelas horas trabalhadas e o governo alemão arcando com o pagamento de uma percentagem da remuneração normal do empregado pelas horas não trabalhadas. Já a renúncia fiscal em outras áreas (US\$ 48 bilhões) contou com: i) redução temporária do IVA; ii) benefícios fiscais corporativos, isto é, cortes nos impostos pagos por empresas; iii) benefícios de renda pessoal, isto é, cortes no imposto de renda; e iv) redução da contribuição previdenciária.

As medidas de diferimento de receitas, por sua vez, incluíram opções de diferimento de pagamentos de impostos e redução de pré-pagamentos até o final de 2020 sem penalidades.

### 3.1.4 Reino Unido

Até 31 de dezembro de 2020, o conjunto de medidas acima da linha adotadas pelo governo do Reino Unido perfazia um cômputo total de US\$ 450 bilhões (16,6% do PIB), dos quais US\$ 441 bilhões foram destinados aos gastos adicionais e às renúncias de receitas e US\$ 9 bilhões referiam-se à aceleração de despesas e ao diferimento de receitas (tabela 1).

O gasto adicional em saúde (US\$ 142 bilhões) consistiu em financiamento ao sistema público de saúde do Reino Unido, o National Health Service (NHS), incluindo a ampliação do número de leitos hospitalares, equipe médica e equipamentos. Por sua vez, a renúncia fiscal em saúde (US\$ 3 bilhões) consistiu na isenção do IVA e de tarifas alfandegárias sobre importações médicas.

O gasto adicional em outras áreas (US\$ 271 bilhões) compreendeu o seguinte:

- Coronavirus Job Retention Scheme, um programa de preservação de empregos, com a concessão de subsídios para o pagamento dos salários de empregados liberados e de contribuições de seguridade social de empresas (inicialmente por três meses e estendido até março de 2021);
- apoio à renda para trabalhadores autônomos (inicialmente por três meses e prorrogado por seis meses);
- licença médica remunerada para indivíduos em isolamento e compensação para pequenas empresas por até duas semanas, bem como apoio para pessoas de baixa renda que precisam se isolar;
- subvenções diretas para pequenas empresas nos setores mais afetados (varejo e hotelaria);

- apoio aos vulneráveis, expandindo os programas Universal Credit (crédito universal) e Working Tax Credit (benefício concedido às pessoas que trabalham e têm baixa renda) até abril de 2021;
- apoio à renda, com aumentos do Local Housing Allowance (auxílio habitacional);
- destinação de recursos para apoio internacional, com US\$ 192 milhões disponibilizados para o Catastrophe Containment and Relief Trust e empréstimos de US\$ 2,8 bilhões para o Poverty Reduction and Growth Trust, ambos do FMI, para ajudar países de baixa renda;
- apoio do governo para instituições de caridade;
- cobertura do custo de 25 horas de trabalho por semana com o salário mínimo nacional por seis meses para desempregados contratados de até 24 anos;
- fornecimento de suporte para impulsionar a busca de trabalho, habilidades e aprendizagens;
- concessão de direito a um desconto de 50%, limitado a US\$ 12,8, a cada jantar em agosto, como forma de estimular o setor de bares e restaurantes, num momento de menor gravidade da pandemia;
- descarbonização do setor público e habitação social (US\$ 1,4 bilhão) e programa Green Homes Grant (US\$ 3,8 bilhões);
- ajuda na procura de emprego aos solicitantes de subsídio na condição de desempregados há, pelo menos, treze semanas;
- subsídio para empresas que precisaram fechar (US\$ 6,4 bilhões);
- transferências adicionais para governos locais (US\$ 2,6 bilhões).

A renúncia fiscal em outras áreas (US\$ 25 bilhões), por sua vez, compreendeu: i) isenção do imposto de propriedade (taxa de negócios) para empresas nos setores afetados por doze meses; ii) corte temporário do *stamp duty land tax* (imposto sobre aquisição de terras e imóveis) por dez meses; e iii) redução da taxa do IVA para hotelaria, acomodação e atrações por oito meses.

O adiantamento de despesas (US\$ 5 bilhões) envolveu a antecipação de gastos com infraestrutura pública para o ano fiscal de 2020-2021. Já o diferimento de arrecadações (US\$ 4 bilhões) envolveu o diferimento do IVA do segundo trimestre de 2020 até o fim do ano fiscal (encerrado no início de abril de 2021) e o diferimento do imposto de renda dos trabalhadores autônomos até o final de janeiro de 2021.

### 3.1.5 Brasil

As medidas adotadas pelo governo federal brasileiro decorreram, fundamentalmente, da declaração de “estado de calamidade pública” e da aprovação do “orçamento de guerra” em 2020. Esse cenário permitiu que o orçamento não precisasse cumprir as regras fiscais vigentes, em particular o teto de gastos. No total, as medidas acima da linha anunciadas pelo governo federal até o fim de 2020 contabilizavam um montante equivalente a 11% do PIB, com R\$ 608,45 bilhões (US\$ 117,69 bilhões) em gastos adicionais e renúncias fiscais e R\$ 201,21 bilhões (US\$ 38,92 bilhões) em aceleração de gastos e diferimentos de receitas (tabela 1).

Ao considerar as medidas diretamente relacionadas com o setor da saúde, destinou-se o valor de R\$ 86,13 bilhões (US\$ 16,66 bilhões). Em termos relativos, esse valor representou 14,15% do volume mobilizado em gastos adicionais e renúncias fiscais em todos os setores (tabela 1).

Em contrapartida, ao considerar o volume efetivamente empenhado pelo governo federal de recursos relacionados ao setor de saúde, foram R\$ 42,7 bilhões (US\$ 8,25 bilhões) com gastos para compra de equipamentos e testes, contratação de pessoal, auxílio financeiro a hospitais, entre outras medidas.<sup>27</sup> Em termos relativos, esse valor representou apenas 8,15% dos gastos totais com a pandemia.

Ainda no âmbito de medidas ao setor de saúde, apenas R\$ 2,2 bilhões (US\$ 425,5 milhões)<sup>28</sup> foram empenhados na aquisição de doses das vacinas. Ademais, somam-se às medidas relacionadas com gastos com a saúde outros R\$ 10 bilhões (US\$ 1,89 bilhão) aprovados no Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus.<sup>29</sup>

Em termos de renúncia fiscal relacionada à área da saúde, o impacto das receitas que deixaram de ser recebidas para ajudar diretamente no combate à pandemia foi orçado em R\$ 6,4 bilhões (US\$ 1,12 bilhão).<sup>30</sup> Destacam-se as reduções das alíquotas de importação e outras medidas de desoneração sobre produtos essenciais, como medicamentos e bens de uso médico-hospitalar.

Quanto aos gastos adicionais não diretamente relacionados à saúde, cabe destacar o papel do auxílio emergencial, que foi o protagonista do conjunto de medidas econômicas de combate à pandemia no país, com gasto de R\$ 293,11

27. Disponível em: <<https://bit.ly/3jimBba>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

28. Este valor é dez vezes mais baixo que a medida provisória assinada em dezembro de 2020 e prorrogada para 2021, que destinou R\$ 20 bilhões (US\$ 3,86 bilhões) para a aquisição de vacinas.

29. Disponível em: <<https://bit.ly/3jimBba>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

30. Disponível em: <<https://bit.ly/3jdi49E>>. Acesso em: 9 abr. 2021.

bilhões (US\$ 56,69 bilhões). Esse valor representou 56% dos gastos totais e 80% do gasto com políticas de transferência direta de renda.<sup>31</sup>

A concessão do benefício em 2020 se deu em duas etapas. A primeira etapa teve cinco parcelas de R\$ 600 (US\$ 116,05) e começou a ser paga em abril de 2020, após modificação pelo Congresso Nacional da proposta do governo federal, que previa o pagamento de R\$ 200 (US\$ 38,68) para cerca de 38 milhões de pessoas. A segunda começou em setembro do mesmo ano e teve quatro parcelas de R\$ 300 (US\$ 58,02). As duas etapas permitiram que até dois membros da família recebessem o benefício, além de possibilitar que mães chefes de família monoparental recebessem duas cotas – R\$ 1.200 (US\$ 232,1) e R\$ 600 (US\$ 116,05), respectivamente. O programa como um todo atendeu cerca 67,9 milhões de pessoas, pouco mais de 30% da população brasileira.<sup>32,33</sup>

O Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm) representou cerca de 6,4% do total de gastos da União com a Covid-19 em 2020, com cerca de R\$ 33,5 bilhões (US\$ 6,47 bilhões), segundo o Tesouro Nacional.<sup>34</sup> Com esse programa, o empregador pôde, por meio de acordos individuais ou coletivos, suspender contratos de trabalho em andamento por até sessenta dias ou reduzir a jornada de trabalho e salário por até noventa dias. Quanto ao trabalhador, este recebeu o benefício pago com relação ao seguro-desemprego a que teria direito caso fosse demitido e teve garantido o emprego pelo tempo de vigência dos acordos e pelo mesmo tempo depois que o acordo terminasse.

No caso dos contratos suspensos, os trabalhadores de empresas com renda bruta inferior a R\$ 4,8 milhões (US\$ 928,4 mil) receberam da União o equivalente ao total do seguro-desemprego. Caso a renda bruta da empresa fosse superior a R\$ 4,8 milhões, a empresa deveria arcar com 30% do salário em contrato e a União com o equivalente a 70% do seguro-desemprego. No caso da redução das jornadas de trabalho, o programa previa reduções de 25%, 50% e 70% de jornadas e salários.

Ainda com relação a gastos não diretamente relacionados com a saúde, o governo federal fez repasses de verbas para estados e municípios. A Lei nº 14.041

31. Disponível em: <<https://bit.ly/3jimBba>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

32. A importância do auxílio emergencial pode ser verificada na atenuação da queda do PIB brasileiro em 2020, além de se apresentar como uma medida que, de fato, possibilitou o distanciamento social. Segundo Sanches, Cardomingo e Carvalho (2021), na ausência do auxílio, a economia poderia ter apresentado queda entre 8,4% e 14,8% do PIB, muito superior ao resultado efetivamente observado. Adicionalmente, ver Gonçalves *et al.* (2021) e Paula (2021).

33. Ao final do primeiro trimestre de 2021, meses após o fim do pagamento do auxílio em 2020, uma nova rodada de concessão de auxílio financeiro emergencial foi aprovada. Dessa vez, o benefício é de R\$ 150 (US\$ 29,01) para pessoas que moram sós, de R\$ 250 (US\$ 48,35) para famílias de duas ou mais pessoas e de R\$ 375 (US\$ 72,53) para mães chefes de família monoparental. Apenas uma pessoa por família receberá o benefício e a previsão do governo federal é que 45,6 milhões de pessoas sejam atendidas. A Emenda Constitucional nº 109 limitou o gasto com esta etapa do auxílio em até R\$ 44 bilhões (US\$ 8,51 bilhões).

34. Disponível em: <<https://bit.ly/3jimBba>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

disponibilizou R\$ 16 bilhões (US\$ 3,09 bilhões) para compensar as perdas no Fundo de Participação dos Estados (FPE) e no Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Houve repasse de R\$ 3 bilhões (US\$ 580,27 milhões) via Lei Aldir Blanc para ajudar o setor cultural. Nesse caso, os municípios receberam os valores para a promoção de atividades culturais, assim como para subsidiar a manutenção de espaços artísticos e outras organizações culturais. Além disso, os estados receberam recursos para o pagamento de três parcelas de R\$ 600 (US\$ 116,05) a trabalhadores da cultura.

No que tange aos entes federativos, o principal programa foi o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. Em termos de repasse, ele destinou cerca de R\$ 60 bilhões (US\$ 11,06 bilhões), sendo R\$ 10 bilhões (US\$ 1,93 bilhões) mencionados anteriormente como diretamente para gastos com saúde e outros R\$ 50 bilhões (US\$ 9,67 bilhões) para uso livre, sendo R\$ 30 bilhões (US\$ 5,8 bilhões) para estados e R\$ 20 bilhões (US\$ 3,86 bilhões) para municípios. O Distrito Federal recebeu uma cota de R\$ 154,6 milhões (US\$ 29,9 milhões).

Além do auxílio financeiro direto, o programa previu a suspensão de dívidas de estados e municípios com a União, assim como a suspensão das dívidas dos municípios com a Previdência Social. Sem considerar eventuais dívidas com os bancos privados, essas medidas deram ao programa o valor concedido de R\$ 119,8 bilhões (US\$ 23,17 bilhões).<sup>35,36</sup>

Adicionalmente, cerca de R\$ 370 milhões (US\$ 71,56 milhões) foram gastos com a ampliação do Bolsa Família e outros R\$ 900 milhões (US\$ 174,08 milhões) foram destinados ao pagamento da conta de luz de famílias de baixa renda por três meses. Além disso, o governo federal modificou a programação financeira do orçamento para alguns recebimentos e pagamentos sem impacto no resultado anual – em destaque o diferimento do Programa de Integração Social/Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins) e da contribuição patronal por dois meses, além da antecipação do 13º salário de aposentados e pensionistas. Em termos de renúncia fiscal, destaca-se a redução do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) incidente sobre operações de crédito, o que teve um impacto da ordem de R\$ 19,1 bilhões (US\$ 3,69 bilhões).

### **3.2 Medidas abaixo da linha e passivos contingentes**

A tabela 2 sintetiza as medidas fiscais e parafiscais destinadas a oferecer suporte de liquidez. Observa-se a relevância destacada dessas medidas em alguns casos, tais como Alemanha e Reino Unido. Ao mesmo tempo, uma vez que a mensuração

35. Quando aprovado pelo Senado, o programa previa cerca de R\$ 125 bilhões (US\$ 24,17 bilhões).

36. Disponível em: <<https://bit.ly/3BdC3eu>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

dessa modalidade de respostas está associada à natureza específica das medidas implementadas, segue-se sua sistematização para cada país.

TABELA 2  
Suporte de liquidez

País	Subtotal		Medidas abaixo da linha		Passivos contingentes			
					Garantias		Operações quase fiscais	
	US\$ bilhões	% do PIB	US\$ bilhões	% do PIB	US\$ bilhões	% do PIB	US\$ bilhões	% do PIB
Estados Unidos	<b>510,00</b>	<b>2,43</b>	56,00	0,27	454,00	2,17	0,00	0,00
Reino Unido	<b>436,70</b>	<b>16,12</b>	1,28	0,05	435,42	16,07	0,00	0,00
Alemanha	<b>1.168,20</b>	<b>30,86</b>	227,65	6,01	940,55	24,84	0,00	0,00
Brasil	<b>88,28</b>	<b>6,19</b>	15,41	1,08	0,00	0,00	72,87	5,11
China	<b>192,76</b>	<b>1,28</b>	0,00	0,00	57,97	0,39	134,79	0,90

Fonte: IMF (2021b).  
Elaboração dos autores.

### 3.2.1 China

As medidas abaixo da linha e de passivos contingentes adotadas pelo governo chinês representaram um volume de US\$ 193 bilhões, que equivalem a 1,3% do PIB (tabela 2). Esse montante, em sua totalidade, refere-se aos passivos contingentes, visto que IMF (2021b) sistematiza as medidas abaixo da linha, porém não fornece estimativas dos valores a elas correspondentes. Na sequência, essas medidas são especificadas.

As medidas abaixo da linha consistiram em: i) aumento de cinco pontos percentuais (de 10% para 15% do valor total do projeto) na permissão concedida aos projetos de infraestrutura financiados pelo Estado para o pagamento de salários; ii) crescimento de 3% para 4% na taxa de transferência de recursos para pagamento de pensões, do governo central para os governos locais; e iii) elevação para 5% da taxa de retenção para reinvestimento sobre os orçamentos dos governos locais.

No que diz respeito às políticas de passivos contingentes, US\$ 58 bilhões foram destinados ao fornecimento de garantias de empréstimos, por meio de ação conjunta entre o fundo nacional de garantias e os bancos. As operações parafiscais, no total de US\$ 135 bilhões, consistiram no seguinte:

- emissão de cheques por parte dos *policy banks*<sup>37</sup> chineses para postergar o pagamento dos juros de empréstimos obtidos por empreendedores individuais e por micro e pequenas empresas (MPEs);

37. Os *policy banks* chineses se referem a três instituições bancárias (Agricultural Development Bank of China, China Development Bank e The Import-Export Bank of China) que visam financiar o desenvolvimento econômico e os projetos de investimento do Estado.



- expansão do recrutamento de recém-graduados pelas empresas estatais pelo período de dois anos consecutivos;
- compromisso das empresas estatais em abrir mais postos de trabalho em distritos de menor renda;
- isenção do pagamento de pedágios em rodovias de 17 de fevereiro de 2020 a 6 de maio do mesmo ano;
- redução de tarifas de ferrovias e aeroportos;
- isenção de tarifas sobre portos;
- redução de 5% no preço da energia elétrica até o fim de 2020 (exceto para indústrias com alto consumo energético);
- isenção às pequenas e médias empresas do setor de serviços do pagamento de aluguéis de propriedades estatais por três meses; e
- concessão de empréstimos com taxas de juros preferenciais e cortes de impostos aos proprietários que concedessem reduções ou isenções em aluguéis.

### 3.2.2 Estados Unidos

Em relação às medidas fiscais e parafiscais adotadas pelos Estados Unidos no âmbito de medidas abaixo da linha, foram destinados, por meio da Cares Act, US\$ 56 bilhões (0,3% do PIB) para empréstimos às empresas em dificuldade por conta da pandemia, tal como as companhias aéreas e o serviço postal. Na categoria de passivos contingentes, a principal medida foi a autorização para o suporte de liquidez, nos termos da seção 13(3)<sup>38</sup> do Federal Reserve (Fed), na ordem de US\$ 454 bilhões (2,2% do PIB), para apoiar a compra de obrigações (dívidas ou passivos) no mercado financeiro primário ou secundário. Não foram adotadas operações parafiscais nos Estados Unidos (tabela 2).

### 3.2.3 Alemanha

As medidas abaixo da linha e de passivos contingentes adotadas pela Alemanha, em 2020, contabilizaram US\$ 1,2 trilhão, o equivalente a 30,8% do PIB (tabela 2). Nesse âmbito das medidas de suporte à liquidez, foi estabelecido o Fundo de Estabilização Econômica (Wirtschaftsstabilisierungsfonds – WSF), no valor total de US\$ 684 bilhões. Esse programa é composto por US\$ 228 bilhões em medidas abaixo da linha, sendo US\$ 114 bilhões em investimentos de capital do governo

---

38. A seção 13(3) garante ao Fed a permissão para o fornecimento de liquidez diretamente a entidades comerciais não bancárias. Esse poder está disponível apenas em tempos de crise e precisa ser aprovado pelo colegiado de governadores dos bancos que compõem o sistema.

em empresas significativamente afetadas (a exemplo da companhia de aviação Lufthansa), por meio da compra de ações, e US\$ 114 bilhões em empréstimo ao banco de desenvolvimento estatal KfW para o financiamento de empresas afetadas que não têm acesso aos programas existentes do banco. Além disso, ele também se compõe de US\$ 456 bilhões em passivos contingentes, com o fornecimento de garantias estatais adicionais a empresas não financeiras para aliviar os gargalos de liquidez e apoiar o refinanciamento. Os passivos contingentes alemães também se compuseram de duas outras políticas: i) aumento do quadro de garantias do governo federal em US\$ 407 bilhões, por meio de uma expansão dos programas existentes do KfW; e ii) aumento das garantias totais fornecidas pelos governos estaduais em US\$ 79 bilhões. Não houve, na Alemanha, adoção de operações parafiscais.

#### 3.2.4 Reino Unido

Para o Reino Unido, as medidas abaixo da linha adotadas em 2020 somaram apenas US\$ 1,3 bilhão (tabela 2). No âmbito dessas medidas, o governo implementou um programa para apoiar as empresas que impulsionassem a inovação por meio de doações e empréstimos e concedeu um empréstimo conversível de US\$ 38,4 milhões à empresa siderúrgica Celsa.

Os passivos contingentes, por sua vez, contabilizaram US\$ 435 bilhões (16,1% do PIB). Nesse âmbito, foram lançadas apenas políticas relacionadas a garantias governamentais sobre empréstimos e depósitos, prescindindo do uso de operações parafiscais. Essas ações contemplaram o seguinte.

- O Coronavirus Business Interruption Loan Scheme (CBILS), em parceria com o British Business Bank, para apoiar as pequenas e médias empresas com acesso a empréstimos de até US\$ 6,4 milhões por até seis anos, em que o governo oferece aos credores uma garantia de 80% sobre cada empréstimo e cobre os primeiros doze meses de pagamento de juros e quaisquer taxas cobradas pelo credor.
- O Coronavirus Large Business Interruption Loan Scheme (CLBILS), que fornece uma garantia governamental de 80% para permitir que os bancos forneçam empréstimos de até 25% do faturamento das empresas, ou até US\$ 256 milhões, para empresas com faturamento anual acima de US\$ 57,6 milhões.
- O Covid Corporate Financing Facility (CCFF), sob o qual o Banco da Inglaterra (Bank of England – BoE) compra a dívida de curto prazo de grandes empresas; o tamanho combinado dos esquemas CBILS, CLBILS e CCCF é de US\$ 422,4 bilhões.

- O Bounce Back Loan Scheme, para ajudar as pequenas e médias empresas a tomar empréstimos entre US\$ 2.560 e US\$ 64 mil por até seis anos, com o governo garantindo 100% do empréstimo e as pequenas e médias empresas não pagando nenhuma taxa ou juros nos primeiros doze meses.
- O Trade Credit Reinsurance Scheme, com a concessão de até US\$ 12,8 bilhões em garantias do governo para o seguro de crédito comercial para transações entre empresas.

### 3.2.5 Brasil

No Brasil, o governo federal adotou medidas em montante equivalente a 6,19% do PIB com o conjunto de medidas abaixo da linha e de passivos contingentes, ou seja, cerca de R\$ 456,4 bilhões (US\$ 88,28 bilhões) (tabela 2). Cabe destacar, nesse sentido, o protagonismo das políticas de crédito com apoio do Tesouro Nacional, assim como o papel dos bancos públicos, em especial do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Banco do Brasil (BB).

Segundo o Banco Central do Brasil (BCB), as principais medidas estiveram reunidas nos seguintes programas: Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese), Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac) e Programa de Capital de Giro para Preservação de Empresas (CGPE). Tais iniciativas foram responsáveis por amparar a concessão de crédito no valor de, aproximadamente, R\$ 155,2 bilhões (US\$ 30,01 bilhões). Desse valor, 94% foram destinados para microempreendedores individuais e para micro, pequenas e médias empresas. Por sua abrangência e relevância, segue uma breve caracterização de cada um dos programas mencionados.<sup>39</sup>

O Pese definiu uma linha de crédito para pequenas e médias empresas<sup>40</sup> com faturamento de até R\$ 50 milhões (9,67 milhões) financiarem folhas de pagamento e quitação de verbas trabalhistas. O programa possibilitou o financiamento de folhas de pagamento de até quatro meses com valor limitado de até dois salários mínimos por empregado, tendo como contrapartida a não demissão do trabalhador entre o momento de assinatura do contrato de empréstimo até sessenta dias após o recebimento da última parcela deste. O financiamento do programa teve recursos da União (85%) e das instituições financeiras participantes (15%) e foi operacionalizado pelo BNDES, responsável pela gestão dos repasses junto a outras instituições financeiras. Para a iniciativa, determinou-se a taxa única prefixada em

39. Disponível em: <<https://bit.ly/3jga1Jh>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

40. A classificação adotada seguiu a metodologia do BNDES de separação das empresas por faixas de acordo com a receita operacional bruta anual. Disponível em: <<https://bit.ly/3gt9LVu>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

3,75% ao ano (a.a.) com um prazo de pagamento de 36 meses, incluindo uma carência de seis meses. O programa concedeu aproximadamente R\$ 8 bilhões (US\$ 1,54 bilhão) em créditos para 131.695 empresas financiadas (81,8% com menos de trinta empregados), alcançando 2,6 milhões de empregados.<sup>41</sup>

O Pronampe operou por meio da concessão de garantias de crédito por parte da União para empréstimos a micro e pequenas empresas em busca de financiamento para capital de giro junto ao sistema financeiro. Nesse caso, as instituições financeiras utilizaram recursos próprios, mas puderam acessar garantias que somaram R\$ 27,9 bilhões (US\$ 5,39 bilhões) do Fundo Garantidor de Operações (FGO), administrado pelo BB com recursos do Tesouro Nacional. A taxa de juros máxima foi de 3,25% a.a. (taxa Selic mais 1,25% a.a.), com um prazo de pagamento de 36 meses, incluindo uma carência de oito meses. O programa liberou mais de R\$ 37,5 bilhões (US\$ 7,25 bilhões), beneficiando cerca de 517 mil empresas.

O Peac, por sua vez, foi um programa de concessão de garantias de crédito por parte da União com abrangência maior, uma vez que atendeu também grandes empresas. Nele, as instituições financeiras puderam utilizar seus recursos, mas também acessar garantias de até 80% do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), administrado pelo BNDES. As taxas de juros eram de livre negociação desde que não excedessem 1% ao mês, e o prazo de pagamento era de no mínimo doze meses e no máximo sessenta meses, incluindo uma carência entre seis e doze meses. Para esse programa, o FGI ganhou R\$ 20 bilhões (US\$ 3,86 bilhões) adicionais que permitiram a concessão de R\$ 92,1 bilhões (US\$ 17,81 bilhões) em créditos para 114.355 mil empresas. Cabe destacar que, desse valor, R\$ 82,3 bilhões (US\$ 15,91 bilhões) foram para pequenas e médias empresas.

O Peac também foi usado em outra modalidade (Peac Maquininhas), destinado para microempreendedores individuais e micro e pequenas empresas. Para esse programa, os empréstimos foram garantidos pela cessão fiduciária de 8% dos direitos creditícios a constituir de transações com máquinas de pagamento digital (maquininhas), ou seja, o empréstimo dispensava avais ou garantias reais. Os empréstimos foram limitados a R\$ 50 mil (US\$ 9.671,18) por cliente e a taxa de juros foi fixa de 6% a.a., com prazo de pagamento de 36 meses, incluindo carência de seis meses. Segundo o BNDES,<sup>42</sup> os valores liberados chegaram a cerca de R\$ 3,2 bilhões (US\$ 599,6 milhões), aprovados para mais de 112 mil empreendedores.

---

41. Esse valor está abaixo das expectativas, uma vez que, segundo a Secretaria Especial da Fazenda, o programa teve R\$ 17 bilhões (US\$ 3,28 bilhões) alocados, com R\$ 20 bilhões (US\$ 3,86 bilhões) de potencial de concessões de crédito. Os valores alocados para os programas estão disponíveis em: <<https://bit.ly/3jdi49E>>.

42. Disponível em: <<https://bit.ly/3jh7XAN>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

O CGPE foi uma linha de crédito de R\$ 127 bilhões (US\$ 24,56 bilhões), destinados exclusivamente para financiamento do capital de giro de micro, pequenas e médias empresas. Como diferencial, o programa previa que obrigatoriamente 80% desse valor – cerca de R\$ 100 bilhões (US\$ 19,34 bilhões) – fosse destinado a empresas com receita bruta anual de até R\$ 100 milhões (US\$ 19,34 milhões). A medida provisória que lançou o programa, entretanto, caducou no Congresso em novembro de 2020 e o resultado foi a liberação de apenas R\$ 14,4 bilhões (US\$ 2,78 bilhões).<sup>43</sup>

Além dos programas citados, cabe mencionar que a Caixa Econômica Federal (CEF), o BB e o BNDES ainda protagonizaram uma série de medidas para atenuar a crise. As atuações foram no sentido de aumentar linhas de crédito para financiamento de capital de giro das empresas e expansão do crédito para determinados setores, como o imobiliário e a agricultura. Ademais, o conjunto de bancos públicos atuou na renegociação e suspensão de pagamento de empréstimos de famílias e empresas, com destaque para a linha de crédito da CEF para Santas Casas e hospitais filantrópicos que prestam serviço ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Por fim, cabe mencionar outras três medidas classificadas como de impacto extraordinário, que somaram R\$ 68,4 bilhões (US\$ 13,23 bilhões): i) saque emergencial do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que liberou R\$ 36,2 bilhões (US\$ 7 bilhões); ii) redução de 50% nas contribuições ao Sistema S, que somou R\$ 2,2 bilhões (US\$ 425,53 milhões); e iii) diferimento no recolhimento do FGTS por três meses, que somou R\$ 30 bilhões (US\$ 5,8 bilhões).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou explicitar as diferenças entre o conjunto de medidas fiscais e parafiscais adotadas por diversos países diante da pandemia de Covid-19. Foram apresentadas as medidas implementadas por China, Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido e Brasil ao longo de 2020 com a evolução da pandemia, em um contexto marcado por forte retomada do uso ativo da política fiscal.

Constatou-se que o montante de recursos destinados a essas ações foi, em média, bastante elevado, embora distinto entre os países. Como exemplo, tem-se que o conjunto de medidas fiscais e parafiscais praticado pelos países estudados do bloco europeu superou 20% do PIB, ficando próximo a isso no caso dos Estados Unidos. O levantamento indica que, de modo geral, o aumento do gasto público e a adoção de outras medidas fiscais e parafiscais expansionistas foram disseminados entre os países atingidos pela pandemia. Contudo, cabe observar

---

43. Uma das principais razões para o fracasso do programa foi o fato de não contemplar garantia federal aos empréstimos concedidos por meio dessa linha de crédito.

que a eficácia das medidas adotadas requer a consideração não apenas dos volumes envolvidos, mas de sua composição e da coordenação da política econômica com outras medidas, sobretudo aquelas de saúde pública.

Nesse sentido, convém observar que o debate quanto à adoção do conjunto de medidas – sanitárias e econômicas – foi mais controverso em alguns casos que em outros. Notadamente, a evolução da pandemia no Brasil e nos Estados Unidos – neste caso, até o final de 2020 – teve como agravante a falta de coordenação entre órgãos federais e subnacionais, acirrada por contestações regularmente realizadas às medidas sanitárias e econômicas de combate à pandemia pelos então líderes políticos dessas nações.

Dadas as diferenças observadas nas medidas praticadas em cada país, cabe apontar algumas conclusões específicas. No caso chinês, foi possível constatar um rápido domínio da pandemia em decorrência das medidas de isolamento, testagem e controle implementadas pelo governo. O país conseguiu registrar um crescimento de 2,3% do PIB em 2020, apesar do momento de forte recessão global. A resposta da atividade econômica, embora facilitada pelo controle da pandemia, não se deveu somente a isso. As medidas fiscais e parafiscais, que, somadas, corresponderam a 7,5% do PIB, foram de suma importância. As autoridades chinesas demonstraram preocupação com a manutenção do emprego e da renda, seja por meio da ampliação de programas de assistência social, seja por meio da concessão de incentivos a empresas para não realizarem demissões. O governo central também facilitou o financiamento dos governos locais. Quanto ao suporte concedido às empresas, observaram-se medidas de apoio aos pequenos e médios empreendimentos, desde o oferecimento de garantias para a tomada de empréstimos até o adiamento do pagamento de juros em relação às operações de crédito já contratadas, entre outras medidas. De modo geral, a China priorizou fornecer apoio diretamente a trabalhadores, beneficiários de programas sociais, pequenas e médias empresas e para a área da saúde, grupos potencialmente mais afetados pela conjuntura da pandemia.

No caso dos Estados Unidos, as medidas adotadas ao longo de 2020 por meio de cinco leis federais, ao criarem ou ampliarem diversas políticas públicas, representaram um volume de recursos equivalente a 19,2% do PIB em iniciativas de enfrentamento à pandemia de Covid-19. Entretanto, tais políticas econômicas, tomadas de forma descoordenada com os esforços sanitários diante do negacionismo que pautava a administração federal, foram incapazes de evitar o crescimento de casos, internações e mortes no último trimestre do ano passado. Em 2021, já sob o governo Biden, mais um amplo pacote de estímulo fiscal foi aprovado pelo Congresso e um processo de vacinação acelerado teve início.

Com relação à Alemanha e ao Reino Unido, nota-se, guardadas algumas diferenças, evolução semelhante das curvas de casos e mortes. Ambos os países foram atingidos por uma primeira onda da pandemia entre março e maio de 2020, a qual lograram conter mediante a adoção de restrições ao contato físico. No período de junho a setembro, apresentaram números bastante reduzidos de mortes por Covid-19. A partir de outubro, porém, vieram a enfrentar uma segunda e mais grave onda da doença, a qual, em meados de abril de 2021, ainda não se mostrava completamente controlada na Alemanha, diferentemente do observado no Reino Unido. A principal razão para o maior sucesso do Reino Unido reside no ritmo mais acelerado da vacinação, em comparação aos países da União Europeia.

No que se refere às medidas fiscais e parafiscais adotadas, também é possível verificar semelhanças na atuação dos dois países. Ambos agiram para reforçar seus sistemas de saúde, bem como proteger o conjunto da economia – trabalhadores, empresas e sistema financeiro. Destacam-se, nos dois países, os programas nacionais de preservação de empregos, a concessão de subsídios às pequenas empresas e aos trabalhadores autônomos, o fornecimento de empréstimos a instituições bancárias e a atuação dos governos como garantidores na concessão de empréstimos bancários privados ao setor produtivo. Alemanha e Reino Unido destinaram, respectivamente, 41,8% e 32,7% de seu PIB em medidas fiscais e parafiscais, sendo 11% e 16,6% em medidas acima da linha. Uma importante diferença a se destacar entre os desempenhos econômicos dos países em 2020 é a menor queda do PIB sofrida pela economia alemã, -4,9%, contra a baixa recorde de -9,9% do PIB britânico. Isso se deveu, sobretudo, ao fato de que, como resultado da reação mais rápida – tanto sanitária como econômica – do governo alemão à pandemia no início de 2020, a primeira onda foi mais branda no país e exigiu menores esforços de restrição das atividades econômicas.

O Brasil não se organizou de forma nacional no combate à emergência sanitária. O país chegou a assistir a uma queda de casos e mortes por pouco tempo, mas, após o relaxamento das medidas de restrição, passou a conviver, a partir de dezembro de 2020, com um dramático agravamento da pandemia. As medidas fiscais e parafiscais somaram 17,2% do PIB em 2020, com destaque para o auxílio emergencial, responsável por 56% dos gastos da União no combate à Covid-19. Além do auxílio emergencial, destaca-se a implementação do BEm e de um conjunto de medidas, principalmente via disponibilização de linhas de crédito, para atenuar os efeitos da crise sobre as pequenas e médias empresas. Contudo, é preciso destacar o efeito negativo do atraso na aprovação e aplicação de várias medidas. Soma-se a isso a interrupção dos programas ao final de 2020, em descompasso, portanto, com o avanço da pandemia no país. Destaca-se, nesse sentido, a retomada do auxílio emergencial apenas a partir de abril de 2021 – com valores inferiores àqueles concedidos em 2020 –, a paralisação de

programas de crédito e a lentidão na aprovação do orçamento federal de 2021, sob a lógica predominante no governo federal de contenção do aumento do endividamento público.

Diante do exposto para os diferentes países, reforça-se a necessidade de compreender as ações de combate à pandemia de Covid-19 por meio da coordenação de esforços para a preservação da vida e do tecido econômico. Em outras palavras, políticas sanitárias e econômicas devem ser consideradas como partes de um mesmo conjunto. A adoção das medidas de contenção do contágio pelo vírus requer a implementação simultânea de amplos pacotes econômicos, considerando as especificidades da estrutura socioeconômica de cada país.

Por fim, cabe salientar que, como a crise econômica deve se estender por mais tempo, tendo como consequências duradouras o desemprego, a piora dos indicadores sociais, o aumento da desigualdade e menores níveis de investimento privado, caberá à política fiscal posição central também no processo de retomada da atividade econômica e de encaminhamento das demandas sociais e ambientais. As diferentes experiências estudadas neste artigo, embora centradas em 2020, podem lançar luzes sobre a necessidade do uso ativo de políticas fiscais de maneira duradoura para se promover um desenvolvimento econômico mais inclusivo e sustentável.

## REFERÊNCIAS

AMITRANO C.; MAGALHÃES, L.; SILVA, M. **Medidas de enfrentamento dos efeitos econômicos da pandemia de Covid-19**: panorama internacional e análise dos casos dos Estados Unidos, do Reino Unido e da Espanha. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2559).

ARCANJO, D. Relembre o que Bolsonaro já disse sobre a pandemia, de gripezinha e país de maricas a frescura e mimimi. **Folha de S.Paulo**, 5 mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3Dkglaz>>. Acesso em: 7 abr. 2021.

ARESTIS, P. Fiscal policy within the ‘new consensus macroeconomics’ framework. In: CRELL, J.; SAWYER, M. (Eds.). **Current thinking on fiscal policy**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

BLANCHARD, O. “Whatever it takes.” Getting into the specifics of fiscal policy to fight COVID-19. **Peterson Institute for International Economics**, 30 Mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3zk9Thk>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

CANTÚ, C. *et al.* A global database on central banks’ monetary responses to Covid-19. **BIS Working Papers**, n. 934, Mar. 2021. Disponível em: <<https://www.bis.org/publ/work934.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2021.



CARVALHO, F. C. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Revista Análise Econômica**, n. 50, p. 7-25, 2008.

DEOS, S.; FERREIRA, A. N.; PALLUDETO, A. W. A. As respostas do governo Bolsonaro à pandemia: desprezo à vida e equívocos econômicos. *In*: CALEJON, C. (Org.). **Tempestade perfeita: o bolsonarismo e a sindemia covid-19 no Brasil**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

GONÇALVES, R. *et al.* **Impactos do auxílio emergencial na renda e no índice de Gini**. Campinas: IE/Unicamp, 2021. (Nota do Cecon, n. 16). Disponível em: <<https://bit.ly/3zliS1O>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

GREER, S. L. *et al.* (Eds.) **Coronavirus politics: the comparative politics and policy of COVID-19**. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 2021.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World economic outlook, April 2020: the great lockdown**. Washington: IMF, 2020a.

\_\_\_\_\_. **World economic outlook update, June 2020: a crisis like no other, an uncertain recovery**. Washington: IMF, 2020b.

\_\_\_\_\_. **World economic outlook, April 2021: managing divergent recoveries**. Washington: IMF, 2021a.

\_\_\_\_\_. Fiscal monitor database of country fiscal measures in response to the COVID-19 pandemic. **IMF**, July 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3sKXj8x>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

JOMO, K. S.; CHOWDHURY, A. COVID-19 pandemic recession and recovery. **Development**, v. 63, n. 2, p. 226-237, 2020.

KELTON, S.; WRAY, R. What a long, strange trip it's been: can we muddle through without fiscal policy? *In*: GNOS, C.; ROCHON, L.-P. (Eds.) **Post-Keynesian principles of economic policy**. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MERVOSH, S.; LU, D.; SWALES, V. See which states and cities have told residents to stay at home. **The New York Times**, 20 Apr. 2020. Disponível em: <<https://nyti.ms/2Wjup3I>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

OWID – OUR WORLD IN DATA. The complete *Our World in Data* COVID-19 dataset. **GitHub**, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3gxtBir>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

PALLUDETO, A. W. A.; OLIVEIRA, G. C.; DEOS, S. (Org.) **Economia política do novo “(a)normal” do capitalismo: pandemia, incertezas e novos paradigmas**. Campinas: IE/Unicamp, no prelo.

PAULA, L. F. The COVID-19 crisis and counter-cyclical policies in Brazil. **European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention**, v. 18, n. 2, p. 177-197, 2021.

SANCHES, M.; CARDOMINGO, M.; CARVALHO, L. **Quão mais fundo poderia ter sido esse poço?** Analisando o efeito estabilizador do auxílio emergencial em 2020. São Paulo: Made/USP, 2021. (Nota de Política Econômica, n. 007). Disponível em: <<https://bit.ly/3mBoodc>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

SILVA, M. S. **Política econômica emergencial orientada para a redução dos impactos da pandemia da Covid-19 no Brasil:** medidas fiscais, de provisão de liquidez e de liberação de capital. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2576).

SKIDELSKY, R. The relevance of Keynes. **Cambridge Journal of Economics**, v. 35, n. 1, p. 1-13, 2011.

STORM, S. Austerity raises COVID deaths. **Institute for New Economic Thinking**, 26 Mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3DkQpvo>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

TANKERSLEY, J. Biden details \$2 trillion plan to rebuild infrastructure and reshape the economy. **The New York Times**, 31 Mar. 2021. Disponível em: <<https://nyti.ms/3mw6aK2>>. Acesso em: 26 abr. 2021.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Trade and development report 2020** – from global pandemic to prosperity for all: avoiding another lost decade. Geneva: United Nations, 2020.

WANG, D. *et al.* Epidemiological characteristics and the entire evolution of coronavirus disease 2019 in Wuhan, China. **Respiratory Research**, v. 21, n. 257, p. 1-8, 2020.

WOODYATT, A. China says it's been vaccinating doctors and border workers since July. **CNN**, 24 Aug. 2020. Disponível em: <<https://cnn.it/3yhXjxR>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

YUAN, Z. *et al.* Modeling the effects of Wuhan's lockdown during COVID-19, China. **Bulletin of the World Health Organization**, n. 98, p. 484-494, 2020.

ZHOU, K.; XIN, G. Who are the front-runners? Unravelling local government responses to containing the COVID-19 pandemic in China. **The China Review**, v. 21, n. 1, p. 37-53, 2021.



# POLÍTICA FISCAL E PROTEÇÃO SOCIAL NA RESPOSTA À COVID-19: DA RESPOSTA EMERGENCIAL À RECUPERAÇÃO ECONÔMICA

Rodrigo Orair<sup>1</sup>

Fabio Veras Soares<sup>2</sup>

Este artigo documenta e discute as respostas fiscal e de proteção social à tripla crise (sanitária, econômica e social) associada à pandemia da Covid-19. Apesar das semelhanças nos instrumentos utilizados pelos países, a escala da resposta fiscal e das medidas de proteção social tomadas para atenuar os efeitos da crise foi bastante desigual para países com diferentes níveis de renda. Se, por um lado, a política fiscal foi capaz de reduzir os impactos negativos da pandemia sobre o crescimento, e as medidas de proteção social foram capazes de minimizar a perda de renda e preservar vínculos empregatícios, por outro, o avanço desigual da vacinação e a diferença do impacto da pandemia entre países e setores sugerem a necessidade de manutenção de uma política anticíclica que seja capaz de proteger os setores mais atingidos e, com o controle da pandemia, estimular a retomada do crescimento em bases mais inclusivas e sustentáveis.

**Palavras-chave:** política fiscal; proteção social; Covid-19.

## FISCAL POLICY AND SOCIAL PROTECTION IN THE RESPONSE TO THE COVID-19: FROM EMERGENCY RESPONSE TO ECONOMIC RECOVERY

This article documents and discusses both fiscal and social protection responses to the Covid-19 pandemic triple crisis (health, economic and social). Despite similarities across fiscal and social protection instruments used by countries, their scale was quite uneven for countries with different income levels. If, on the one hand, fiscal measures were able to reduce the negative impacts of the pandemic on growth and social protection measures were able to minimize the loss of income and preserve jobs, on the other hand, the unequal progress with vaccination and differences in the impact of the pandemic between countries and sectors suggest the need to maintain anti-cyclical policies that are capable of protecting the most affected sectors and workers and, with the control of the pandemic, stimulating the resumption of growth on a more inclusive and sustainable basis.

**Keywords:** fiscal policy; social protection; Covid-19.

## POLÍTICA FISCAL Y PROTECCIÓN SOCIAL EN LA RESPUESTA AL COVID-19: DE LA RESPUESTA DE EMERGENCIA A LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

Este artículo documenta y discute la respuesta fiscal y de la protección social a la triple crisis (sanitaria, económica y social) asociada a la pandemia del Covid-19. A pesar de las similitudes

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea; pesquisador associado do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (International Policy Centre for Inclusive Growth – IPC-IG); economista pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e mestre em teoria econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-7407-5916>>. E-mail: <[rodrigo.orair@ipea.gov.br](mailto:rodrigo.orair@ipea.gov.br)>.

2. Coordenador de estudos em instituições e governança internacional e políticas comparadas na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea; coordenador de pesquisas do IPC-IG; e doutor em economia pela University College London. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-7192-250X>>. E-mail: <[fabio.soares@ipea.gov.br](mailto:fabio.soares@ipea.gov.br)>.

en los instrumentos utilizados por los países, la escala de la respuesta fiscal y de las medidas de protección social tomadas para mitigar los efectos de la crisis fueron bastante desiguales para países con diferentes niveles de ingresos. Si, por un lado, la política fiscal logró reducir los impactos negativos de la pandemia sobre el crecimiento y las medidas de protección social para minimizar la pérdida de ingresos y preservar los vínculos laborales, por el otro, el avance desigual de la vacunación y la diferencia de impacto de la pandemia entre países y sectores sugieren la necesidad de mantener una política anticíclica que sea capaz de proteger a los sectores más afectados y, con el control de la pandemia, estimular la reanudación del crecimiento sobre bases más inclusivas y sostenibles.

**Palabras clave:** política fiscal; protección social; Covid-19.

JEL: E62; I38.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm26art2>

Data de envio do artigo: 1/6/2021. Data de aceite: 10/8/2021.

## 1 INTRODUÇÃO

Em 11 de março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) anunciou que o aumento do número de casos e do número de países afetados pela Covid-19 caracterizava uma situação de pandemia. Após alguma hesitação inicial, a maior parte dos países desenvolvidos e em desenvolvimento começou a anunciar e a adotar uma série de medidas com vistas a: i) reduzir a mobilidade e o contato entre pessoas para diminuir as chances de transmissão do vírus causador da doença; ii) reforçar seus sistemas de saúde para enfrentar a pandemia; e iii) proteger empresas, empregos e famílias dos impactos negativos dos choques sanitário, econômico e social que caracterizam a tripla crise desencadeada direta e indiretamente pela pandemia.

No seu conjunto, as ações fiscais tiveram forte impacto sobre as contas públicas, juntamente com a frustração das receitas devido à queda do produto interno bruto (PIB). Mesmo países emergentes cuja situação fiscal não era confortável adotaram medidas fiscais anticíclicas. O *deficit* público nas economias emergentes duplicou, passando de uma média de -4,7% do PIB a -9,8%. Nas economias avançadas o aumento foi ainda maior, de -2,9% a -11,7%, e nos países de renda baixa ele foi de -3,9 a -5,5%, revelando a maior dificuldade destes países em financiar as medidas fiscais de resposta à crise (IMF, 2021). A dívida pública global, em porcentagem do PIB, cresceu quase 14 pontos percentuais (p.p.) entre 2020 e 2019. A maior contribuição, como no caso do aumento do *deficit*, veio das economias avançadas (16,3 p.p.), seguidas pelas economias emergentes (9,6 p.p.) e pelos países de renda baixa (5,2 p.p.).

Nos doze meses que se seguiram ao anúncio da pandemia, os países anunciaram de forma global um montante de US\$ 16 trilhões em ações fiscais com o intuito de responder à tripla crise. Este montante se dividiu em despesas

adicionais e adiamento de receita (US\$ 10 trilhões) e medidas de liquidez, empréstimos e garantias (US\$ 6 trilhões) (IMF, 2021).

Como parte desse conjunto de ações, as medidas de proteção social visando à preservação do emprego dos trabalhadores, da renda e dos meios de vida das famílias levaram a um rápido, mas temporário, aumento da cobertura desses sistemas ao nível global. Pouco mais de um mês depois do anúncio da pandemia, 151 países haviam anunciado alguma medida de proteção social para mitigar os impactos da crise. Em dezembro de 2020, um total de 222 países e territórios haviam tomado pelo menos uma medida de proteção social em resposta à Covid-19 (Gentilini *et al.*, 2021).

Estima-se que pelo menos US\$ 2,9 trilhões<sup>3</sup> – 3% do PIB mundial e 18% do volume anunciado das ações fiscais – foram gastos em programas de proteção social durante 2020. Trata-se de uma resposta sem paralelo na história recente mundial, correspondendo a um volume de gasto com medidas de proteção social 4,5 vezes maior do que o observado na resposta à crise financeira de 2007-2008 (Gentilini *et al.*, 2021).

A rápida resposta dos países foi fundamental para atenuar a queda do PIB global. Estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI) sugerem que as medidas fiscais e financeiras em resposta à tripla crise contribuíram em 6 p.p. para o crescimento global de 2020. Na ausência destas medidas, a queda do PIB global teria sido três vezes maior. Se, por um lado, a resposta fiscal e da proteção social foi capaz de amenizar os efeitos da crise no nível de vida da população, por outro, a pandemia parece ter tido efeitos negativos fortes sobre a taxa de ocupação – aumento do desemprego e redução da oferta laboral – e sobre certos setores, particularmente serviços de alto contato – que podem persistir no médio e longo prazo. Essas assimetrias nas condições de recuperação de diferentes setores, especialmente naqueles que mais empregam, sugerem que as medidas fiscais de apoio à renda e a setores mais afetados no médio e longo prazo não deveriam ser retiradas de forma imediata, mesmo que precisem ser mais bem focalizadas (IMF, 2021).

Isso posto, este artigo busca documentar a flexibilização das políticas fiscais e a expansão da cobertura da proteção social na fase de emergência da pandemia. Do mesmo modo, tem o objetivo de levantar pontos do debate atual sobre como a política fiscal, em geral, e a política de proteção social, em particular, podem ser decisivas na retomada de um processo de crescimento mais inclusivo e sustentável,

---

3. Os gastos em proteção social foram extremamente desiguais entre países em diferentes grupos de renda. Os países de renda baixa gastaram em média US\$ 4 *per capita*, os de renda média-baixa, US\$ 30, os de renda média-alta, US\$ 136, e os de renda alta, US\$ 847. Em média, os países gastaram 2% do PIB com proteção social, enquanto os Estados Unidos foram responsáveis por 65% do gasto global em proteção social (9% do PIB americano) e a Suécia foi o país que mais gastou em termos relativos, 16% do PIB (Gentilini *et al.*, 2021).

com sistemas de proteção social mais adaptados para a resposta a choques sistêmicos. O caso da resposta brasileira e os planos para a fase pós-pandemia serão analisados mais detalhadamente nas seções finais do texto para ilustrar os desafios específicos que os países emergentes do sul global devem enfrentar para financiar pacotes de estímulos fiscais e a expansão da cobertura da proteção social.

## 2 ACHATANDO A CURVA EPIDEMIOLÓGICA E MITIGANDO OS IMPACTOS DA TRIPLA CRISE

Na mesma ocasião do anúncio da situação de pandemia provocada pela disseminação da Covid-19, a OMS também afirmou que os países ainda poderiam controlá-la por meio de detecção, testagem, tratamento, isolamento, rastreamento e mobilização de sua população com a adoção de intervenções não farmacológicas.<sup>4</sup> Estas intervenções são baseadas no distanciamento social e fazem parte, em maior ou menor intensidade, de estratégias de duas naturezas distintas. Em um primeiro grupo estão as estratégias de supressão ou eliminação da doença, com foco na interrupção da transmissão comunitária, acompanhada da proibição e/ou controle e monitoramento estrito da entrada de pessoas nos países. No segundo grupo temos as estratégias de mitigação baseadas no gerenciamento do risco de sobrecarga do sistema de saúde dos países, controlando a velocidade da transmissão comunitária sem, contudo, eliminá-la. Ambos os tipos de estratégias permitiriam que os países ganhassem tempo para expandir a capacidade do sistema de saúde enquanto tratamentos e vacinas tornavam-se disponíveis para oferecer imunidade comunitária estável à população.

Uma alternativa a essas estratégias seria alcançar a imunidade comunitária por meio da disseminação da doença, arriscando um custo mais alto em termos de perda de vidas humanas e de desenvolvimento de variantes potencialmente mais transmissíveis e/ou letais e que não são controláveis pela imunidade a partir de anticorpos gerados por uma infecção anterior.<sup>5</sup> Essa última abordagem pretende minimizar os impactos econômicos das medidas de contenção, mas não leva em conta os limites da imunidade comunitária por contágio prévio. A atuação de países como a Suécia, por exemplo, sugere que tal estratégia pode levar a um desempenho econômico similar ou mesmo pior e com uma taxa de letalidade da Covid-19 mais elevada em comparação a países vizinhos que adotaram medidas

---

4. Disponível em: <<https://bit.ly/3AHPnYR>>.

5. A cidade de Manaus na região Norte do Brasil é um curioso exemplo dos limites da imunidade comunitária por contágio prévio. Buss *et al.* (2021), a partir de uma análise de prevalência sorológica, estimaram que cerca de 66% da população de Manaus já teria contraído a Covid-19 na primeira onda da doença no segundo trimestre de 2020, estando próxima da imunidade de rebanho por contágio. No entanto, a cidade viveu uma nova e mais aguda onda de contaminação na virada para 2021, algo que não deveria ocorrer caso a imunidade comunitária tivesse sido atingida. Para uma crítica a este estudo, ver Taylor (2021).

de maior rigor para o controle da pandemia já no seu começo (Gordon, Grafton e Steinshamn, 2021).

Oliu-Barton *et al.* (2021) comparam os dados de mortos por milhões de habitantes, variação do PIB e o grau de rigor das medidas de restrição de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que adotaram estratégias de eliminação *vis a vis* aqueles que adotaram estratégias de mitigação da Covid-19. Os autores apontam que estes últimos tiveram um desempenho pior do que os primeiros.<sup>6</sup>

O grau de rigor das medidas não farmacológicas difere tanto entre as estratégias de eliminação e mitigação como dentro de cada estratégia. A adoção de diferentes medidas de isolamento social varia de acordo com a necessidade, a capacidade e a disposição dos diferentes países em impor medidas mais restritivas de movimento a partir do monitoramento da taxa de transmissão comunitária da doença e do grau de adesão da população às medidas. O *continuum* de medidas comporta desde um *lockdown* completo com permissão para o funcionamento apenas de atividades essenciais até restrições pontuais como a realização de eventos e atividades com muitas pessoas. Medidas como estas últimas foram adotadas inclusive em países onde em princípio se buscava uma imunidade comunitária por contágio prévio, como na Suécia.

Tais medidas inevitavelmente causam danos às atividades econômicas e geram redução de emprego e horas de trabalho, de rendimentos e dos meios de vida da população. Baldwin e Mauro (2020) ilustram como a Covid-19 afeta o processo produtivo diretamente pelo adoecimento e eventual morte de trabalhadores, e indiretamente pelos choques provocados pelas medidas de contenção com a interrupção das atividades econômicas. Isto é, um duplo choque de demanda, via redução do consumo das famílias e revisão dos planos de investimentos das firmas, e de oferta, pela interrupção das cadeias de produção e distribuição doméstica e internacional.<sup>7</sup> Adicionalmente os choques de oferta e demanda podem levar a uma crise de liquidez das empresas mais diretamente afetadas ou até mesmo se desdobrar em uma crise financeira do sistema econômico como um todo, dado o risco de se cair em um processo vicioso de demissão de trabalhadores, falência de negócios, insolvência de firmas e bancos e reduções ainda maiores no consumo e investimento que agravam a recessão.

---

6. Baseados nos resultados desse artigo, Aghion *et al.* (2021) discutem medidas adicionais ou adaptações para a Europa – por exemplo, zonas verdes – necessárias a uma estratégia de eliminação, dada a natureza insular (como Nova Zelândia, Taiwan, Austrália e Japão) ou sem movimento de fronteira (Coreia do Sul, por exemplo) dos países da OCDE que adotaram a estratégia de eliminação.

7. A queda da demanda internacional e a interrupção, mesmo temporária, das cadeias de valor globais são outros dois canais por meio dos quais países que adotam estratégias de imunidade comunitária com aplicação de poucas medidas de restrição podem ter suas economias afetadas pela crise econômica gerada pela Covid-19.



Ou seja, ao buscar achatar a curva epidemiológica, as medidas de contenção podem ter efeitos colaterais perniciosos de aprofundamento da crise econômica, tornando necessária a adoção de medidas macroeconômicas tanto monetárias como fiscais para mitigá-los. Nesse sentido, analistas e acadêmicos como Gourinchas (2020) recomendaram logo no início da pandemia um conjunto de medidas macroeconômicas integradas e coordenadas que deveriam ser tomadas para controlar a disseminação do vírus e, ao mesmo tempo, mitigar os efeitos da pandemia sobre a economia e os meios de vida da população e evitar que o processo recessivo se transformasse em uma depressão com perdas permanentes de crescimento e capital humano. Entre essas medidas, destacam-se o papel dos bancos centrais em garantir a liquidez do setor financeiro e uma política fiscal ativa, mediante aumento das transferências para famílias e empresas e renúncia ou adiamento de receitas fiscais.

Em comparação com os países avançados, as economias emergentes enfrentam barreiras maiores para a adoção dessas medidas em consequência de diversos fatores, que variam segundo as idiosincrasias de cada país, tais como: espaço fiscal reduzido; dificuldade de acesso ao mercado financeiro internacional; baixa carga tributária; maior dependência do setor de turismo e/ou de remessas dos seus migrantes; altos níveis de pobreza e desigualdade; e alta prevalência de ocupação no setor informal e/ou em pequenas e médias empresas, assim como em setores de serviços de alto contato, em que o teletrabalho não é viável (Djankov e Panizza, 2020).

Hausmann (2020) argumenta que enquanto o espaço fiscal dos países avançados poderia ser aumentando para responder à crise econômica, seja através de um maior nível de endividamento, seja através do afrouxamento monetário, os países emergentes do sul global teriam que enfrentar situações muito mais duras. Em geral, os emergentes contam com uma margem de manobra muito mais estreita para dar uma resposta fiscal decisiva sem ameaçar a estabilidade macroeconômica, tendo em vista sua maior vulnerabilidade a crises fiscais, financeiras e cambiais e pressões inflacionárias. Além disso, a adoção de medidas de contenção em países com amplos setores informais e pouco adaptáveis ao teletrabalho tenderia a tornar a recessão ainda maior do que em países desenvolvidos na ausência de suporte de renda e liquidez em termos proporcionais e de coordenação com as medidas de contenção baseadas no controle da transmissão comunitária (Hevia e Neumeyer, 2020).

### **3 O PAPEL DA POLÍTICA FISCAL NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID-19**

OECD (2020) propõe um esquema analítico para as ações fiscais no contexto do combate à Covid-19 em que são apresentadas as medidas fiscais adequadas a cada

uma das quatro fases de enfrentamento da pandemia divididas entre a resposta emergencial e a recuperação pós-pandemia. Este esquema reflete uma lógica causal estilizada na qual a evolução da pandemia leva a mudanças no escopo das ações (quadro 1).

**QUADRO 1**  
**Fases de enfrentamento e resposta da política fiscal à Covid-19**

Resposta emergencial		Pós-pandemia	
1) Contenção e mitigação da crise sanitária	2) Contenção e mitigação da tripla crise	3) Recuperação econômica	4) Consolidação fiscal
Objetivos prioritários e escopo da política fiscal			
Evitar o colapso do sistema de saúde por ações de enfrentamento da emergência em saúde, assim como suporte de renda e liquidez para viabilizar a adesão da população ao distanciamento social.	Ampliar o escopo das ações de suporte de renda, liquidez e solvência para conter e mitigar os impactos da tripla crise (sanitária, social e econômica).	Flexibilizar as medidas restritivas e revisar as medidas emergenciais, dando lugar aos pacotes de estímulo fiscal para retomar o crescimento e superar a crise econômica e social.	Viabilizar a consolidação fiscal, após a recuperação das economias.

Fonte: OECD (2020).  
Elaboração dos autores.

É importante ter em mente que a evolução da pandemia não se dá de modo linear. Assim como a gripe espanhola, a Covid-19 tem apresentado ondas, com picos e vales, com padrões assíncronos, mas similares em diferentes regiões do mundo. A variabilidade destas ondas é condicionada pela estratégia de contenção adotada. As capacidades de controlar a velocidade de transmissão comunitária por testagem e rastreio e monitoramento de novas variantes (vigilância genômica), de avançar com a vacinação da população em direção à imunidade comunitária e de calibrar as medidas de flexibilização com eventuais recrudescimentos são as variáveis-chave que os governos precisam monitorar e sincronizar com as medidas fiscais para atenuar os efeitos negativos sobre a economia e o bem-estar da população.

### 3.1 A resposta emergencial: a expansão fiscal

O enfrentamento da pandemia pode ser caracterizado por duas fases iniciais de caráter emergencial. Na primeira fase há maior ênfase em prevenir a crise de saúde, enquanto na segunda o foco se amplia para mitigar os impactos da crise social e econômica. Inicialmente, os países confrontados com a disseminação da Covid-19 buscaram ampliar a rede de atendimento de saúde e suas necessidades imediatas de insumos. Para encorajar a adesão da população às medidas de isolamento social, principalmente os trabalhadores informais, fazia-se imprescindível garantir que suas necessidades básicas fossem atendidas durante a vigência de medidas mais rigorosas de restrição às atividades econômicas. Assim, os governos se viram diante da urgência de complementar as medidas emergenciais de saúde com suporte de renda para que os trabalhadores pudessem permanecer em seus domicílios, além

do suporte de liquidez para mitigar o impacto da paralisação das atividades sobre o caixa das empresas.

A segunda fase se caracteriza por uma ampliação do escopo dessas ações iniciais. No âmbito da saúde, as ações eminentemente emergenciais evoluíram gradualmente para abarcar novas frentes voltadas ao desenvolvimento dos sistemas de monitoramento e rastreamento, novos tratamentos e vacinas. De maneira análoga, o suporte de renda para trabalhadores e suas famílias se modifica ao longo do tempo – com eventuais extensões e/ou revisões dos valores monetários oferecidos – para lidar com os desdobramentos econômicos e sociais da pandemia.

No que diz respeito às medidas de suporte para as empresas, as ações mais imediatas tiveram maior preocupação em mitigar o impacto do colapso das receitas devido à paralisação de suas atividades. Na medida em que a crise econômica se prolonga e as empresas acumulam crescentes dívidas (com fornecedores, trabalhadores, governo e setor financeiro), o foco das medidas migra para problemas de insolvência e potenciais repercussões em efeito dominó sobre a cadeia de credores. Com isto, as ações iniciais de suporte de liquidez pelo alívio imediato do fluxo de caixa das empresas evoluíram para lidar com questões mais gerais de solvência e liquidez da economia como um todo. O resultado foi um amplo arsenal de medidas fiscais, monetárias e creditícias de suporte de liquidez e crédito para as empresas.<sup>8</sup>

Em resumo, os desdobramentos da tripla crise têm levado os países a ajustar prioridades, o que se traduz na ampliação do escopo das ações na segunda fase da resposta emergencial à pandemia. No entanto, as principais semelhanças – a despeito das diferenças em escala – podem ficar circunscritas a essas duas fases iniciais de resposta. Para a fase seguinte pós-controle da pandemia, inúmeros países já anunciaram ou estão anunciando pacotes de estímulo fiscal para favorecer a recuperação econômica e o alcance de objetivos estratégicos de médio prazo. Enquanto isso, muitos países do sul global, incluindo as economias emergentes, como é o caso do Brasil, parecem apostar na estratégia baseada na ideia de que seria possível superar a crise social e econômica prescindindo desse tipo de pacote e iniciando uma fase de consolidação fiscal para conter o aumento da dívida pública.

Voltaremos a esse último ponto nas considerações finais. Antes disto, faz-se útil avaliar a magnitude dos pacotes fiscais. O gráfico 1 mostra o tamanho das

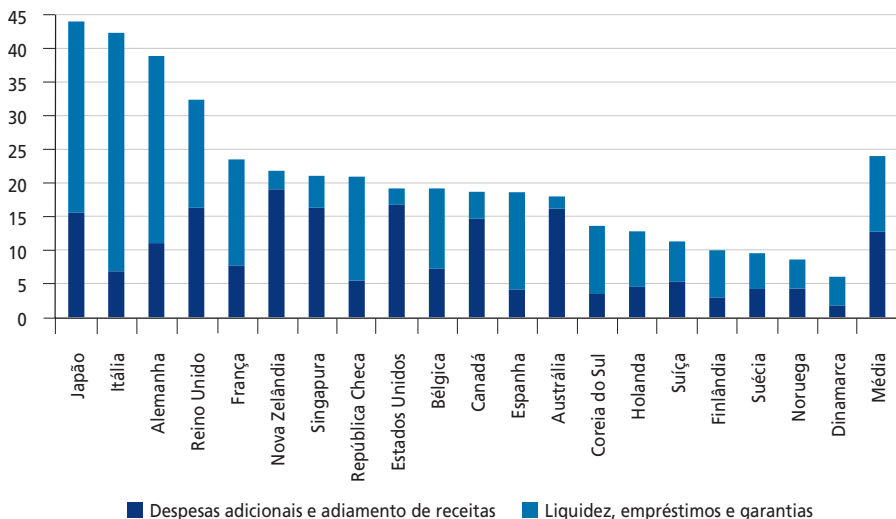
---

8. Entre essas medidas estão: desonerações tributárias; suspensões, adiamentos ou reestruturações dos pagamentos de tributos e demais obrigações para o governo; subsídios e concessões de garantias para linhas favorecidas de crédito; reestruturação de dívidas; e flexibilizações regulatórias no mercado financeiro que reduzem as exigências de provisionamento e capital mínimo ou autorizam novas modalidades de empréstimos e captação de depósitos. Para uma análise das medidas adotadas pelo Banco Central do Brasil para evitar uma crise de liquidez e assegurar o funcionamento do mercado de crédito, ver Paula (2021).

respostas fiscais à emergência causada pela pandemia da Covid-19 para sessenta países com informações disponíveis na base de dados do Fiscal Monitor do FMI (IMF, 2021).<sup>9</sup> O dado é decomposto em dois componentes: i) despesas adicionais e adiamento de receitas; e ii) liquidez, empréstimos e garantias. Em metade desses países os pacotes de respostas fiscais à pandemia superaram 7% do PIB (o valor da mediana da resposta fiscal). Contudo, este valor e sua composição apresentam grandes disparidades entre grupos de países. Por exemplo, as economias avançadas implementaram pacotes fiscais que em média corresponderam a 27,8% do PIB, apenas a Dinamarca com 6% gastou menos do que a mediana, enquanto no outro extremo o Japão teve uma resposta fiscal de 44% (gráfico 1A).

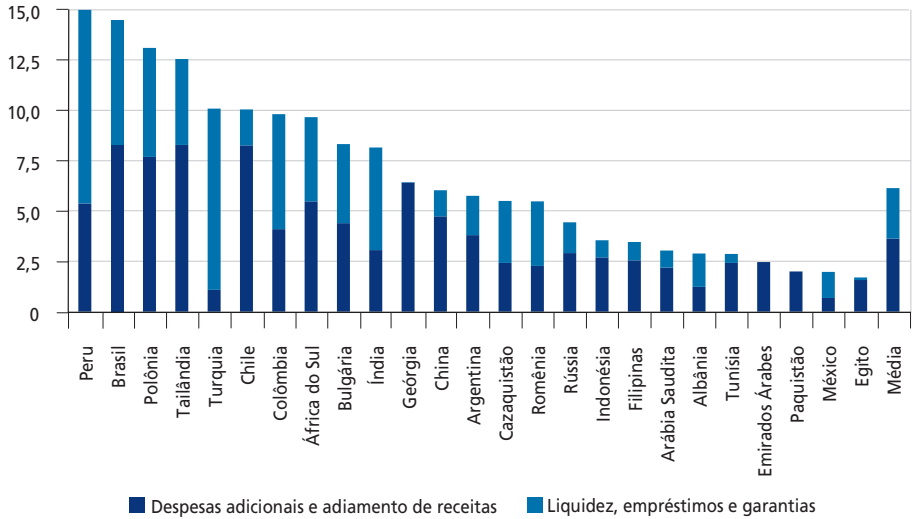
**GRÁFICO 1**  
**Resposta fiscal à pandemia em países selecionados**  
 (Em % do PIB)

1A – Economias avançadas

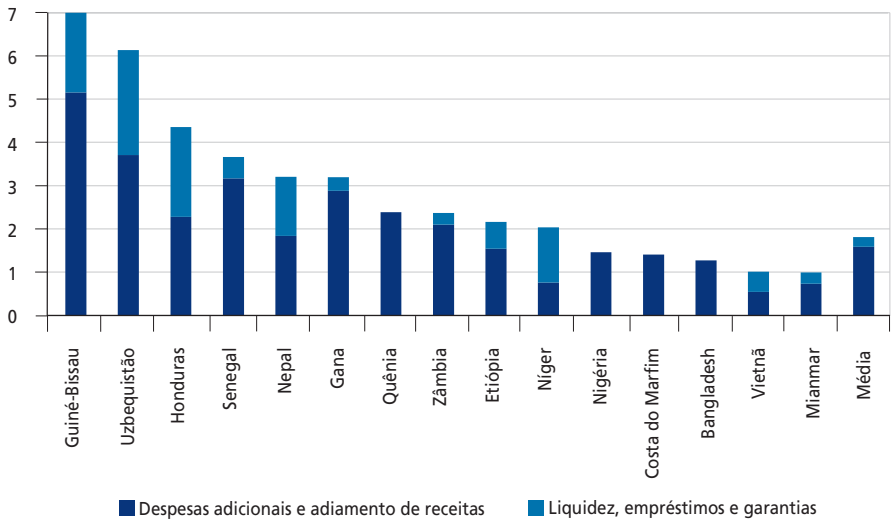


9. Disponível em: <<https://bit.ly/3mniw5R>>.

## 1B – Economias emergentes



## 1C – Países em desenvolvimento de baixa renda



Fonte: Fiscal Monitor/FMI.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Médias por grupos de países são ponderadas pelo PIB.

2. Estimativas relativas ao final de 2020.

Nas economias emergentes, a média ficou em, 6,7%, quatro vezes menor que a média dos países de economia avançada. Peru e Brasil com pacotes de 15% e 14% do PIB, respectivamente, foram os países que mais gastaram com a resposta entre os emergentes (gráfico 1B). Finalmente, entre os países em desenvolvimento

de baixa renda, apenas Guiné-Bissau atingiu o valor de 7% do PIB, sendo a média para este grupo de 1,9% (gráfico 1C). Em termos de composição da resposta, em média as economias avançadas tiveram uma resposta fiscal mais equilibrada entre medidas de alívio de liquidez, empréstimos e garantias, 47% do total da resposta, e despesas adicionais e adiamento de receitas, com 53%, comparadas aos países emergentes (59% e 41%, respectivamente) e de baixa renda (88% e 12%).

### 3.2 A resposta emergencial: a expansão da proteção social

A resposta fiscal apresentou um forte componente de expansão do gasto e da cobertura da proteção social. Mesmo nas economias avançadas a resposta da proteção social implicou medidas extraordinárias que foram além da utilização dos mecanismos de proteção social existentes, devido à natureza sistêmica e não idiossincrática da tripla crise. Várias instituições mapearam estas respostas, como o Banco Mundial por intermédio do *living paper* de Gentilini *et al.* (2021) e o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (International Policy Centre for Inclusive Growth – IPC-IG).<sup>10</sup> A base de dados do IPC-IG mapeia as respostas dos países do sul global, incluindo a América Latina e o Caribe, a África Subsaariana, o Norte da África e o Oriente Médio, o Sul da Ásia, a Ásia do Leste e o Pacífico, utilizando a abordagem da proteção social responsiva a choques com um foco em: i) expansão da cobertura da proteção social, seja através de novos programas (emergenciais) ou de programas preexistentes; ii) expansão vertical dos programas com aumento de valores transferidos, de prazos de permanência e/ou adição de novos componentes; e iii) adaptações para tornar os programas resilientes às crises, como a conversão da alimentação escolar em refeição ou cestas básicas entregues aos alunos no período de suspensão das aulas por causa da pandemia.

A resposta da proteção social pode ser classificada em três macrocomponentes: i) assistência social (transferências em dinheiro ou espécie, condicionais ou não, subsídios, programas de alimentação escolar e frentes de trabalho); ii) seguridade social (seguro-desemprego, seguro de saúde, licença de saúde, aposentadorias e pensões contributivas); e iii) mercado de trabalho (políticas ativas e passivas do mercado de trabalho, incluindo subsídios salariais, isto é, complementação de salários pelo governo).

---

10. Os dados utilizados nessa análise foram acessados em 20 de maio de 2021 (versão beta). A base de dados do IPC-IG está disponível em: <<https://socialprotection.org/social-protection-responses-covid-19-global-south>>.

TABELA 1

**Participação dos componentes da proteção social na resposta dos países do sul global à Covid-19, por grupo de renda (2020-2021)**

Grupo de renda	Países	Medidas	Componente da proteção social (%)			Total (%)
			Assistência	Seguridade	Mercado de trabalho	
Alta	23 (18%)	131 (15%)	46	14	40	100
Baixa	23 (18%)	88 (10%)	88	2	10	100
Média-baixa	44 (34%)	311 (34%)	57	8	35	100
Média-alta	39 (30%)	373 (41%)	45	14	41	100
<b>Total</b>	<b>129 (100%)</b>	<b>903 (100%)</b>	<b>53</b>	<b>11</b>	<b>36</b>	<b>100</b>

Fonte: Base de dados do IPC-IG, 2021.

Elaboração dos autores.

A base de dados do IPC-IG identificou 903 medidas de proteção social em 129 países do sul global. Medidas de assistência social foram responsáveis por 53% do total, seguidas por medidas do mercado de trabalho, 36%, e em menor proporção medidas relacionadas à seguridade social, 11%. Estas últimas foram relativamente mais utilizadas nos países do sul global de renda alta e média-alta – 14% do total em ambos os grupos – e quase não foram implementadas em países de renda baixa. As medidas de assistência social foram relativamente mais importantes nos países de baixa renda (88% do total), enquanto as medidas do mercado de trabalho se destacaram nos países de renda alta e média-alta (40% e 41%, respectivamente). Os países de renda baixa, apesar de serem 18% do total de países mapeados, foram responsáveis por apenas 10% das medidas, refletindo uma menor diversidade de políticas e um menor gasto relativo, como visto na análise da resposta fiscal na subseção anterior. Foram os países de renda média-alta (30% do total) que apresentaram um conjunto maior (41%) e mais diversificado de medidas de proteção social.

As transferências monetárias representam 47% do total das medidas e se subdividem em quatro principais linhas de ação: i) implementação de programas emergenciais de transferência de renda; ii) expansão temporária de programas de transferência preexistentes; iii) extensão de programas de seguro-desemprego (seguridade social); e iv) subsídios salariais pagos diretamente a empregados ou indiretamente aos empregadores para evitar demissões, assim como trabalhadores por conta própria, geralmente nos setores mais atingidos pelas medidas de contenção (por exemplo, trabalhadores dos setores de turismo, hotelaria, acomodação e divertimento).

**TABELA 2**  
**Tipo de apoio da proteção social ofertado pelos países do sul global na resposta à Covid-19, por grupo de renda (2020-2021)**  
 (Em %)

Tipo de apoio da proteção social	Grupo de renda				Total
	Alta	Baixa	Média-baixa	Média-alta	
Transferência monetária	50	36	44	51	<b>47</b>
Transferência em espécie	16	22	13	10	<b>13</b>
Transferência monetária e em espécie	2	5	1	0	<b>1</b>
Alívio de liquidez	26	34	35	31	<b>32</b>
Seguro de saúde	2	1	3	3	<b>3</b>
Treinamento profissional e proteção à criança	2	0	1	2	<b>1</b>
Incentivos ao pessoal de saúde (linha de frente)	2	1	3	2	<b>2</b>
Outros	2	1	0	1	<b>1</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Base de dados do IPC-IG, 2021.  
 Elaboração dos autores.

O segundo conjunto mais importante de medidas se refere ao alívio de liquidez para famílias – mediante subsídios, particularmente para o pagamento de contas de água e luz – e para empresas e trabalhadores, com uma forte participação do adiamento ou da redução temporária do valor das contribuições para a seguridade social e/ou de taxas e impostos e aluguel. Também fazem parte do conjunto de medidas para o alívio de liquidez o crédito para financiar a folha de pagamento de empresas e transferências e/ou crédito subsidiado para empregados, trabalhadores por conta própria e/ou pequenas e médias empresas, condicionado à manutenção do nível de emprego por certo período.

As transferências monetárias foram relativamente mais utilizadas em países de renda alta e média-alta (50% e 51%, respectivamente), quando comparados aos países de renda baixa (36%), onde transferências em espécie foram relativamente mais importantes (22%) em relação aos países de grupos de renda alta e média-alta (16% e 10%). Outros tipos de programas, como treinamento profissional, tiveram uso mais limitado e estariam mais associados à fase de recuperação do que à fase emergencial da resposta da proteção social.

Entre as categorias de apoio de renda na tabela 3, observa-se que os benefícios assistenciais – transferências emergenciais, categóricas incondicionais e não contributivas e transferências condicionais – correspondem a 46% das 425 medidas relacionadas às transferências monetárias, seguidos por medidas de subsídios salariais (32%).



TABELA 3

**Tipo de apoio de renda ofertado pelos países do sul global em resposta à Covid-19, por grupo de renda (2020-2021)**  
(Em %)

Tipo de apoio de renda	Grupo de renda				Total
	Alta	Baixa	Média-baixa	Média-alta	
Transferências emergenciais	14	44	31	25	<b>27</b>
Transferências categóricas incondicionais <sup>1</sup>	14	25	14	10	<b>13</b>
Transferências condicionais <sup>2</sup>	5	3	5	7	<b>6</b>
Frentes de trabalho <sup>3</sup>	0	16	7	2	<b>4</b>
Seguro-desemprego	9	3	2	6	<b>5</b>
Benefícios securitários	8	0	1	5	<b>4</b>
Compensação por fim de contrato e/ou outros benefícios salariais	5	0	7	8	<b>7</b>
Aposentadorias e pensões (contributivas)	3	0	1	3	<b>2</b>
Subsídio salarial	43	9	31	32	<b>32</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Base de dados do IPC-IG, 2021.

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Inclui benefícios assistenciais para pessoas idosas, deficientes e famílias com filhos.

<sup>2</sup> Inclui os programas de transferências condicionadas vinculadas à educação e saúde dos filhos. Em geral, estes programas tiveram suas condicionalidades relaxadas durante as medidas de restrição de movimento, incluindo o fechamento das escolas.

<sup>3</sup> A maior parte das intervenções referentes a frentes de trabalho consistiu em dispensar a necessidade de trabalhar para receber o benefício (salário) durante períodos de restrição de movimento. Trata-se assim de uma medida de adaptação do programa à situação de emergência sanitária.

A baixa utilização do seguro-desemprego se deve à ausência ou incipiência do instrumento na maior parte dos países. Apenas nos países de renda alta do sul global este instrumento foi responsável por 9% das medidas de transferência monetária aos indivíduos. Em contrapartida, os subsídios salariais desempenharam o papel que normalmente seria atribuído a um regime de seguro-desemprego, com a vantagem de manter o vínculo empregatício no caso dos empregados formais. Esses subsídios se mostraram particularmente preponderantes nos países de renda alta, onde as transferências emergenciais tiveram uma importância relativa menos destacada. Nos países de renda baixa do sul global, os subsídios salariais corresponderam apenas a 9% das medidas de apoio monetário.

É interessante observar, como mostra a tabela 4, que nos países de renda alta houve uma maior proporção de subsídios salariais que apoiavam os empregados mediante repasse aos empregadores. Já nos países de renda média (baixa e alta) predominaram subsídios salariais pagos diretamente aos empregados, mesmo que a documentação da redução de horas de trabalho tivesse que ser atestada pelo empregador. Ademais, os trabalhadores informais, particularmente os trabalhadores por conta própria em setores de serviços de alto contato (turismo, hotelaria, restaurantes, feirantes etc.), também tiveram acesso a subsídios salariais

via atestação da ocupação. Nos países de renda baixa, estes subsídios praticamente não diferenciavam a situação de empregado e conta própria, bastando estar ocupado nos setores mais atingidos.

TABELA 4

**Receptor dos subsídios salariais pagos pelos países do sul global em resposta à Covid-19, por grupo de renda (2020-2021)**  
(Em %)

Receptor dos subsídios salariais	Grupo de renda				Total
	Alta	Baixa	Média-baixa	Média-alta	
Empregador	39	0	7	25	<b>21</b>
Empregador e empregado	0	0	2	2	<b>1</b>
Empregador e conta própria	4	0	0	0	<b>1</b>
Empregado	18	33	53	43	<b>41</b>
Empregado e conta própria	14	67	14	15	<b>16</b>
Conta própria	21	0	14	16	<b>16</b>
Funcionário público	4	0	9	0	<b>4</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Base de dados do IPC-IG, 2021.  
Elaboração dos autores.

Isso mostra que o recurso a subsídios salariais foi utilizado em muitos países para focalizar os apoios monetários – e, portanto, reduzir os custos fiscais da resposta – nos setores mais afetados e com claras restrições para o seu funcionamento normal. Dessa maneira, as transferências emergenciais de caráter assistencial mais amplo, como o auxílio emergencial no Brasil, não foram o único instrumento utilizado para alcançar os trabalhadores informais no sul global.

A população-alvo da expansão de cobertura de intervenções da proteção social variou significativamente por componente da proteção social e por grupos de renda de países (tabela 5). Intervenções vinculadas à assistência social foram relativamente mais usadas nos países de renda baixa e renda média-baixa e tiveram como população-alvo domicílios pobres e pessoas de grupos vulneráveis, como idosos, pessoas com deficiência e crianças. Já os instrumentos vinculados à seguridade social, mais prevalentes em países de renda alta ou média-alta, focalizaram empregados formais e, em menor medida, trabalhadores informais. As medidas do mercado de trabalho tiveram sua cobertura ampliada com um forte foco nos trabalhadores formais, particularmente nos países de renda alta e com um pouco menos de intensidade nos países de renda média-alta e média-baixa.

**TABELA 5**  
**População-alvo da expansão da cobertura da proteção social nos países do sul**  
**global, por componente e grupo de renda (2020-2021)**  
 (Em %)

Grupo-alvo	Grupo de renda				Total
	Alta	Baixa	Média-baixa	Média-alta	
Assistência social					
Empregados formais (A)	1,4	0,0	0,0	0,5	<b>0,4</b>
Empregados informais (B)	4,3	2,2	5,2	5,3	<b>4,9</b>
(B) + grupos vulneráveis	0,0	0,0	0,6	0,5	<b>0,4</b>
(B) + grupos vulneráveis + pobres	0,0	0,0	0,6	0,5	<b>0,4</b>
(B) + pobres	0,0	2,2	0,6	1,4	<b>1,0</b>
(A) + (B)	4,3	0,0	2,9	1,4	<b>2,2</b>
(A) + (B) + pobres	0,0	0,0	1,2	0,0	<b>0,4</b>
Grupos vulneráveis	11,6	23,9	15,1	9,2	<b>13,0</b>
Grupos vulneráveis e pobres	1,4	8,7	1,7	1,9	<b>2,4</b>
Pobres	10,1	43,5	24,4	18,8	<b>21,9</b>
Universal	0,0	2,2	0,6	1,4	<b>1,0</b>
<b>Subtotal</b>	<b>33,3</b>	<b>82,6</b>	<b>52,9</b>	<b>41,1</b>	<b>48,0</b>
Seguridade social					
Empregados formais (A)	6	2	3	6	<b>4</b>
Empregados informais (B)	1	0	0	0	<b>0</b>
(B) + grupos vulneráveis	0	0	0	0	<b>0</b>
(B) + grupos vulneráveis + pobres	0	0	0	0	<b>0</b>
(B) + pobres	0	0	0	0	<b>0</b>
(A) + (B)	3	0	1	1	<b>1</b>
(A) + (B) + pobres	0	0	0	0	<b>0</b>
Grupos vulneráveis	0	0	1	1	<b>1</b>
Grupos vulneráveis e pobres	0	0	0	0	<b>0</b>
Pobres	0	0	0	0	<b>0</b>
Universal	3	2	0	0	<b>1</b>
<b>Subtotal</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>7</b>
Mercado de trabalho					
Empregados formais (A)	38	4	28	30	<b>28</b>
Empregados informais (B)	6	4	3	7	<b>5</b>
(B) + grupos vulneráveis	0	0	0	0	<b>0</b>
(B) + grupos vulneráveis + pobres	0	0	0	0	<b>0</b>
(B) + pobres	0	0	0	0	<b>0</b>
(A) + (B)	9	4	10	13	<b>11</b>
(A) + (B) + pobres	0	0	0	0	<b>0</b>
Grupos vulneráveis	0	0	1	0	<b>1</b>
Grupos vulneráveis e pobres	0	0	0	0	<b>0</b>
Pobres	0	0	0	1	<b>0</b>
Universal	1	0	0	0	<b>0</b>
<b>Subtotal</b>	<b>54</b>	<b>13</b>	<b>42</b>	<b>51</b>	<b>45</b>

(Continua)

(Continuação)

Grupo-alvo	Grupo de renda				Total
	Alta	Baixa	Média-baixa	Média-alta	
	Total				
Empregados formais (A)	45	7	31	36	<b>33</b>
Empregados informais (B)	12	7	8	12	<b>10</b>
(B) + grupos vulneráveis	0	0	1	0	<b>0</b>
(B) + grupos vulneráveis + pobres	0	0	1	0	<b>0</b>
(B) + pobres	0	2	1	1	<b>1</b>
(A) + (B)	16	4	14	15	<b>14</b>
(A) + (B) + pobres	0	0	1	0	<b>0</b>
Grupos vulneráveis	12	24	17	11	<b>14</b>
Grupos vulneráveis e pobres	1	9	2	2	<b>2</b>
Pobres	10	43	24	20	<b>22</b>
Universal	4	4	1	1	<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Base de dados do IPC-IG, 2021.  
Elaboração dos autores.

De maneira geral, os trabalhadores formais e informais foram o público-alvo de 58% das medidas de expansão da cobertura da proteção social. Essa cobertura foi na maior parte das vezes assegurada por subsídios salariais e não pelos programas de seguro-desemprego, apesar de muitas vezes o pagamento dos subsídios utilizar-se da estrutura e mesmo de parte do orçamento previsto para despesas do seguro-desemprego. A população pobre e os grupos vulneráveis foram público-alvo de 39% das medidas de expansão da cobertura da proteção social, beneficiando-se em larga medida da expansão de programas de transferência de renda preexistentes ou de programas emergenciais que usaram a estrutura de programas preexistentes, como os canais e as formas de pagamento.

Em média, as medidas de apoio monetário relacionadas ao mercado de trabalho (subsídio salarial), para as quais se tem informação, tiveram uma duração maior – 4,6 meses – do que as medidas da assistência social e da seguridade social – 3,8 e 3,4 meses, respectivamente (tabela 6). Além disso, nos países de renda alta a duração do subsídio salarial foi de 5,7 meses, enquanto os três casos observados para países de renda baixa consistiram em apenas um pagamento. Nos países de renda média-baixa a duração foi de 3,9 meses e nos de renda média-alta, 4,6 meses. Já a duração dos benefícios assistenciais, na sua maioria benefícios emergenciais temporários, foi maior nos países de renda média-alta – 4,1 meses –, seguidos pelos países de renda média-baixa e renda baixa. Apesar da duração menor nos países de renda alta é importante destacar que, nesses países, os subsídios salariais tiveram uma participação mais importante do que os benefícios assistenciais (tabela 3).

TABELA 6

**Duração média das medidas de apoio monetário dos países do sul global às famílias e/ou trabalhadores em resposta à Covid-19, por componente e grupo de renda (2020-2021)**

Componente		Grupo de renda				Total
		Alta	Baixa	Média-baixa	Média-alta	
Assistência	Duração (meses)	3,1	3,5	3,7	4,1	<b>3,8</b>
	Número de medidas	16	15	51	70	<b>152</b>
Seguridade	Duração (meses)	3,8	-	2,2	3,5	<b>3,4</b>
	Número de medidas	11	1	10	35	<b>57</b>
Mercado de trabalho	Duração (meses)	5,7	1,0	3,9	4,6	<b>4,6</b>
	Número de medidas	26	3	34	58	<b>121</b>

Fonte: Base de dados do IPC-IG, 2021.  
Elaboração dos autores.

A coluna A da tabela 7 mostra a cobertura adicional média estimada da população do país que se beneficia direta ou indiretamente da expansão dos programas de transferências monetárias de caráter assistencial (exclui o subsídio salarial, que é classificado como medida do mercado de trabalho). As medidas de transferência monetária adotadas pelos países de renda média-alta e renda alta foram as que possibilitaram uma maior expansão da cobertura da população-alvo dos benefícios de natureza assistencial, 20% e 17% respectivamente. As medidas dos países de renda baixa implicaram uma expansão mais modesta em torno de 7%, enquanto as medidas adotadas pelos países de renda média-baixa levaram a uma expansão média duas vezes maior (14%).

TABELA 7

**População coberta pelas medidas de apoio monetário (assistência social) dos países do sul global em resposta à Covid-19, por grupo de renda e tipo de cobertura (2020-2021)**

Grupo de renda		Cobertura adicional (A)	Cobertura adicional (apenas novos programas) (B)	Cobertura programas preexistentes (C)	Cobertura total (D)
Alta	População coberta (%)	17	22	17	31
	Número de programas	8	3	5	5
Baixa	População coberta (%)	7	14	4	9
	Número de programas	18	5	13	13
Média-baixa	População coberta (%)	14	20	8	16
	Número de programas	46	22	24	24
Média-alta	População coberta (%)	20	24	13	30
	Número de programas	42	22	20	20
<b>Total</b>	<b>População coberta (%)</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>19</b>
	<b>Número de programas</b>	<b>114</b>	<b>52</b>	<b>62</b>	<b>62</b>

Fonte: Base de dados do IPC-IG, 2021.  
Elaboração dos autores.

Note que a cobertura ofertada por novos programas emergenciais foi, em média, maior do que a cobertura dos programas preexistentes que foram utilizados na resposta mediante alguma expansão, independentemente do grupo de renda do país. Isso demonstra um esforço por parte desse grupo para implementar novos programas emergenciais de transferência de renda em um prazo curtíssimo de tempo. Os países de renda alta e média-alta foram aqueles que mais expandiram a cobertura da proteção social por meio dos novos programas, 22% e 24%, respectivamente, revelando uma certa inércia em relação à cobertura preexistente (coluna C) de programas que foram expandidos ou serviram de base para a expansão via programas emergenciais.

A cobertura média dos programas de assistência social ficou em torno de 30% da população nos países de renda alta e média-alta, caindo quase a metade (15%) nos casos dos países de renda média-baixa e não alcançando nem 10% para os países de renda baixa. Isto evidencia que os sistemas de assistência/proteção social são extremamente limitados nos países de renda baixa, apesar do esforço anterior à pandemia da Covid-19 de alguns deles em criar programas de transferência monetária para grupos pobres e vulneráveis.

As medidas baseadas em subsídios salariais foram particularmente importantes não só em termos do número de medidas nos países de renda alta (tabela 3), como também no que se refere ao maior alcance da cobertura média da força de trabalho nestes países (12%), como mostrado na tabela 8, seguidos por países de renda média-alta (8%) e renda média-baixa (4%). Os países de renda baixa tiveram poucas medidas de subsídios salariais, apenas 9% do total, e as informações disponíveis indicam uma cobertura muito baixa, de apenas 1% da força de trabalho. De todo modo, é importante destacar que os programas de subsídios salariais incluíram desde programas nacionais com alta cobertura – acima de 45% da força de trabalho – até programas setoriais bastante específicos e focalizados com cobertura inferior a 1% da força de trabalho (tabela 8).

TABELA 8

**Força de trabalho coberta por subsídios salariais em países do sul global em resposta à Covid-19, por grupo de renda e tipo de cobertura (2020-2021)**

Grupo de renda	Cobertura média (%)	Cobertura mínima (%)	Cobertura máxima (%)	Número de medidas
Alta	12	0,200	45,5	22
Baixa	1	0,516	2,0	3
Média-baixa	4	0,001	27,0	27
Média-alta	8	0,008	48,5	46
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>0,001</b>	<b>48,5</b>	<b>98</b>

Fonte: Base de dados do IPC-IG, 2021.  
Elaboração dos autores.

Como vimos na tabela 2, o segundo grupo de apoio mais importante na resposta dos países do sul global segundo os dados coletados pelo IPC-IG se refere às medidas de alívio de liquidez para as famílias (subsídio ao consumo) e a população ocupada (empregados e conta própria). O alívio de liquidez às famílias pelo viés do consumo foi a medida mais prevalente no sul global, independentemente do grupo de renda. Foi nos países de renda baixa, contudo, que os subsídios foram mais utilizados, correspondendo a 87% das medidas de alívio de liquidez (tabela 9).

**TABELA 9**  
**Distribuição das medidas de alívio de liquidez adotadas pelos países do sul global para atenuar os efeitos da crise da Covid-19, por grupo de renda (2020-2021)**  
(Em %)

Medida de alívio de liquidez	Grupo de renda				Total
	Alta	Baixa	Média-baixa	Média-alta	
Subsídios	47	87	49	34	<b>47</b>
Flexibilização do pagamento de impostos, taxas e aluguel (empregados de setores afetados)	9	3	13	16	<b>12</b>
Flexibilização do pagamento de impostos, taxas e aluguel (conta própria)	12	0	4	4	<b>5</b>
Flexibilização do contrato de seguridade social (empregado e empregador)	18	0	18	19	<b>17</b>
Flexibilização do contrato de seguridade social (conta própria)	6	3	1	2	<b>2</b>
Crédito subsidiado para trabalhadores	3	7	6	3	<b>4</b>
Crédito para folha de pagamento	6	0	6	16	<b>9</b>
Transferência para manter negócio (conta própria e microempresas)	0	0	3	7	<b>4</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Quantidade de medidas	34	30	108	114	<b>286</b>

Fonte: Base de dados do IPC-IG, 2021.  
Elaboração dos autores.

Nos países de renda alta e renda média-baixa e média-alta, a flexibilização – adiamento do pagamento ou redução do valor, ou mesmo isenção do pagamento – das contribuições previdenciárias assim como a flexibilização de impostos, aluguéis e dívidas foram os dois conjuntos de medidas mais importantes após os subsídios, em torno de 20% para esse grupo de países, enquanto nos países de renda baixa eles corresponderam a apenas 3% das medidas. A outra medida de alívio de liquidez adotada em países de renda baixa foi vinculada a empréstimos (crédito subsidiado) para trabalhadores (empregados e conta própria). Essa medida se assemelha a um subsídio salarial, com a diferença de que os trabalhadores devem, em princípio, reembolsar o governo com prazos e condições favoráveis em comparação com o mercado.

Finalmente, nos países de renda média-alta, o crédito para folha de pagamento e a transferência para manutenção de negócios (conta própria e microempresa) corresponderam a 23% das medidas – nos países de renda

média-baixa, 9%, e nos de renda alta, 6%. Nos países de renda baixa não houve adoção desse tipo de medida.

Dada a importância dos subsídios no conjunto do alívio financeiro propiciado pelos governos às famílias, é interessante analisar sua distribuição por tipo de consumo subsidiado. Em termos globais, medidas relacionadas ao adiamento do pagamento de contas de água e luz corresponderam a 42% do total de subsídios anunciados pelos governos para aumentar a renda disponível das famílias (tabela 10). Trata-se de uma maneira imediata de alívio financeiro, em que o consumo de eletricidade ou de água é utilizado como uma *proxy* de nível de renda para fins de focalização. Em muitos casos os limites das tarifas sociais de energia foram expandidos para aumentar a cobertura de beneficiários.

TABELA 10  
**Distribuição dos tipos de subsídios adotados pelos países do sul global para atenuar os efeitos da crise da Covid-19, por grupo de renda (2020-2021)**  
 (Em %)

Tipo de subsídio	Grupo de renda				Total
	Alta	Baixa	Média-baixa	Média-alta	
Serviços de água e luz	56	31	38	46	<b>42</b>
Produtos alimentares, combustível e produtos de higiene	19	23	19	18	<b>20</b>
Impostos, aluguel e empréstimos para a população em geral	25	8	13	31	<b>18</b>
Telefone celular e internet	0	38	29	5	<b>20</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Quantidade de subsídios	16	26	52	39	<b>133</b>

Fonte: Base de dados do IPC-IG, 2021.  
 Elaboração dos autores.

Esse tipo de subsídio foi relativamente mais importante nos países de renda alta e renda média-alta, mas em larga medida pelo fato destes países não terem subsidiado o consumo de telefonia celular e transmissão de dados pela internet. Enquanto medidas de subsídio à telefonia celular e internet nos países de renda baixa e renda média-baixa corresponderam a 38% e 29% do total de medidas mapeadas, nos países de renda média-alta elas representaram apenas 5% do total, e nos de renda alta não houve sequer este tipo de medida. Em sua maioria, estes subsídios tiveram por finalidade permitir que famílias pobres tivessem acesso às plataformas digitais para inscrição nos programas de transferência de renda emergenciais. Trata-se de um subsídio que visa viabilizar outras medidas de proteção social.



## 4 A RESPOSTA FISCAL BRASILEIRA

### 4.1 Superando as restrições legais à flexibilização do gasto

O regime fiscal brasileiro passou por uma flexibilização sem precedentes em 2020 para acomodar um pacote amplo de ações emergenciais, incluindo um conjunto de mudanças institucionais com vistas a criar condições de governança fiscal adequadas para o enfrentamento da tripla crise provocada pela Covid-19 (Silva, 2020).

A principal restrição do ponto de vista fiscal para a resposta à pandemia residia no caráter pró-cíclico do arcabouço fiscal vigente, composto por três principais regras: i) Regra de Ouro, que restringe o volume das despesas correntes por meio da vedação à realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital; ii) Regra de Primário, que impõe a necessidade de se contingenciar despesas por meio da limitação de empenhos e movimentações financeiras, com o propósito de cumprir a meta de resultado primário fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e iii) Novo Regime Fiscal, que fixou um teto congelado em termos reais para as despesas primárias para vigorar pelo período de duas décadas, de 2017 a 2036.

Tanto a Regra de Ouro quanto a Regra de Primário se caracterizam por um viés pró-cíclico. Os períodos recessivos ou de crises econômicas estão vinculados a frustrações nas estimativas de arrecadação e, por conseguinte, a ampliações não previstas nas necessidades de financiamento do governo. Isto impõe a necessidade de se promover contingenciamentos das despesas, que asseguram o cumprimento das metas fiscais nestes momentos de maior dificuldade econômica. Além disso, o Novo Regime Fiscal não possui uma cláusula de escape explícita para ser acionada nos momentos de crise econômica, como é muito comum entre as principais experiências de regras de despesa ao redor do mundo, de modo que o teto de gastos é fixado no mesmo valor independentemente das fases do ciclo econômico.

Esse constrangimento à atuação anticíclica da política fiscal, entretanto, pode ser contornado pelo recurso a brechas ou mudanças legislativas. Este foi o caminho percorrido em 2020 para viabilizar uma flexibilização sem precedentes no regime fiscal brasileiro. A primeira das brechas na legislação é uma cláusula de escape da Regra de Primário,<sup>11</sup> que dispensa a necessidade de cumprimento da meta fiscal em caso de decretação do estado de calamidade pública. A segunda brecha é uma excepcionalidade do Novo Regime Fiscal<sup>12</sup> que exclui do teto de gastos os créditos extraordinários que sejam abertos para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade

11. Prevista no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

12. Prevista no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal.

pública. Para se aproveitar dos dois dispositivos, o governo enviou ao Congresso em meados de março de 2020 – pouco após o anúncio da pandemia – o pedido de reconhecimento de estado de calamidade em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia. O reconhecimento ocorreu dois dias depois, por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020.

A partir de então, o Poder Executivo editou sucessivas medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários referentes às despesas de enfrentamento da pandemia, totalizando um volume de despesas autorizadas de R\$ 603,9 bilhões em 2020. Adicionalmente, o Congresso se mobilizou em tempo recorde para aprovar a Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, instituindo um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública. De maneira sintética, o regime extraordinário dispensou a União do cumprimento da Regra de Ouro e de uma série de requisitos legais para aumento de despesas ou benefícios tributários em ações de enfrentamento da calamidade.

As medidas legislativas levadas a cabo desde março de 2020 tiveram duas principais consequências em termos de flexibilização do arcabouço fiscal vigente no país. A primeira foi a suspensão das regras fiscais, que permitiu que o governo descumprisse a Regra de Ouro e a Regra de Primário sem sofrer qualquer sanção legal. Os dados orçamentários do governo central mostram uma margem de insuficiência da Regra de Ouro de R\$ 346,4 bilhões e um *deficit* primário de R\$ 745,3 bilhões, que é aproximadamente cinco vezes o valor da meta de R\$ 124,1 bilhões (tabela 11). Já a regra do Novo Regime Fiscal foi cumprida com uma margem de folga de R\$ 52,2 bilhões. Este cumprimento foi facilitado pelo deslocamento do orçamento para as despesas executadas a partir de créditos extraordinários que estão fora do teto de gastos. Assim, a única das três regras formalmente em vigor em 2020 deixou de ser restritiva devido ao deslocamento de despesas que abriu espaço fiscal dentro do teto de gastos.<sup>13</sup>

A segunda consequência da flexibilização do arcabouço fiscal em 2020 foi a constituição do denominado “orçamento de guerra”, um orçamento livre das restrições fiscais usuais e apto a responder com agilidade às pressões de gastos para conter a pandemia e mitigar os impactos da tripla crise.<sup>14</sup> As despesas primárias executadas a partir de créditos extraordinários totalizaram R\$ 520,6 bilhões (7,0%

---

13. O maior exemplo desse deslocamento de despesas foi o espaço fiscal criado pelo não pagamento do benefício do Programa Bolsa Família (PBF) pelo simples fato da maior parte dos beneficiários terem recebido o auxílio emergencial, cujos valores são mais elevados do que o benefício padrão do PBF e cujo gasto total estava fora do teto. O PBF teve despesas executadas de R\$ 7,6 bilhões no primeiro trimestre do ano e quase nulas no restante do ano, já que seus beneficiários estavam recebendo o auxílio emergencial durante este último período. Para remediar este efeito, o Tribunal de Contas da União recomendou ao Ministério da Economia (Acórdão nº 2.026/2020) que cancelasse as dotações orçamentárias ou direcionasse o espaço fiscal para custeio de despesas de enfrentamento da pandemia. O direcionamento foi apenas parcial e validado somente para os quatro últimos meses do ano.

14. Feita a ressalva de que essas despesas devem se restringir às ações de enfrentamento da pandemia, ser autorizadas por créditos extraordinários e não ter efeitos que permaneçam além do período pandêmico.

do PIB) em 2020, dispendidos fundamentalmente nas áreas de suplementação de recursos para emergência de saúde pública, suporte de renda para as famílias, suporte de liquidez e crédito para as empresas e auxílio financeiro para os governos estaduais e municipais. Como resultado, as despesas primárias do governo central sofreram um salto brusco em 2020, ao saírem de 19,5% para 26,1% do PIB, o nível mais elevado na série histórica no gráfico 2.

**TABELA 11**  
**Margens de cumprimento das regras fiscais (2017-2021)**  
(Em R\$ bilhões)

Regras fiscais	2017	2018	2019	2020	2021
1 Margem da regra de ouro (1.1 - 1.2)	28,8	35,8	-185,3	-346,4	-453,7
1.1 Despesas de capital	899,0	904,1	871,7	1.213,0	1.980,5
1.2 Operações de crédito	870,2	868,3	1.057,0	1.559,4	2.434,2
1.3 Crédito aprovado	0,0	0,0	241,0	0,0	453,7
2 Margem de resultado primário (2.2 - 2.1)	20,6	12,8	50,1	-621,2	-69,0
2.1 Meta de resultado primário	-139,0	-129,0	-139,0	-124,1	-247,1
2.2 Resultado primário	-118,4	-116,2	-88,9	-745,3	-316,1
2.2.1 Receitas primárias	1.154,7	1.227,5	1.346,8	1.203,9	1.302,1
2.2.2 Despesas primárias	-1.279,0	-1.351,8	-1.441,8	-1.947,0	-1.618,2
2.2.3 Discrepância estatística e demais ajustes contábeis	5,8	8,1	6,2	-2,2	0,0
3 Margem do teto de gastos (3.1 - 3.2)	50,1	60,6	34,3	52,2	0,0
3.1 Teto de gastos	1.309,1	1.348,3	1.407,5	1.454,9	1.485,9
3.2 Despesas sujeitas ao teto	1.258,9	1.287,8	1.373,2	1.402,8	1.485,9
3.3 Despesas não sujeitas ao teto	250,6	286,9	356,4	806,7	426,2
3.3.1 Transferências intergovernamentais	220,3	248,1	278,6	255,2	284,3
3.3.2 Créditos extraordinários	1,0	5,8	3,5	520,6	101,4
3.3.3 Demais	29,3	33,1	74,3	30,9	40,4

Fonte: Relatórios contábeis e orçamentários da União.  
Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Margens negativas indicam descumprimento da regra fiscal.

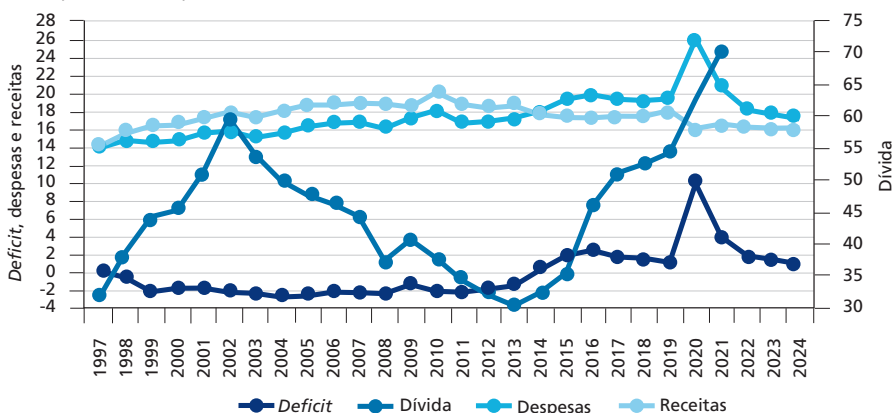
2. Dados de 2021 são previsões da Lei Orçamentária Anual (LOA) e da LDO, ajustadas pelos créditos extraordinários abertos após a aprovação do orçamento.

O pacote fiscal brasileiro de resposta à pandemia contou ainda com medidas que reduziram as receitas primárias do governo central, a exemplo das desonerações tributárias (estimadas em 0,4% do PIB) e das postergações de pagamentos para o governo. Somando-se a isso um conjunto de medidas fiscais financeiras ou extraorçamentárias, reforça-se o diagnóstico do caráter sem precedentes da flexibilização atravessada pelo regime fiscal em 2020. As medidas do pacote fiscal, juntamente com o impacto da crise econômica sobre a arrecadação, explicam quase integralmente a queda verificada nas receitas primárias de 18,2% para

16,2% do PIB em 2020, retomando-se um nível arrecadatório que remonta àquele verificado na crise de 2008.

GRÁFICO 2

**Despesas, receitas e *deficit* primário do governo central e dívida líquida do setor público (1997-2024)**  
(Em % do PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Banco Central, 1997-2020; LOA, 2021; e LDO, 2022.

Elaboração dos autores.

Obs.: Dados de 2021 a 2024 são previsões da LOA e da LDO, ajustadas em 2021 pelos créditos extraordinários abertos após a aprovação do orçamento.

As séries históricas dos indicadores fiscais no gráfico 2 não deixa dúvidas que o ano de 2020 é literalmente um ponto fora da curva. Após o *deficit* primário oscilar ao redor da média de 1,6% do PIB no período 2014-2019, ele atingiu seu auge de 10,0% em 2020, enquanto a dívida líquida do setor público superou seu pico anterior de 59,9% do PIB no final de 2002 para alcançar 63,0% em 2020. É claro que os números de *deficit* e endividamento devem ser relativizados neste último ano de queda do PIB de 4,1% e que poderia ter sido mais pronunciada na ausência das medidas de contenção e mitigação da pandemia. Assim como as estimativas do FMI para o PIB global, estimativas preliminares sugerem que o colapso do PIB teria sido de duas a três vezes e meia maior na ausência de uma política como o auxílio emergencial, que representou pouco mais de metade das despesas do orçamento de guerra (Sanches, Cardomingo e Carvalho, 2021; Paula, 2021).

Do ponto de vista prospectivo, as estimativas oficiais no gráfico 2 sugerem que, após um breve interregno em 2021, quando o orçamento de guerra permanece com um tamanho muito menor do que no ano anterior, as despesas primárias retroagiriam para patamares inferiores aos do imediato pré-pandemia. As projeções oficiais do projeto da LDO de 2022 indicam uma queda das despesas da ordem de 8,9 p.p. do PIB entre 2020 e 2024, com redução correspondente

no *deficit* primário. Estas projeções trazem implicitamente a hipótese de que será possível transitar de maneira rápida para um cenário econômico relativamente benigno, com projeções de crescimento econômico de 3,2% em 2021 e 2,5% nos três anos seguintes, prescindindo-se de um pacote de estímulos fiscais. Hipótese controversa que será discutida mais adiante neste texto.

#### 4.2 A resposta fiscal brasileira vista pelo “orçamento de guerra”

O volume de despesas pagas em 2020 alcançou a impressionante cifra de R\$ 524 bilhões. Deste total, os recursos suplementares para emergência de saúde pública alcançaram R\$ 44 bilhões (8,4% do total), com destaque para os R\$ 32,1 bilhões de transferências para execução descentralizada por parte dos governos estaduais e municipais. Além destas transferências com recursos carimbados para ações emergenciais de saúde, os governos regionais receberam mais um auxílio financeiro de R\$ 78,3 bilhões (14,9% do total) para amortecer os impactos da crise econômica sobre seus orçamentos (tabela 12).

TABELA 12  
Despesas da União de enfrentamento da pandemia da Covid-19 (2020-2021)

Descrição	2020		2021	
	Valor pago (R\$ bilhões)	Participação no total (%)	Valor previsto (R\$ bilhões)	Participação no total (%)
Suporte de renda para as famílias	327,0	62,4	56,5	55,7
Auxílio emergencial	293,1	55,9	44,9	44,2
Benefício emergencial	33,5	6,4	11,7	11,5
Ampliação do PBF	0,4	0,1	-	0,0
Auxílio financeiro para governos regionais	78,3	14,9	-	0,0
Suporte de liquidez e crédito para empresas	73,0	13,9	1,9	1,9
Financiamento da folha salarial	6,8	1,3	-	0,0
Garantias e subsídios para crédito	63,1	12,0	-	0,0
Outros estímulos setoriais	3,1	0,6	1,9	1,9
Emergência de saúde pública	44,0	8,4	41,7	41,2
Aquisição de vacinas	2,2	0,4	22,3	22,0
Transferências fundo a fundo	32,1	6,1	7,4	7,3
Demais ações de saúde	9,6	1,8	12,1	11,9
Demais despesas	1,9	0,4	1,2	1,2
<b>Total</b>	<b>524,0</b>	<b>100,0</b>	<b>101,4</b>	<b>100,0</b>

Fonte: STN.

Elaboração dos autores.

Obs.: Os valores de 2021 incluem as reinscrições de restos a pagar do ano anterior e os créditos abertos em 2021.

A área de atuação com maior volume de despesas foi o suporte de renda para as famílias e trabalhadores: R\$ 327 bilhões em 2020 (quase dois terços

do total), despendidos basicamente nos programas de auxílio emergencial e benefício emergencial (R\$ 293,1 bilhões e R\$ 33,5 bilhões, respectivamente). O auxílio emergencial é um benefício assistencial para famílias pobres e vulneráveis beneficiárias do PBF ou registradas no Cadastro Único e pessoas maiores de dezoito anos que não tenham um emprego formal e cuja renda familiar fica abaixo de três salários mínimos. Por meio deste programa se buscava proteger grupos pobres e vulneráveis e trabalhadores informais de baixa renda. Essa transferência não contributiva representou em 2020 um verdadeiro marco no país, alcançando cerca de 67 milhões de beneficiários em mais de 40 milhões de famílias, compostas por quase 130 milhões de pessoas, o que corresponde a 60% da população (Paiva *et al.*, 2021).

O benefício emergencial, por sua vez, consiste em um subsídio salarial, ancorado no programa de seguro-desemprego, cujo público beneficiário corresponde aos empregados com carteira assinada que formalizaram acordos com seus empregadores de suspensão do contrato de trabalho ou redução da jornada. Durante o prazo de vigência dos acordos, os empregados tiveram seus salários reduzidos e, em contrapartida, receberam o benefício do governo que equivale a uma porcentagem do seguro-desemprego que teriam direito caso tivessem sido demitidos (entre R\$ 261,25 e R\$ 1.813,03 dependendo do tipo de acordo celebrado). Ambos os programas tiveram um forte efeito contracíclico e contribuíram decisivamente para a redução da pobreza e desigualdade durante a crise (Paula, 2021; Barbosa e Prates, 2020).

A quarta área de atuação destacada na tabela 12 é o suporte de liquidez e crédito para as empresas, que totalizou R\$ 73 bilhões (13,9% do total). No entanto, o foco restrito sobre as despesas primárias do orçamento de guerra fornece uma visão parcial da resposta emergencial à pandemia, sobretudo no caso dessas medidas de suporte para as empresas, que contaram com um espectro muito mais amplo de medidas fiscais e creditícias.

A tabela 13 oferece uma visão mais completa do pacote emergencial de combate à pandemia no Brasil, por um critério de contabilização próximo ao que o FMI utiliza nas comparações internacionais e, portanto, com dados de magnitude similar aos apresentados na seção 3.<sup>15</sup> Por esta métrica, o pacote fiscal do Brasil chega a R\$ 1 trilhão ou 13,9% do PIB, após a inclusão de medidas de desonerações tributárias, reestruturação de dívidas e disponibilização de crédito.

---

15. Os números da tabela 13 devem ser interpretados como estimativas potenciais porque se baseiam em previsões de despesas, receitas e disponibilização de operações de créditos que não necessariamente se materializarão integralmente. As estimativas foram extraídas do relatório das medidas emergenciais do Ministério da Economia (Brasil, 2020). Para seguir um critério mais próximo ao do FMI, optamos por incluir uma linha de crédito adicional do Banco do Brasil que não constava no relatório, e, em contrapartida, excluir as estimativas de suspensão da cobrança da dívida ativa da União e das flexibilizações da legislação regulatória do mercado financeiro.

Ou, ainda, 17,5% do PIB se for adicionado o efeito das medidas de antecipação de pagamentos de benefícios sociais e de adiamento de recebimentos de tributos, que a princípio terão seus impactos fiscais compensados ao longo do tempo.

TABELA 13

**Pacote fiscal da União de enfrentamento da pandemia da Covid-19 (2020)**

Descrição	Valor (R\$ bilhões)	Participação no PIB (%)
Despesas do orçamento de guerra	594,1	8,0
Desonerações tributárias	28,4	0,4
Específicas para a área de saúde	5,1	0,1
Gerais	23,3	0,3
Reestruturação de dívidas dos governos regionais	80,1	1,1
Disponibilização de crédito por bancos e fundos públicos	332,2	4,5
<b>Subtotal</b>	<b>1.034,7</b>	<b>13,9</b>
Antecipação de despesas e adiamento de receitas	268,0	3,6
Antecipação de benefícios sociais	89,9	1,2
Adiamento de tributos	178,1	2,4
<b>Total</b>	<b>1.302,7</b>	<b>17,5</b>

Fonte: Brasil (2020).

Elaboração dos autores.

Em termos de escopo, as áreas de atuação das medidas fiscais complementares são semelhantes às do próprio orçamento de guerra, subdividindo-se principalmente em: i) emergência de saúde pública (desonerações tributárias de medicamentos, insumos e equipamentos médico-hospitalares); ii) auxílio para governos regionais (adiamento do pagamento de tributos federais e reestruturação de dívidas com a União, bancos públicos e organismos multilaterais); iii) alívio de liquidez para as famílias (antecipação do pagamento do 13<sup>o</sup> de aposentadorias, abono salarial e saque emergencial do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS); e iv) suporte de liquidez e crédito para as empresas (desonerações e adiamentos do pagamento de tributos, disponibilização de linhas de crédito favorecidas e reestruturações de dívidas por bancos e fundos públicos).

Pode-se, portanto, concluir que o pacote emergencial de enfrentamento da Covid-19 no Brasil em 2020 guarda semelhanças com as experiências das economias avançadas, tanto em termos de volume de recursos quanto de escopo das áreas de atuação. Não por acaso o pacote fiscal brasileiro, em proporção do PIB, aparece como o 15<sup>o</sup> maior entre os sessenta países com informações disponíveis e junto com o Peru na liderança dos países emergentes (gráfico 1).

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A POLÍTICA FISCAL NA ERA PÓS-PANDEMIA E OS RISCOS DA ESTRATÉGIA BRASILEIRA**

Apesar do otimismo em torno das vacinas desenvolvidas ao longo de 2020 e que começaram a ser aplicadas em 2021 em escala global, os desafios da Covid-19 estão longe de serem superados. Há dúvidas sobre a eficácia geral das vacinas diante das novas variantes; limitações da capacidade de produção e logística em escala global e desigualdade de acesso às vacinas levam a um avanço lento e heterogêneo da vacinação; informações falsas amplificam a resistência da população à vacinação e dificultam o alcance da imunidade coletiva; entre tantos outros riscos. Diante de todas as incertezas, é importante se preparar para um cenário no qual o tempo necessário para ter a crise de saúde sob controle se prolongue além de 2021, na maioria dos países, e no qual a ameaça do vírus persista por um prazo ainda maior (OECD, 2021).

Nesse contexto, parece razoável admitir que a recuperação econômica se dará de maneira muito desigual, na medida em que os países estão caminhando em diferentes níveis na contenção da pandemia e a intensidade do choque causado pela tripla crise varia muito entre eles. Enquanto alguns países já antecipam ou planejam remover em breve as medidas de distanciamento social que mais restringem as atividades econômicas e sociais, países menos exitosos na contenção da disseminação do vírus convivem com uma incerteza muito maior quanto aos desenvolvimentos futuros. Onde a vacinação avança mais devagar e os esforços de flexibilização são precipitados e descoordenados, o controle da crise de saúde pode levar mais tempo e os danos sobre o tecido econômico e social tendem a ser mais severos.

A capacidade da economia de se recuperar no período pós-pandêmico será condicional ao tamanho desses danos. Se o sistema econômico estiver mais comprometido, a superação da crise econômica se torna mais difícil e dependente de estímulos fiscais, diferentemente das experiências mais exitosas, que talvez não precisem contar tanto com estímulos fiscais porque atravessaram o período pandêmico sem maiores traumas econômicos e sociais. Este tipo de preocupação em fortalecer a recuperação econômica pós-pandemia tem levado vários países a anunciar pacotes de estímulo fiscal para os próximos anos (OECD, 2020).

Sobre esse último ponto, vale esclarecer um equívoco muito comum no debate público que é tratar os pacotes emergenciais de resposta à Covid-19, propostos durante as duas etapas iniciais de contenção e mitigação da pandemia, como sinônimo de estímulo fiscal. As medidas fiscais implementadas nas duas primeiras etapas de enfrentamento da pandemia devem ser pensadas como uma resposta emergencial – cujos propósitos prioritários eram conter e mitigar a crise sanitária, viabilizar o distanciamento social e depois mitigar os impactos sociais



e econômicas da crise –, e não confundidas com medidas fiscais tradicionais de estímulo ao consumo e investimento para ampliar a demanda agregada e favorecer o crescimento econômico.

A retirada das restrições no pós-pandemia abre caminho para uma nova mudança de ênfase da política fiscal, passando a priorizar os pacotes fiscais de estímulo à recuperação econômica (terceira etapa). Como indicado na figura 1, contudo, as transições entre as etapas não devem ser interpretadas como função monotônica do tempo. Por exemplo, as remoções das restrições às atividades sociais e econômicas tendem a se dar de maneira gradual, levando a uma fase intermediária entre a segunda e terceira etapa, quando as medidas de estímulo fiscal sobrepõem-se às medidas de contenção/mitigação da pandemia, até o momento em que aquelas adquiram de fato proeminência. Esta fase intermediária pode ser mais ou menos duradoura, a depender do êxito de cada país no controle da pandemia, e está sujeita a retrocessos, como nos casos de flexibilizações malsucedidas e revertidas (retorno à segunda etapa).

FIGURA 1

**Etapas de enfrentamento e resposta da política fiscal à Covid-19**

Fonte: OECD (2020).  
Elaboração dos autores.

A flexibilização das medidas restritivas não deve se dar de maneira imediata, pelo menos não antes de serem alcançadas as metas de vacinação em larga escala da população, sob o risco de levar a novo descontrole da crise sanitária. Tampouco a revisão das medidas fiscais emergenciais de suporte de renda, liquidez e crédito pode ser feita rapidamente, sob o risco de fragilizar ainda mais a situação financeira das empresas e comprometer a capacidade da economia de se recuperar. Este período de transição da política fiscal, que corresponde à fase intermediária entre a segunda e terceira etapa na figura 1, vai se caracterizar por um difícil dilema originado da necessidade de se balancear objetivos contraditórios. Por um

lado, prolongar determinadas medidas emergenciais e de distanciamento social, que limitam as atividades econômicas e sociais, e, por outro, introduzir novas medidas fiscais, flexibilizar restrições e estimular a recuperação econômica.

Se medidas fiscais preexistentes devem coexistir por algum tempo com as novas medidas de estímulo, os tamanhos dos pacotes fiscais se avolumam, trazendo à tona desafios fiscais ilustrados na introdução deste texto. O período de enfrentamento da pandemia coincidiu com a escalada da dívida pública dos países, mas uma precipitação de esforços de ajustes fiscais corre grande risco de se mostrar inconsistente em relação ao objetivo conjuntural de favorecer a recuperação econômica e aos objetivos estratégicos de promover inclusão social e sustentabilidade, ou até mesmo de alcançar o resultado contrário de agravamento da crise econômica e fiscal.

Para evitar incorrer em tais riscos, os esforços de consolidação fiscal devem ser conduzidos de maneira cuidadosa e, salvo medidas muito pontuais, não devem vir tão cedo. É para chamar atenção a este aspecto que a figura 1 destaca a quarta e última etapa da resposta à Covid-19, após a recuperação econômica criar condições para que o objetivo de consolidação fiscal assuma prioridade na orientação da política fiscal.

Em relação à terceira etapa de enfrentamento da Covid-19, uma tônica comum aos pacotes de estímulo fiscal anunciados por boa parte dos países tem sido aproveitar a janela de oportunidade para conciliar o objetivo conjuntural de superação da crise econômica com objetivos estratégicos de médio e longo prazos (OECD, 2020). A natureza sem precedentes da tripla crise explicitou uma série de riscos (sanitários, econômicos, sociais e ambientais) aos quais as populações estão expostas e catalisou uma reflexão sobre maneiras de mitigá-los no futuro. Isso tem levado os países a orientar seus pacotes fiscais na direção de ações: i) de fortalecimento do sistema de saúde, incluindo cadeias produtivas estratégicas importantes para o setor; ii) de aumento da cobertura de proteção social, particularmente de setores não cobertos e com instrumentos que sejam adequados a responder a choques idiossincráticos, mas também a choques sistêmicos covariados;<sup>16</sup> e iii) que lidem com questões distributivas e outros riscos de longo prazo como a crise climática (OECD, 2021).

Nesse interim, está em curso uma série de reflexões em torno da política macroeconômica mais geral e da política fiscal mais específica na era pós-pandemia. Um exemplo é a renovada ênfase sobre o papel do ativismo da política fiscal na estabilização do ciclo econômico, diante do atual contexto de taxas de juros

---

16. Ver Beazley, Barca e Bergthaller (2021) para uma discussão de como as lições do uso de instrumentos da proteção social na resposta à crise da Covid-19 podem contribuir para um aumento da cobertura e da capacidade de resposta da proteção social às crises.

muito baixas e afrouxamento monetário que restringe o espaço de ação da política monetária, assim como na promoção do crescimento inclusivo e sustentável. Outra reflexão importante se refere às fontes potenciais de arrecadação e aos desafios-chave da tributação relacionados à readequação das fontes de financiamento e do desenho da proteção social, tributação da economia digital, resgate da progressividade tributária e suporte às estratégias de transição para uma economia de baixo carbono.<sup>17</sup> Por fim, vale destacar a rediscussão das relações entre moeda e finanças públicas e de arranjos que suavizem os custos da dívida pública ao longo do tempo (monetização de *deficit*, redefinições das atribuições dos bancos centrais para absorver temporariamente títulos da dívida pública ou privada de maior maturidade, mudanças nas condições de financiamento pelos organismos multilaterais etc.).

Tais reflexões teóricas têm sido feitas tanto no âmbito do *mainstream* econômico quanto na heterodoxia. No *mainstream*, a defesa de um “novo consenso sobre a política fiscal” tem como ícone o ex-economista-chefe do FMI Olivier Blanchard, e pode ser sintetizada no conjunto de proposições em favor do ativismo das políticas macroeconômicas e em particular da política fiscal nas atuais condições extraordinárias, assim como da existência de espaço fiscal para este tipo de ativismo (Blanchard, Dell’Ariccia e Mauro, 2010; Blanchard, 2019). Porém, mantém-se um rico debate sobre a validade do consenso em condições normais e nas economias emergentes e em termos de ressalvas quanto ao tamanho do espaço fiscal e às limitações colocadas pela dinâmica da dívida pública (Blanchard, Felman e Subramanian, 2021; Romer e Romer, 2019; Romer, 2021).

Por sua vez, o campo heterodoxo viu reacender o interesse pela Modern Money Theory (MMT), cujos principais expoentes são Warren Mosler, Stefanie Kelton e Randall Wray, e que na sua essência estipula que governos emissores de moeda soberana, com taxas de câmbio flexíveis e sem dívida em moeda estrangeira, são financeiramente ilimitados. Isto também suscitou um rico debate heterodoxo que identifica limitações da MMT, mas sem abrir mão da defesa do ativismo fiscal para fins de gestão da demanda agregada (Palley, 2020; Carneiro, 2020).

É evidente que esses temas estão longe de alcançar consenso na academia e que foge ao escopo deste trabalho adentrar as suas minúcias, mas eles refletem um debate mais amplo sobre gestão macroeconômica com quebra de antigos paradigmas e uma guinada na direção de maior pragmatismo para lidar com as condições extraordinárias do mundo atual. Curiosamente, o debate quase não encontra eco no Brasil. Um dos reflexos desta lacuna é apontado pelas diretrizes e projeções orçamentárias oficiais para os próximos anos: logo após se encerrarem as medidas de resposta emergencial, será recomposto imediatamente um regime

---

17. Para uma discussão mais aprofundada, ver Orair (2021).

fiscal de elevada rigidez e incapaz de absorver novas pressões de despesas do período pós-pandemia. Dessa maneira, é um comportamento que destoaria das experiências de países que estão sinalizando que o pacote de estímulo fiscal será um pilar central do esforço de recuperação que tem como objetivo ser inclusivo e sustentável.

A aposta de que será possível superar a crise econômica e social mediante abreviação do ajuste fiscal é bastante questionável, sobretudo no caso brasileiro de pouco êxito em termos de controle da pandemia e avanço lento da vacinação, amplificando-se as incertezas quanto ao tempo necessário para controlar a crise de saúde, as potenciais sequelas sobre o tecido econômico e social e os riscos de uma recuperação mais fraca. Sob tais condições desfavoráveis, torna-se muito mais arriscado prescindir da atuação mais decisiva da política fiscal.

## REFERÊNCIAS

AGHION, P. *et al.* Aiming for zero Covid-19 to ensure economic growth. **VoxEU**, 31 Mar. 2021. Disponível em: <<https://voxeu.org/article/aiming-zero-covid-19-ensure-economic-growth>>. Acesso em: 1 jun. 2020.

BALDWIN, R.; MAURO, B. W. di. Introduction. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Mitigating the Covid economic crisis: act fast and do whatever it takes**. London: CEPR Press, 2020. p. 1-24.

BARBOSA, R. J.; PRATES, I. Efeitos do desemprego, do auxílio emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP nº 936/2020) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília, ano 26, n. 69, p. 65-79, jul. 2020. (Edição Especial Covid-19).

BEAZLEY, R.; BARCA, V.; BERGTHALLER, M. How might the lessons from the response to Covid-19 influence future social protection policy and delivery? *In*: IPC-IG – INTERNATIONAL POLICE CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH. **What's next for social protection in light of Covid-19: country responses**. Brasília: IPC-IG, 2021. v. 19, p. 11-13.

BLANCHARD, O. J. **Public debt: fiscal and welfare costs in a time of low interest rates**. [s.l.]: PIIE, Feb. 2019. (Policy Brief, n. 19-2).

BLANCHARD, O. J.; DELL'ARICCIA, G.; MAURO, P. **Rethinking macroeconomic policy**. [s.l.]: IMF, Feb. 2010. (Staff Position Note, n. 10/03).

BLANCHARD, O. J.; FELMAN, J.; SUBRAMANIAN, A. **Does the new fiscal consensus in advanced economies travel to emerging markets?** [s.l.]: PIIE, Mar. 2021. (Policy Brief, n. 21-7).

BRASIL. Ministério da Economia. **5º relatório circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública**. Brasília: ME, 2020.

BUSS, L. *et al.* Three-quarters attack rate of SARS-CoV-2 in the Brazilian Amazon during a largely unmitigated epidemic. **Science**, v. 371, n. 6526, p. 288-292, 2021.

CARNEIRO, R. The flaws in Modern Monetary Theory (MMT). **Brazilian Keynesian Review**, v. 6, n. 2, p. 290-312, May 2020.

DJANKOV, S.; PANIZZA, U. Developing economies after Covid-19: an introduction. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Covid-19 in developing economies**. London: Centre for Economic Policy Research, 2020. p. 8-23.

GENTILINI, U. *et al.* **Social protection and jobs responses to Covid-19: a real-time review of country measures**. Washington: World Bank Group, 2021. (Living Paper, version 15).

GORDON, D. V.; GRAFTON, Q.; STEINSHAMN, S. I. Cross-country effects and policy responses to Covid-19 in 2020: the Nordic countries. **Economic Analysis and Policy**, v. 71, p. 198-210, 2021.

GOURINCHAS, P.-O. Flattening the pandemic and recessions curves. *In*: BALDWIN, R.; MAURO, B. W. di. (Ed.). **Mitigating the Covid economic crisis: act fast and do whatever it takes**. London: CEPR Press, 2020. p. 31-40.

HAUSMANN, R. **Flattening the Covid-19 curve in developing countries**. [s.l.]: World Economic Forum, Mar. 2020.

HEVIA, C.; NEUMEYER, A. A perfect storm: Covid-19 in emerging economies. *In*: DJANKOV, S.; PANIZZA, U. (Ed.). **Covid-19 in developing economies**. London: Centre for Economic Policy Research, 2020. p. 25-37.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Fiscal monitor: a fair shot**. Washington: IMF, Apr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3CSkbXp>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Tax and fiscal policy in response to the coronavirus crisis: strengthening confidence and resilience**. Paris: OECD, 2020.

\_\_\_\_\_. OECD economic outlook. **OECD Publishing**, Paris, v. 2021, n. 109, 2021.

OLIU-BARTON, M. *et al.* SARS-CoV-2: elimination, not mitigation, creates best outcomes for health, the economy, and civil liberties. **The Lancet**, v. 397, n. 10291, p. 2234-2236, 2021.

ORAIR, R. O. O futuro da tributação e a reforma tributária. *In*: GIAMBIAGI, F. (Org.). **O futuro do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2021. parte II, cap. 5.

PAIVA, L. H. *et al.* **A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios.** Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão). Publicação preliminar. Disponível em: <<https://bit.ly/3CO15BR>>.

PALLEY, T. What's wrong with Modern Money Theory: macro and political economic restraints on deficit-financed fiscal policy. **Review of Keynesian Economics**, v. 8, n. 4, p. 472-493, Oct. 2020.

PAULA, L. F. de. **A crise do coronavírus e as políticas contracíclicas no Brasil: uma avaliação.** Rio de Janeiro: IE-UFRJ, 2021. (Texto para Discussão, n. 016).

ROMER, C. D. The fiscal policy response to the pandemic. **Brookings Papers on Economic Activity**, Mar. 2021.

ROMER, C. D.; ROMER, D. **Fiscal space and the aftermath of financial crises: how it matters and why.** Cambridge: NBER, Apr. 2019. (Working Paper, n. 25768).

SANCHES, M.; CARDOMINGO, M.; CARVALHO, L. **Quão mais fundo poderia ter sido esse poço?** Analisando o efeito estabilizador do auxílio emergencial em 2020. São Paulo: Made/USP, 2021. (Nota de Política Econômica, n. 007).

SILVA, M. S. **Política econômica emergencial orientada para a redução dos impactos da pandemia da Covid-19 no Brasil: medidas fiscais, de provisão de liquidez e de liberação de capital.** Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2576).

TAYLOR, L. Covid-19: is Manaus the final nail in the coffin for natural herd immunity? **BMJ**, Bogotá, v. 372, n. 394, Feb. 2021.



# INTERNATIONAL INTEGRATION AS A VECTOR FOR THE BRAZILIAN ECONOMIC RECOVERY: PROPOSALS FOR STIMULATING EXPORTS

Ivan Oliveira<sup>1</sup>

Fernando José da Silva Paiva Ribeiro<sup>2</sup>

Luís Fernando Tironi<sup>3</sup>

Marcelo Nonnenberg<sup>4</sup>

Flavio Lyrio Carneiro<sup>5</sup>

Glauco Avelino Sampaio Oliveira<sup>6</sup>

Exports are one of the main economic growth inducers and will certainly play an important role in the Brazilian economic recovery after overcoming the most critical period of the new coronavirus pandemic. The country faces not only the challenge of increasing its exports, but also of diversifying and making them less dependent on a limited set of commodities. The Brazilian industrial sector's competitive difficulties and proposals to overcome them have been exhaustively discussed for several years. And the post-pandemic scenario tends to be even more challenging for the sector. This article provides an overview of the current situation and a brief diagnosis of some major policy issues associated with exports. It also contains suggestions and recommendations for sustaining exports during the crisis caused by covid-19 and stimulating their growth and diversification in the post-pandemic period. The topics discussed include: export credit and promotion, agricultural goods exports, technical standards, the multilateral framework of international trade regulation, and trade agreement negotiations. The proposals presented here have both a short-term focus, for the post-covid-19 recovery period, and a medium and long-term perspective, addressing more structural issues related to the country's international insertion.

**Keywords:** exports; trade policy; export promotion; export credit; technical standards.

## INSERÇÃO INTERNACIONAL COMO VETOR DA RECUPERAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL: PROPOSTAS PARA DINAMIZAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES

A exportação é um dos principais indutores do crescimento econômico e certamente terá papel importante na recuperação da economia brasileira após a superação do período mais crítico da pandemia do novo coronavírus. O país enfrenta não apenas o desafio de elevar suas exportações, mas também de diversificá-las e torná-las menos dependentes de um conjunto limitado de *commodities*. As dificuldades competitivas do setor industrial brasileiro, bem como as propostas para superá-las, vêm sendo discutidas exaustivamente há vários anos – e o cenário pós-pandemia tende a ser ainda mais

---

1. Director of the Department of International Studies, Political and Economic Relations (Dinte) at Ipea. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-3641-7935>>. E-mail: <[ivan.oliveira@ipea.gov.br](mailto:ivan.oliveira@ipea.gov.br)>.

2. Coordinator of international economic relations of Dinte/Ipea. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-9368-1110>>. E-mail: <[fernando.ribero@ipea.gov.br](mailto:fernando.ribero@ipea.gov.br)>.

3. Researcher at Dinte/Ipea. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-2964-1066>>. E-mail: <[luis.tironi@ipea.gov.br](mailto:luis.tironi@ipea.gov.br)>.

4. Researcher at Dinte/Ipea. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-9854-5137>>. E-mail: <[marcelo.nonnenberg@ipea.gov.br](mailto:marcelo.nonnenberg@ipea.gov.br)>.

5. Researcher at Dinte/Ipea. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-6218-2167>>. E-mail: <[flavio.carneiro@ipea.gov.br](mailto:flavio.carneiro@ipea.gov.br)>.

6. Specialist in public policies and government management at Dinte/Ipea. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-2656-1987>>. E-mail: <[glauco.oliveira@ipea.gov.br](mailto:glauco.oliveira@ipea.gov.br)>.



desafiador para o setor. Este artigo se dedica a fazer uma contextualização da situação atual e um breve diagnóstico de algumas das principais questões de política associadas à exportação e a apresentar sugestões e recomendações com vistas a sustentar as exportações durante a crise provocada pela Covid-19, além de estimular seu crescimento e sua diversificação no período pós-pandemia. Os temas tratados foram: crédito à exportação, promoção de exportações, exportações de bens agrícolas, normas técnicas, arcabouço multilateral de regulamentação do comércio internacional e negociações de acordos comerciais. As propostas aqui apresentadas têm tanto um enfoque de curto prazo, para o período de recuperação pós-Covid-19, quanto uma perspectiva de médio e longo prazo, endereçando questões mais estruturais relacionadas à inserção internacional do país.

**Palavras-chave:** exportações; política comercial; promoção de exportações; crédito às exportações; normas técnicas.

## LA INSERCIÓN INTERNACIONAL COMO VECTOR DE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA DE BRASIL: INICIATIVAS PARA IMPULSAR LAS EXPORTACIONES

Las exportaciones son uno de los principales motores del crecimiento económico, y sin duda desempeñarán un papel importante en la recuperación de la economía brasileña tras superar el periodo más crítico de la nueva pandemia de coronavirus. El país se enfrenta no sólo al reto de aumentar sus exportaciones, sino también de diversificarlas y hacerlas menos dependientes de un conjunto limitado de productos básicos. Las dificultades competitivas del sector industrial brasileño y las propuestas para superarlas se han debatido exhaustivamente durante varios años. Y el escenario post-pandémico tiende a ser aún más difícil para el sector. Este artículo está dedicado a contextualizar la situación actual y a hacer un breve diagnóstico de algunas de las principales cuestiones de política asociadas a las exportaciones, así como a presentar sugerencias y recomendaciones destinadas a sostener las exportaciones durante la crisis provocada por el covid-19 y a estimular su crecimiento y diversificación en el período post-pandémico. Los temas tratados fueron: el crédito a las exportaciones, la promoción de las exportaciones, las exportaciones de productos agrícolas, las normas técnicas, el marco multilateral para la regulación del comercio internacional y las negociaciones de acuerdos comerciales. Las propuestas que aquí se presentan tienen tanto un enfoque a corto plazo, para el periodo de recuperación post-covid-19, como una perspectiva a medio y largo plazo, abordando cuestiones más estructurales relacionadas con la inserción internacional del país.

**Palabras clave:** exportaciones; política comercial; promoción de exportaciones; crédito a las exportaciones; normas técnicas.

JEL: F17.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm26art3>

Data de envio do artigo: 6/7/2021. Data de aceite: 4/8/2021.

### 1 INTRODUCTION

The covid-19 crisis strongly affected the world economy in 2020, causing the largest decrease in economic activity in decades (-3.3%).<sup>7</sup> The impacts on Brazil were also strong, not only in terms of falling GDP (-4.1%), but also with the job

---

7. IMF (2021).

losses – more than 8 million between the last quarter of 2019 and the last quarter of 2020, according to IBGE<sup>8</sup> – and, of course, by the loss of almost 500,000 lives by June 2021. The economic impact of the pandemic has been minimized by policies such as emergency assistance for vulnerable people and the Emergency Employment and Income Maintenance Benefit (BEm), as well as other initiatives, which have involved government spending to the tune of 8% of GDP.

The health crisis is still far from being overcome, and the biggest short-term challenge remains to reduce the number of people contaminated and deaths from covid. But it is necessary to reflect on possible paths and opportunities to promote the reactivation of the Brazilian economy in the post-crisis period and to define policies that direct the country to these paths as well as to encourage and sustain the use of such opportunities.

If it is true that the crisis brings us challenges never before faced, it is worth remembering, first and foremost, that the foundations of the Brazilian economy already showed the need for structural revision, and these needs have only increased in a crisis context.

A relevant dimension of the structural reform agenda of the Brazilian economy is the redefinition of its economic integration with the world, especially considering that the external demand for Brazilian goods and services must be seen as an essential vector for stimulating the country's growth. Exports are one of the economic growth's main inducers and will certainly play a significant role in the Brazilian economy's recovery after overcoming the most critical period of the new coronavirus pandemic.

In this regard, in the first months of 2021, exports have been performing quite favorably, with a growth of about 30% in the January-May period when compared to the same period in 2020. This growth, however, should be viewed with caution. First, because it takes place on a depressed economic basis, since the effects of the pandemic were already being felt in the first months of 2020; second, because much of it comes from the rise in commodity prices, such that the increase in the export price index accounted for half of the growth in the value exported; and third, that the rise remains concentrated in agricultural and mineral products. Sales of manufactured goods has been growing during the year, but are still at a historically low level, about 25% below the historic record, reached in the now far-off year of 2008.

Therefore, the country faces not only the challenge of increasing its exports, but also of diversifying and making them less dependent on a limited set of

---

8. Data from the National Continuous Household Sample Survey (PNAD Contínua). Available at: <<https://bit.ly/3D0SdcU>>.

commodities. The competitive difficulties of the Brazilian industrial sector, and proposals to overcome them, have been exhaustively discussed for several years. And the post-pandemic scenario tends to be even more challenging for the sector, with the possible combination of some negative factors:

- a change in the composition of global demand for industrialized goods, with a decrease in imports in some sectors, an oversupply and, consequently, sharper competition, requiring the capacity to quickly adapt to new requirements (e.g., increased demand for information technology goods and medical-hospital products);
- adoption of policies based on preferences in the acquisition of domestically produced goods to support the recovery of economies, as a way to reduce the countries' dependence on the supply of various "strategic" products;
- an increase in non-tariff barriers, whether as a result of more rigorous sanitary requirements or due to protectionist interests, reinforcing a trend that had already become stronger in the past decade;
- possible deconstruction or reorganization of global value chains, modifying the trade patterns that are currently dominant in the world; and
- possible weakening of multilateral trade rules, including the WTO itself, and the consolidation of trade strategies based on bilateral or plurilateral agreements, as exemplified by the conclusions of the RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership) and the CPTPP (Comprehensive and Progressive Transpacific Partnership) negotiations.

Without jeopardizing a broader agenda that focuses on increasing productivity and reducing the "Brazil cost" (which will enhance the country's competitive capacity in the medium and long term), there are a set of measures of more immediate impact that can bolster exports and help exporting firms to address this new and challenging scenario, including taking advantage of opportunities for sales growth that may arise in this context of production and trade reorganization.

The following article presents a contextualization of the current situation and makes a brief diagnosis of some of the main policy issues associated with exports and presents suggestions and recommendations in order to sustain exports during the crisis provoked by covid-19 and to stimulate their growth and diversification in the post-pandemic period. The topics discussed are: export credit, export promotion, exports of agricultural goods, technical standards, multilateral framework for international trade regulation, and trade agreement negotiations.

The proposals presented here have both a short-term focus, for the post-covid-19 recovery period, and a medium- and long-term perspective, dealing with more structural issues related to the international integration of the country.

## 2 EXPORT CREDIT

The crisis triggered by the covid-19 pandemic has some particularities that distinguish it from other crises of a purely economic-financial nature. Its origin is clearly discernible, and a significant part of the economic impact stems from the disease's own mitigation measures. As such, it is extremely important that the state take temporary and exceptional measures to mitigate the effects of this largely inevitable downturn, diluting the resulting welfare losses over time to smooth its impact. In other words, one of the pillars of any policy response to this crisis must be of an intertemporal nature; thus, credit must be one of its central mechanisms, by allowing the transfer of resources from the future to the present and postponing at least part of the cost of responding to the pandemic to the future where, hopefully, the conjuncture will be more favorable.

In the foreign trade field, this challenge becomes even more urgent. There is extensive evidence that exporting involves high fixed costs, which makes it an activity restricted to an only subset of the firms within an economy. As a consequence, export expansion, especially at the extensive margin (that is, to new countries or involving new products), is a challenging task. Therefore, the possible market loss due to increased competition as a result of shrinking demand with the crisis may have longer-lasting effects than the crisis itself.

On the other hand, the high costs of export activity imply that the availability of resources external to the firm – i.e., essentially credit – is crucial, and that credit market frictions can severely hinder a country's export potential (Manova, 2013; Fauceglia, 2015). At a time of resource scarcity, when firms see their working capital dwindling and their very survival threatened, while the risk aversion of private lenders increases, this becomes even more problematic.

In fact, the Government had already recognized that the system of official export finance support has problems and needs to be improved. When covid-19 was still in its initial stages, the Chamber of Foreign Trade published the Camex Resolution No. 12 of January 30, 2020, in which it sets the guidelines for reforming the policy of official exports support granted by the Union, which includes insurance and financing instruments for goods and services exports. The current system is composed of three main instruments: the Export Financing Program – Proex, the BNDES-Exim and the Export Credit Insurance. The crisis not only increases the urgency of improving this system, but also imposes the

need for extraordinary measures – some temporary, and others that can serve as an embryo for deeper reforms of the system.

Operated by Banco do Brasil, with funding from the National Treasury, the *Export Financing Program* (Proex) has two modalities, both of a post-shipment nature: the Proex-Financing, which directly finances exports undertaken by companies with revenues up to R\$ 600 million, and the Proex-Equalization, in which the Treasury bears part of the financial charges of exports financed by national or foreign private financial institutions, in order to bring the financing cost, from the exporting company's perspective (which in this case can be of any size), closer to the one practiced internationally.

As shown in table 1, though restricted to a much smaller number of beneficiaries, between 2004 and 2018 the number of operations in the equalization modality was much higher than in the financing modality. The amount of exports benefited by that modality also largely exceeded the financing one – which would be expected, considering that the volume of resources needed for interest equalization is much lower (and deferred in time) compared to the one required to fully finance an operation of equivalent value.

TABLE 1  
Proex – Operational statistics (total 2004-2018)

	Proex-financing	Proex-equalization
Operations	17,296	37,637
Beneficiaries	1,805	136
Exported amount (US\$ million)	6,482.5	69,644.7
Financed/equalized amount (US\$ million)	5,728.1	3,077.6

Source: National Treasury Secretariat.

Regarding the program's evolution in recent years, the data in table 2 show that there has been a significant reduction in the number of beneficiaries over the period, stabilizing at around 200 annual beneficiaries – which suggests a small reach of the program, given the estimated 28,000 exporting companies in the country in 2019, according to Secex.

Moreover, while the amounts disbursed in the financing modality increased until 2016 (the last year with available data), in the equalization modality the amount grew until 2014 and has started to oscillate since then. One explanation for this is due to the fact that the funding for the program depends on the National Treasury and, therefore, fluctuates according to the availability of budgetary resources, and may be contingent in times of revenue frustrations, for example.

TABLE 2  
**Proex evolution (2010-2020)**

Year	Beneficiaries	Disbursement (R\$ million)	Proex-equalization	Proex-financing
2010	404	961.5	206.8	754.7
2011	349	1,293.8	371.4	922.4
2012	251	1,390.9	553.7	837.2
2013	257	1,478.2	516.2	962.0
2014	222	1,891.8	819.5	1,072.3
2015	184	1,812.3	740.6	1,071.7
2016	211	2,059.4	619.3	1,440.1
2017	198	1,723.6	580.6	1,143.0
2018	213	2,117.8	831.8	1,286.0
2019	N/A	1,558.3	266.3	1,292.0
2020	N/A	1,700.8	308.8	1,392.0

Sources: Camex, 2010-2018; for the 2017 and 2018 data, Ministry of Economy (2019); for the 2019 data, Brazil (2020); for the 2020 data, Economic Value (2021).

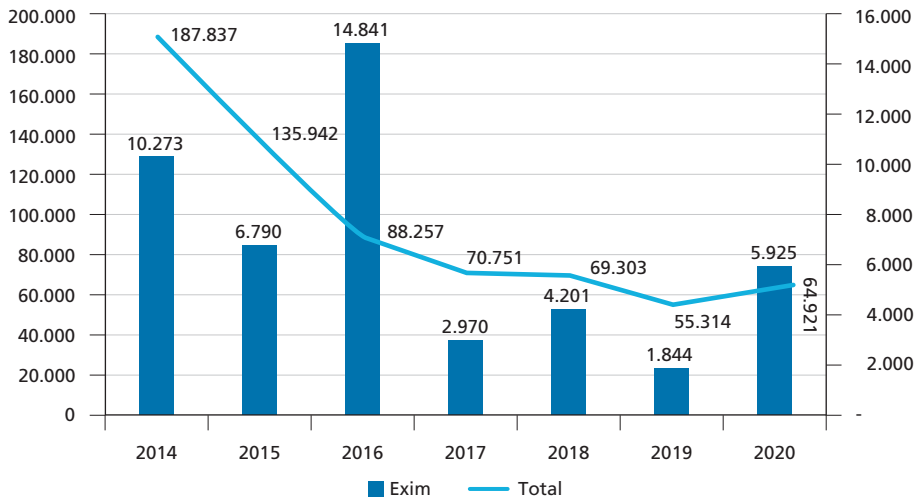
The BNDES-Exim, a financing program for exports from the National Bank for Economic and Social Development (BNDES), focuses mainly on industrial sectors, especially the mechanical and transport industry. Its pre-shipment line – which finances the production process of the good to be exported –, besides its post-shipment financing, is the major differential in comparison to Proex.

As shown in chart 1, the resources allocated to the BNDES-Exim have been reduced in recent years, following the declining trend in the total amount disbursed by the bank from 2014 onwards. 2016 was a major exception, in which the amounts disbursed under the scope of the program increased by more than 100% compared to the previous year. The amount also increased in 2020, but by a much smaller magnitude, and largely due to the devaluation of the Real that year. This atypical increase was reflected in the program's participation in the total resources loaned by the BNDES. While in other years this ratio oscillated between 3% and 6%, in 2016 it exceeded 16% of the total disbursed by the bank.

Furthermore, it is possible to infer from chart 2 that the program also witnessed its importance diminished regarding the total amount of Brazilian exports. Except for 2016, between 2014 and 2020 the total annual disbursements decreased from about 2% to 0,55% of the total exported value (or from 3,3% to 1,0% of manufacturing exports).

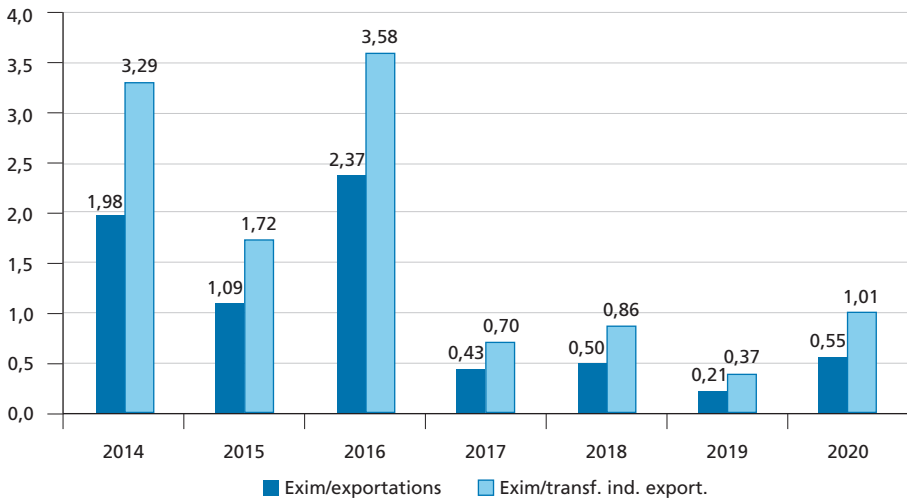
More than 90% of the program's disbursements are concentrated in two industries: transportation materials, accounting for about 74% of the total (heavily concentrated in large exporters, such as Embraer and Marcopolo, for example), and mechanical, with almost 19%.

CHART 1  
**BNDES disbursements – Exim and total (2014-2020)**  
 (In R\$ 1 million)



Source: BNDES.

CHART 2  
**BNDES-Exim disbursements in proportion to exports**  
 (In %)



Source: BNDES.

As for the program's lines, it is noteworthy that the pre-shipment line – of fundamental importance in the current situation, when working capital for

companies is a challenge – has been greatly reduced in the last three years, in which post-shipment financing, aimed at supporting the commercialization of ready-made goods and services, has exceeded 80% of the program's total disbursements.

The detailed data per operation allow us to trace a panorama of BNDES-Exim pre-shipment, as illustrated in table 3. Firstly, it should be noted that the contraction observed in the amount disbursed was more intense in the number of operations, which declined from more than 300 in 2014 to fourteen in 2018 and only four in 2019 and 2020. The sectoral distribution, however, remained reasonably stable, concentrated in three main subsectors which represented about three quarters of the total disbursed in each year: transportation material, mechanical and metalworking industry, and metal products.

TABLE 3  
BNDES-Exim pre-shipment (2014-2020)

	Disbursement amount (R\$ million)						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pre-shipment total	4,134.02	1,214.25	8,404.65	136.57	451.21	165.69	1,906.85
Sectorial distribution							
<i>Manufacturing ind.</i>	99.7	97.9	91.3	100.0	99.1	100.0	100.0
Transportation material	42.4	13.7	45.3	41.3	36.8	45.5	87.6
Mechanics	40.6	73.0	9.5	36.1	36.6	1.6	8.6
Metallurgy and products	8.3	10.2	13.9	-	2.6	52.4	-
Chemical and petrochemical	-	-	6.2	1.1	-	0.6	-
Other sectors	8.7	3.1	25.1	21.5	23.9	-	3.7
Company size							
Large	98.70	97.89	99.90	57.23	96.35	97.86	100.00
Medium	1.28	2.11	0.10	42.77	3.65	2.14	-
Small/micro	0.02	-	-	-	-	-	-
	No. operations						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pre-shipment total	325	74	302	25	14	4	4
Sectorial distribution							
<i>Manufacturing ind.</i>	99	97	97	100	93	100	100
Transportation material	34	14	22	16	21	25	33
Mechanics	47	73	20	40	29	25	33
Metallurgy and products	7	7	15	-	7	25	-
Chemical and petrochemical	-	-	9	4	-	25	-
Other sectors	12	7	34	40	43	-	33
Company size							
Large	90	80	98	40	57	50	100
Medium	10	20	2	60	43	50	-
Small/micro	0	-	-	-	-	-	-

Source: BNDES.



Despite medium-sized companies accounting for a considerable portion of the operations conducted in some years, it is observed that the amounts disbursed are strongly concentrated on large exporters, except in 2017; micro and small companies are virtually absent in this line of the BNDES-Exim.

For the post-shipment line, the data in table 4 show that the number of operations increased between 2017 and 2019, suggesting a reduction in the average value of operations, since there was a reduction in the amounts disbursed. In 2020, the number of operations reduced again, but the amount remained high indicating an increase in the average value per operation.

**TABLE 4**  
**BNDES-Exim post-shipment goods (2014-2020)**

Year	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total disbursement (US\$ million)	2,040.2	1,554.0	1,544.5	768.4	1,044.3	378.0	783.3
No. operations	91	50	50	150	174	191	78
Modality (%)							
Buyer	31.9	12.0	4.0	0.7	-	1.0	6.4
Supplier	68.1	88.0	96.0	99.3	100.0	99.0	93.6
Customer size (%)							
Large	79.1	84.0	86.0	82.0	74.7	71.7	60.0
Medium	6.6	14.0	12.0	16.7	22.4	27.2	40.0
Small/micro	14.3	2.0	2.0	1.3	2.9	1.0	-
Guarantee type (%)							
Personal/actual	96.7	96.0	94.0	100.0	100.0	100.0	95.0
Credit insurance/FGE	3.3	4.0	6.0	-	-	-	5.0
Guarantee type – large enterprises (%)							
Personal/actual	100.0	97.6	93.0	100.0	100.0	100.0	92.0
Credit insurance/FGE	-	2.4	7.0	-	-	-	8.0
Guarantee type – MSME (%)							
Personal/actual	84.2	87.5	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Credit insurance/FGE	15.8	12.5	-	-	-	-	-

Source: BNDES.

The share of supplier's credit operations in the total amount of operations has increased, almost completely dominating this line in the last five years. As for the size of the borrower, the participation of micro and small companies is very low.

Table 4 also highlights the fact that almost all the operations (in fact all, in the last five years) were based on real or fiduciary guarantees provided by the borrower. There was no use of credit insurance, particularly of the Export Guarantee Fund (FGE). This is in direct contrast to what has occurred (at least

until 2015, when the data are available) for the export of services (table 5), for which the FGE supported almost all the operations – which, moreover, are almost exclusively practiced by large companies.

TABLE 5  
BNDES-Exim post-shipment services (2010-2015)

Year	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total disbursement (US\$ million)	785.6	2,001.0	1,010.0	1,375.1	355.9	4.4
No. operations	51	107	111	73	16	5
Modality (%)						
Buyer	7.8	21.5	13.5	17.8	31.3	-
Supplier	92.2	78.5	86.5	82.2	68.8	100.0
Customer size (%)						
Large	98.0	99.1	100.0	100.0	100.0	100.0
Medium	-	0.9	-	-	-	-
Small/micro	2.0	-	-	-	-	-
Guarantee type (%)						
Personal/actual	2.0	-	-	-	-	-
Credit insurance/FGE	98.0	100.0	99.1	100.0	100.0	100.0
CCR/Laia	-	-	-	-	-	-
Other	-	-	0.9	-	-	-

Source: BNDES.

Finally, the Export Credit Insurance is a particularly important instrument in terms of the necessity for guarantees that mitigate the risk involved in such operations. Export activity entails a wider range of risks than those associated with sales to the domestic market, including foreign exchange risks and political risks in the country of destination, for example. As a rule, private financing instruments do not offer guarantees for such political and extraordinary risks, therefore state support is necessary.

In Brazil, the Export Credit Insurance (SGE), backed by the Export Guarantee Fund (FGE), is the main instrument for this purpose. The SGE is operated by the Brazilian Guarantees and Funds Management Agency S.A. (ABGF), a state-owned company created in 2012 to take over the functions previously performed by the private Brazilian Export Credit Insurance Agency. Besides ABGF, the SGE's decision-making process also includes the Secretariat of International Affairs (Sain) at Ministry of Economy, which has the authority to approve operations up to US\$ 20 million, and the Exports Financing and Guarantee Committee (Cofig), which has the authority to approve larger operations and also to establish the parameters and conditions for granting

financial assistance to exports. It should be noted that this structure is under revision by the Camex Resolution No. 12 of January 30, 2020.

Table 6 shows that, in the last few years, although the number of operations insured by the FGE has increased, the amount has declined considerably. Given the data in the previous subsection, it is likely that the reduction of operation values – and of the average values – has been the result of the decreasing export operations of engineering services, which, in general, entails large amounts.

**TABLE 6**  
**FGE operational statistics (2010-2018)**

Year	Approved operations		Accomplished operations		Success rate (%)		No. debtors	No. countries
	US\$ billion	Number	US\$ billion	Number	Of amount	Of No.		
2010	6.35	81	2.72	35	42.9	43.2	80	24
2011	8.33	50	4.01	36	48.1	72.0	92	27
2012	8.99	43	3.77	36	42.0	83.7	158	30
2013	9.06	38	5.73	33	63.3	86.8	154	32
2014	7.27	22	2.92	18	40.2	81.8	156	35
2015	4.59	67	4.38	26	95.3	38.8	171	37
2016	2.40	283	2.40	68	99.8	24.0	249	46
2017	0.19	269	0.77	197	401.8	73.2	301	49
2018	2.98	101	0.05	73	1.7	72.3	N/A	N/A

Source: Ministry of Economy, Export Guarantee Fund Management Report, 2010-2018.

Other data that can be inferred from table 6 is that, although the number of firms using the mechanism has increased – as well as the number of countries to which they export using credit insurance –, the reach of the program is limited, considering the total of about 28 thousand exporting companies in the country.

These data point to a not very favorable situation regarding export credit in Brazil.

- 1) The financing volume and the number of operations has dropped over the last few years, especially in the BNDES-Exim. There is no evidence that any factor related to the demand for credit by companies was responsible for this. The explanation seems to lie in difficulties on the supply side.
- 2) Credit is restricted to large companies and a few industrial sectors, revealing the existence of factors that restrain access by exporting MSMEs and a sectoral bias.
- 3) The percentage of exports covered by Export Credit Insurance is low and has been decreasing in recent years.

- 4) Official credit and credit insurance benefit a limited portion of the exporting companies operating in the country.

Specifically in the case of Proex, the resources for the program are not predictable, since they are defined yearly in the Federal Government budget and, therefore, subject to budgetary conditions at each moment. This hinders exporters from planning and taking advantage of opportunities. This is particularly harmful in a situation of extreme uncertainty and scarcity of private resources, and intensified competition due to the shrinking of international consumer markets.

It is also important to highlight that the participation of the direct Administration, in particular Sain/ME and Cofig, in the decision-making process of all Export Credit Insurance applications, needs to be improved in order to accelerate the approval of operations.

These issues must be considered in the reform of system of official export support granted by the Union and of the insurance and financing policies for the exports of goods and services, as provided in Camex Resolution No. 12, of January 30, 2020. Given the extremely challenging context that exports face today and in the post-pandemic scenario, it is crucial that the official credit support be a more accessible and more effective instrument to promote the growth of Brazilian exports.

In this sense, it is recommended that the Government increase the volume of resources disbursed to support export activities and facilitate the access of companies, especially the smaller ones, to credit lines through BNDES-Exim in all its modalities, and also to the Export Financing Program (Proex), both in financing and equalization. Such movement would be especially relevant for sectors with longer production chain and/or exporting capacity, and it should be established a goal to increase the number of companies benefited by these credit lines, especially the MSMEs. In the specific case of Proex, it would be appropriate to establish objective criteria for defining the volume of budget resources for the program, in order to increase not only the availability but also the predictability of resources.

Concerning the FGE, it is necessary not only to facilitate access to the fund and increase the volume of exports covered by Export Credit Insurance, but also to rationalize the decision-making process, reviewing Cofig procedures and reducing the average time for analysis and approval of FGE and Proex requests.

### **3 EXPORT PROMOTION**

Export promotion activities have become increasingly relevant in the last 30 years, with a large number of countries creating institutions specifically for this purpose

(Trade Promotion Organizations – TPO). This resulted from two main factors (Belloc and Di Maio, 2011): the first was the agreements signed under the GATT, which restricted the use of traditional export support measures such as subsidies and tax and credit incentives. The second was when other factors restricting exports became more evident, as import tariffs have been substantially reduced during several rounds of GATT negotiations and also with unilateral reductions adopted by several countries from 1980s on. Among them there are four that deserve to be highlighted.

The first is the significant number of non-tariff barriers, which became more numerous and comprehensive as tariffs were reduced.

The second refers to the existence of market failures that tend to place domestic firms in a naturally advantageous position in comparison with foreign competitors, especially in the market information field (Belloc and Di Maio, 2011, p. 9). Proximity makes it easier for domestic firms to obtain information about market preferences and needs. Exporters often face greater difficulty in identifying potential customers and/or partner companies that can support them in their sales in foreign markets. The information gathering on the technical and legal requirements that must be accomplished in order to selling for a specific foreign market also tends to be more costly for the exporter, whether in the sales of final goods (keeping in mind the different consumer protection legislations in each country), or in the sale of intermediate goods (considering all the technical requirements demanded by the buying firms).

The third, which is associated with the first two, concerns the cost of entering the export activity. In general, accessing foreign markets requires investments ranging from the production sphere – adapting products to the requirements and needs of each specific foreign market – to marketing activities, encompassing the construction of sales channels and post-sales support. In general, these are sunk costs, which may or may not reverse into effective export success.

The fourth is associated with *spillovers* from export activity and *learning-by-exporting* (Belloc and Di Maio, 2011, p. 10). Exporting activity entails a learning curve, to the extent that it can cause losses to the firm in the short term but be highly profitable in the medium and long term. Moreover, there is evidence that being involved in export activities improves the firm's efficiency indicators over time. Therefore, involvement can bring very large benefits to firms, but these benefits are not fulfilled quickly, and firms are not always clear about these benefits or willing to wait the time it takes for them to emerge.

In summary, exporting is an activity with relatively high entry costs, it does not usually bring immediate benefits to firms, and it entails risks and uncertainties that may discourage or even make it unfeasible for many firms, especially micro,

small and medium enterprises that do not have internal structure or financial capacity to incur the costs and requirements of internal organization. Hence the great importance attributed to government support for export promotion activities, whose fundamental objective is to try to correct the market failures mentioned above and mitigate the high costs and risks involved in exploring markets abroad. This allows them to overcome the barriers to entry in foreign markets due to lack of information or coordination difficulties between the exporting firm and the counterparts engaged in exporting (final customers, intermediate customers, import agents in the country of destination, etc.).

Such costs and difficulties tend to become even greater in the post-pandemic period, either because changes will occur in trade structures and patterns, with an increased level of competition in the markets, or because countries may adopt protectionist measures, or because there may be movements towards the substitution of imported goods for domestic goods, within strategies to reduce dependence on items produced abroad.

In this perspective, export promotion activities tend to assume even greater importance, which will require countries to develop new trade promotion plans and strategies, having a particular impact on the export promotion agencies. Typically, such agencies are dedicated to achieving four main objectives (König, 2016): identification and development of products and potential markets; information provision services on trade opportunities; specialized assistance to companies; and promotional activities abroad (missions, fairs, etc.). Over time, many of them have expanded their scope, considering not only the export issue, but also broader strategies of companies' internationalization, which implied new actions, such as: support for the establishment of subsidiaries in strategic target markets (direct investment abroad); support for the development of products specifically aimed at the foreign market; actions coordination with other government agencies on issues related to export/investment; and coordination of all efforts required for the export expansion, including other issues that affect the success of this activity.

Naturally, by expanding the range of activities, there is the risk of losing focus and of scattering efforts in export promotion activities, with the possibility of efficiency loss and/or the actions' effectiveness. In this sense, Markwald and Puga (2002) highlight some aspects that, ideally, should be considered in the design of export promotion policies. First, as a general guideline, the authors suggest that export promotion programs need to be focused (establishing a target audience according to the characteristics of the company) rather than trying to support any and all companies interested in exporting. Second, they should offer customized services that are adjusted to the needs of each firm. Third, they should

operate on a relatively small scale, considering the budgetary cost of promotion activities; and fourth, they should partially finance their expenses based on fees charged to the users themselves, creating a *cost-sharing* system that discourages the participation of companies that are not really committed to export.

Markwald and Puga (2002) also highlight the importance of segmenting and defining the target audience for support programs. According to the authors, the analysis of international experience shows the prevalence of a client segmentation of export promotion agencies based on the current exporting stage, the degree of internationalization and/or the exporting frequency of the companies (if they are companies that export continuously or occasionally). It is recognized that the barriers and obstacles faced by companies are quite different if they have never exported, if they are newcomers in the activity, if they are at the expansion or diversification stage of their markets or if they are already consolidated exporters.

The authors also reiterate the importance of not neglecting the aspects related to the productive sphere. This means that export promotion activities should, as much as possible, encompass actions to support companies regarding technical capacity and greater efficiency of their production process, including the adaptation of products to foreign markets requirements.

In Brazil, the Brazilian Trade and Investment Promotion Agency (Apex-Brasil) and the Ministry of Foreign Affairs are in charge of export promotion activities – the later through the Department of Trade and Investment Promotion (DPR) and the Brazilian Trade Promotion Section (Secom) installed in Brazilian embassies and consulates in several countries.

When Apex was created in 1997, within Sebrae, it had an exclusive focus on exports from micro and small enterprises. Later on, this focus was gradually expanded to include medium and large companies, the export of services and the function of attracting investments as well. In 2003, it was detached from Sebrae, and it became an autonomous social service, a private non-profit legal entity. Its activities, as well as its budget allocation, were greatly expanded and the agency began to open offices abroad (the Business Centers). Its president is currently appointed by the Ministry of Foreign Affairs, but historically, the Ministry of Development, Industry and Foreign Trade (MDIC) was responsible for appointing the head of Apex-Brasil (Veiga, 2018).

Apex-Brasil established the following strategic goals in its Strategic Plan 2020-2023:

- reinforce the positioning of Brazil as a global business partner and to publicize the commercial opportunities in the country and abroad, through marketing and communication actions;

- generate market intelligence, to inform companies about market opportunities and risks in order to support their decision making, and to identify priority markets to subsidize the planning and execution of actions;
- expand the qualification of Brazilian companies and their competitiveness for the international market, adjusting the qualification and competitiveness portfolio aiming at the Brazilian company's readiness for the international market, at the various export maturity levels;
- insert and expand the presence of Brazilian companies in the international market, by strategically conducting sectorial international commercial promotion processes, directly or indirectly, through finalistic business platforms and articulating with partners to assist clients; and by creating specific actions for each company profile;
- expand the integration of Brazilian companies in global value chains;
- attract foreign direct investments in priority sectors, acting as a *one stop shop* within the scope of a national policy and strategy for foreign investments, with greater integration with the Ministry of Foreign Affairs and its respective Trade Promotion Sectors (Secoms) and with the States of the Federation;
- operate in network with national and international strategic partners, especially the Secoms of the MRE, using the Regional Offices to build closer relationships with local governments and development agencies in the States of the Federation;
- develop studies on foreign trade themes and foreign direct investment attraction, with the aim of mapping the ecosystem of national entities and agencies, standardizing results, roles, and responsibilities; and
- improve customer service, according to its maturity, sector, and market, mapping the profiles of current and potential customers through surveys and database studies.

Apex-Brasil is a well consolidated and technically equipped agency (with over 300 employees), has a very expressive budget (around US\$ 500 million in 2018) and supports a significant number of companies in different activities: from traditional promotion actions (fairs, missions, marketing) to qualification instruments for companies and support for making investments abroad and attracting foreign investments. In 2018, there were 15,737 companies being supported, 4,527 of which were exporters.

Brazil has a well-established and equipped export promotion structure through Apex-Brasil and the work of the Department of Trade and Investment



Promotion of MRE. In addition, there are other government agencies that also develop export promotion activities. Among them are worth mentioning:

- the Department of Trade and Investment Promotion from the Ministry of Agriculture, which is associated with the Secretariat of Trade and International Relations, to promote agribusiness exports;
- the Ministry of Economy, with supporting activities developed by the Secretariat of Foreign Trade (Secex);
- the Ministry of Defense, through different initiatives to support the strengthening of the Defense Industrial Base, including the export promotion.

A brief evaluation of the export promotion work in Brazil points to three issues that require improvement, in view of a greater effectiveness of the promotion activities. The first one concerns the low degree of coordination between the different government agencies that are engaged in promotion activities. In particular, a greater integration between the work of Apex-Brasil and the activities developed in the different ministries mentioned above is desirable, even for optimizing the resources invested and eliminating redundancies.

The second issue refers to the lack of broader guidelines for commercial promotion that would orient the official export support actions, including at Apex-Brasil. Among other things, it is important to define the main objective of the export promotion policy. Is it to increase the country's total exports? To raise the number of companies involved in exports? To bolster export continuity and increase the average rate of the firms that currently do so? To support companies in any and all sectors or just focus on those in which there is an identified export potential? The Apex-Brasil Strategic Plan, which is very well elaborated, aims at practically all these objectives, and this can lead to a scattering of efforts and resources with very limited results.

Likewise, such guidelines should also take into account two important points: i) the need for a continuous improvement in the evaluation system, selection and segmentation of companies benefiting from commercial promotion actions, in order to maximize the expected revenue from the resources invested in terms of increased exports; and ii) the continuous efforts improvement in market intelligence, considering the importance of a good diagnosis of opportunities that take into account product income-elasticities, actual and potential growth, and consumption patterns mapping and analysis, especially in relevant markets experiencing rapid growth and important behavioral changes, as is the case of China and other Asian countries.

The third issue concerns the little or no integration of trade promotion with the other agencies, instruments and actions related to the Brazilian trade

policy – for example, the tariff policy and the special import regimes, considering that exporting companies usually use imported capital goods and inputs in their production processes. In this case, measures that affect imports can seriously compromise export promotion efforts. In fact, this lack of integration affects not only trade promotion itself, but many other policy actions, due to the absence of a trade policy strategy more integrated with other policy fronts – such as those aimed at increasing productivity, e.g. – and by the very failures of coordination among the various agencies involved in the area of trade.

Many of the problems mentioned above are due to the lack of technical capacity and of effective coordination by the Chamber of Foreign Trade (Camex). In this sense, it is important and necessary that Camex assumes its role more clearly, which would also imply acting to discuss and define a trade promotion strategy, according to its attribution foreseen in Decree 10.444. This Decree creates the Trade Strategy Council, which meets the need to raise the degree of importance that trade policy enjoys in the economic policy agenda, and has, among other attributions, to “...propose the guidelines and coordinate the policies for the promotion of goods and services abroad and for trade information” (art. 3, item V).

The Private Sector Consultative Council is another important component in the new structure. It is composed by business representatives from the manufacturing, agribusiness and services sectors, consumer protection entities and the academic community, and can function as a formal dialogue instrument between the government and the different actors of society interested in trade policy. This Council may have a great importance in defining more effective strategies and actions for trade promotion, especially if it counts on the participation of representatives of micro, small and medium-sized enterprises.

In summary, Brazil has a well-established and equipped export promotion structure, but there is insufficient coordination of the different government agencies engaged in trade promotion activities; there is a lack of broader guidelines for trade promotion to orient the official support to exports, including Apex-Brasil; and there is no clear integration between export promotion and trade policy as a whole. Such problems reduce, undoubtedly, the efficiency and effectiveness of export promotion efforts.

Given the new international scenario that lies ahead in the post-pandemic period, including the deepening of certain existing trends that tend to consolidate in the near future, it is necessary that Brazil makes an adequate evaluation and definition of guidelines for trade promotion and develops a Commercial Promotion Action Plan. The starting point should be the Strategic Plan of Apex-Brasil, but including the participation and contribution of the MRE and other agencies that

are directly interested in foreign trade and also have the technical capacity to evaluate and propose policies, such as the Ministry of Economy, the Ministry of Agriculture, Ipea, etc.

#### 4 AGRICULTURAL SECTOR TRADE

Over the last few years, it has often been criticized the fact that Brazilian exports have undergone an intensive process of reprimarization. In fact, the participation of non-commodity goods, especially the more technology-intensive ones, has dropped since the early 2000s. The share of machinery, electric and electronic appliances and transport material, which reached nearly 30% in 2000, fell to less than 20% in recent years. Agricultural products, which accounted for about 70% in the early 1960s and fell to nearly 10%, have returned to around 20% in recent years (Nonnenberg, 2018).

However, it is important to understand that this recent change in the composition of Brazilian exports does not represent a return to the colonial, imperial and First Republic past, when the country exported only two or three agricultural products. In fact, what happened after the 1990s was a profound transformation in Brazilian agriculture and livestock that resulted in a leap in productivity and international competitiveness.

Until the late 1980s and early 1990s, Brazilian agriculture and livestock was extremely dependent on subsidies, mainly through credit, and strongly protected from international competition. From this period on, several changes took place in the policy for the sector, including all the changes in the macroeconomic scenario, which forced a profound transformation of the rural sector and led to an enormous dynamism. Rural credit began to be given with positive real interest rates, but the share of BNDES loans for investments increased. There was a price liberalization movement, which forced farmers to practice market prices, but which also contributed to the reduction of costs. Starting in the early 1990s, a process of trade liberalization was implemented, forcing the agricultural sector to gain productivity and compete with foreign suppliers. At the same time, infrastructure improvements, such as rural electrification, were promoted (Klein and Luna, 2020).

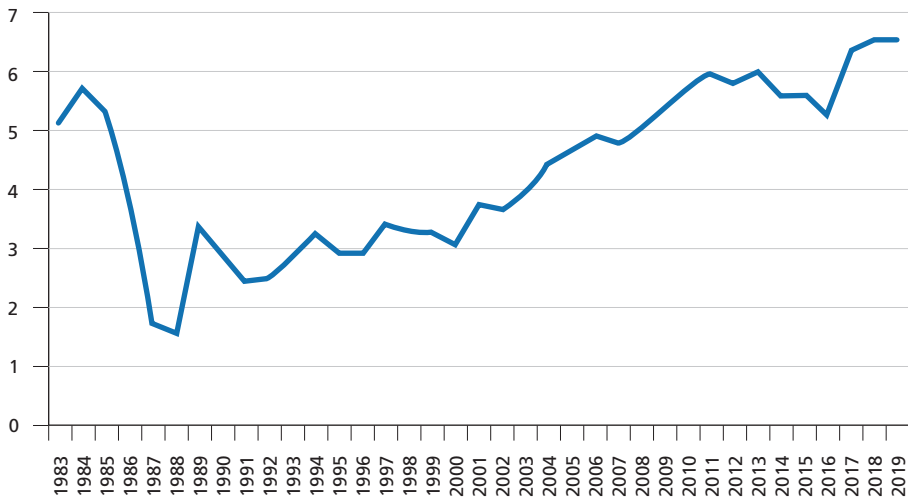
One of the main changes in the framework of public policies for the rural sector was the intensification of research and technical assistance. It developed new cultivation techniques, selected seeds, efficient use of pesticides, pest-resistant plants, ways of adapting cultivars to the soil and climate conditions of the Midwest region (the great agricultural frontier of the time) and the best use of agricultural machinery and implements. Embrapa and Embrater, two

state-owned companies, and other public and private institutions were greatly involved in this process.

This set of actions has made possible a huge increase in agricultural and livestock production based almost exclusively on increased productivity. According to data presented by Klein and Luna (2020), while between the early 1980s and the 2017/18 harvest, the planted area increased from 40 million hectares to 62 million hectares (a 55% growth), the production of agricultural goods rose from nearly 50 million tons to 238 million tons (a 376% growth).

This gain in productivity allowed Brazil to compete with the main producers of agricultural products and become one of the largest producers and exporters of most of the main products in the sector. Chart 3 shows the evolution of the Brazilian export share in total world exports of agricultural, fishing and agribusiness products. It is noticeable that between 1984 and 1988, the Brazilian share drops from 5.7% to 1.6%, due to a sharp drop in Brazilian exports in this period, but then it strongly increases again and reaches 6,6% in 2019.

**CHART 3**  
**Evolution of Brazilian export share in global trade of agricultural, fishery and agribusiness products (1983-2019)**  
 (In %)



Source: Wits/Comtrade.  
 Elaboration: Dinte/Ipea.

Considering the set of the main agribusiness export products, since 2013 Brazil has been the first or second largest exporter in the world, competing with the United States and well ahead of the European Union, which is in third place.

It should be noted that in the last 15 years not only has Brazil's share in exports increased significantly, but the value of world exports has increased tremendously. In other words, Brazil has managed to increase its *market-share* in a strongly expanding market. For this set of products, the value of world exports between 2000 and 2019 grew by about 184%. Clearly, much of this increase was due to the economic growth of China, which is the world's largest market. Together with Hong Kong, Chinese imports of these products reach almost double the imports of the entire European Union.

Between 1997 and 2020, exports of agribusiness products increased from US\$17.6 billion to US\$90.2 billion. Exports to China, Hong Kong and Macau jumped from \$0.9 billion to \$35.5 billion, or from 5.6% to 39.3% of the total, as shown in table 7.

On the other hand, the European Union's share fell from 46% to 15%, despite increasing 68% in value. The US exports also increased strongly, from US\$ 1.8 billion to US\$ 4.0 billion, but their share fell from 10.4% to 4.4%.

The table also shows the enormous growth of agribusiness exports to some emerging countries such as Iran, Saudi Arabia, Vietnam, Egypt, Thailand and the United Arab Emirates. The share of these countries, combined, rose from 7.7% to 16.4%.

The proliferation of non-tariff barriers in the international trade of agricultural products, usually classified as Sanitary and Phytosanitary Measures, is an important point to be considered. It is possible, through these measures, to restrict these products trade for legitimately sanitary or other reasons, as well as for protectionist reasons, to bypass the WTO rules defined in the Agreement on Agriculture of 1995.

These NTBs affect almost all products and are imposed by several countries. But Brazil, as a major exporter, is heavily affected, despite imposing NTBs on several products as well. Among the main agribusiness products exported by Brazil, the most affected, measured by the number of NTBs received, are, in order: poultry meat, corn and beef. It is important to emphasize that the number of measures does not necessarily reflect the impact on exports, but there is no precise metric for this variable. In any case, these products are also the most affected worldwide, apart from cellulose. It is not surprising, either, that the vast majority are sanitary and phytosanitary measures. All countries impose an elevated number of barriers, but the countries that impose the most NTBs on these products are: the United States, Turkey, Canada, Russia, and Switzerland.

**TABLE 7**  
**Brazilian exports of agricultural and livestock products, in value (US\$ million) and share in total exports (%)**

Countries	1995	%	2000	%	2005	%	2010	%	2015	%	2020	%
China (inc. Hong Kong and Macao)	985.0	1.9	822.4	1.5	3,509.0	3.0	12,263.4	6.1	22,704.1	12.2	35,460.0	17.0
European Union <sup>1</sup>	8,195.1	15.5	6,659.4	12.1	11,521.4	9.7	16,797.1	8.4	15,836.6	8.5	13,782.0	6.6
United States	1,828.6	3.5	1,705.3	3.1	2,454.9	2.1	3,745.9	1.9	4,339.0	2.3	3,966.7	1.9
Japan	1,061.0	2.0	830.2	1.5	1,447.9	1.2	2,082.2	1.0	2,329.0	1.2	2,345.9	1.1
Iran	158.2	0.3	246.7	0.4	751.8	0.6	2,053.8	1.0	1,658.4	0.9	1,155.6	0.6
South Korea	212.0	0.4	180.4	0.3	526.3	0.4	1,235.4	0.6	1,878.3	1.0	1,771.3	0.8
Saudi Arabia	249.4	0.5	260.8	0.5	763.2	0.6	1,920.3	1.0	2,172.9	1.2	1,589.2	0.8
Vietnam	18.8	0.0	10.3	0.0	57.5	0.0	687.2	0.3	3,886.2	2.1	4,028.3	1.9
Egypt	157.0	0.3	105.9	0.2	474.3	0.4	1,287.1	0.6	1,728.2	0.9	1,386.7	0.7
Thailand	378.2	0.7	178.5	0.3	804.6	0.7	2,086.6	1.0	2,872.6	1.5	3,604.7	1.7
United Arab Emirates	169.7	0.3	144.2	0.3	455.9	0.4	1,163.7	0.6	1,239.4	0.7	1,236.3	0.6
Russia	546.5	1.0	408.8	0.7	2,687.0	2.3	4,021.0	2.0	2,229.4	1.2	1,116.4	0.5
Turkey	96.7	0.2	76.3	0.1	180.5	0.2	334.3	0.2	488.8	0.3	1,776.1	0.8
Bangladesh	50.5	0.1	44.3	0.1	143.4	0.1	509.2	0.3	1,076.0	0.6	1,453.7	0.7
Indonesia	387.5	0.7	215.3	0.4	543.1	0.5	2,291.3	1.1	2,965.6	1.6	3,616.8	1.7
Algeria	29.8	0.1	31.2	0.1	280.6	0.2	780.9	0.4	891.7	0.5	1,102.4	0.5
Mexico	89.0	0.2	78.9	0.1	94.0	0.1	175.8	0.1	376.8	0.2	733.0	0.4
Taiwan	89.3	0.2	62.0	0.1	209.1	0.2	669.6	0.3	966.4	0.5	933.1	0.4
Chile	52.1	0.1	121.2	0.2	231.4	0.2	273.8	0.1	589.7	0.3	830.0	0.4
India	55.2	0.1	90.9	0.2	476.3	0.4	1,094.1	0.5	1,103.7	0.6	837.0	0.4
<b>Total agricultural products</b>	<b>17,560.5</b>	<b>33.2</b>	<b>14,788.37</b>	<b>26.9</b>	<b>33,943.77</b>	<b>28.7</b>	<b>67,563.63</b>	<b>33.7</b>	<b>79,376.84</b>	<b>42.5</b>	<b>90,209.31</b>	<b>43.1</b>
<b>Total</b>	<b>52,947.5</b>		<b>54,993.16</b>		<b>118,597.8</b>		<b>200,434.1</b>		<b>186,782.4</b>		<b>209,180.2</b>	

Source: Serex.  
 Authors' elaboration.  
 Note: <sup>1</sup> Including United Kingdom.

Therefore, the only way to achieve a reduction in the barriers imposed on our products is through the broadest possible negotiation, within the scope of the WTO, which would commit the highest possible number of countries to respect the Agreement on Agriculture and reduce the number of measures substantially. This commitment would, logically, have Brazil as a relevant party, for being one of the biggest exporters.

The scenario that emerges from this analysis suggests the increasing exports of Brazilian agribusiness products represent a success story, rather than a setback. Thus, regardless of how desirable and possible is the increase in manufactured product exports, with greater technological intensity, the continuity of the agricultural sales expansion should also be a major Brazilian government strategic objective to enable. This is especially important at present and in the post-pandemic period, as the possible contraction of the world market will increase competition among exporters. It is fundamental that Brazil is able to maintain or increase its agricultural sales. On the other hand, many of these products' prices have been experiencing a strong increase in the international market. Between December 2020 and May 2021, for example, the international market prices of soybeans increased by 26%, soybean oil by 46%, chicken meat by 31% and corn by 54%.

But maintaining or increasing the *market-share* of these products is not simple. On the supply side, it is necessary to continue efforts to improve productivity, which will certainly require increasing resources for research and rural extension. When productivity was relatively low compared to international standards, it was easier to raise it. But now, the challenge is to increase productivity from an already high level. Besides, from now on it is no longer possible to calculate major increases in the planted area or in pastures. Another strategy, which has been highly successful in agricultural products in several countries, is to develop private labels, reinforcing the origin of the products, allowing a price elevation. This can be achieved through traceability techniques, which are well developed nowadays. Examples of this strategy are the coffee produced in Central America and the beef from Uruguay.

On the demand side, the Chinese economy cannot be expected to continue growing at the same rate it did during the last decade. There is no other market similar to China, in terms of size, with comparable growth prospects. For instance, India, which grew at a similar pace to China for many years, is not even among the 15 largest Brazilian export markets.

But it is necessary to understand the current and future characteristics of the demand and production structure in the main markets. For example, China is in the process of achieving a major transformation in its poultry production structure.

This could affect both soybean and chicken exports. The increase in the Chinese consumers' income will certainly lead to changes in tastes and preferences, and it is crucial to follow these developments carefully. This knowledge, for example, was what allowed Brazil to become a major supplier of chicken meat to Muslim countries, which demand that such products have their own characteristics, generically known as *halal*.

Another crucial element is the continuity of diplomatic efforts to prevent our main partners from imposing non-tariff barriers to agricultural imports and, preferably, to eliminate some of the barriers that currently exist. At this point, the concern with environmental policy takes on a particular relevance, since countries, especially the more developed ones, are establishing increasingly strict criteria regarding the origin of the agricultural and livestock products they import, considering the environmental damage they might cause. And the consumers themselves show concern with the issue, demanding certificates of good environmental practices from suppliers and even being willing to pay more for products that have such certifications.

In summary, despite the importance of diversifying the Brazilian exports towards industrial goods, Brazil must continue to intensively explore business opportunities in international agricultural trade, where there is great expansion opportunities given Brazil's capabilities and competitive advantages. In this pandemic period, Brazil can even take advantage from eventual lack of agricultural goods supplies in some countries/regions caused by the sanitary crisis.

Besides the policies currently implemented and the well-done work by the Ministry of Agriculture, Livestock and Supply (Mapa), some initiatives would be extremely important to maximize the export potential of the agricultural and livestock sector. Among them, it can be highlighted: the development of studies aiming at mapping and identifying non-tariff barriers to agricultural trade; the expansion of resources for agricultural research agencies, such as Embrapa; the encouragement of actions for the construction of origin trademarks in agricultural products, by Mapa and Embrapa, in collaboration with other state research agencies; and the implementation of trade and diplomatic missions to main importing countries to study market conditions and improve knowledge of the current and future demand structure.

## **5 TECHNICAL STANDARDS AND TRADE**

The covid-19 pandemic episode clearly revealed the importance of regulatory systems internationalization, especially regarding technical standards, and its impact on international trade. The explosion in demand for healthcare and personal protection devices has shown strengths and weaknesses in the



Brazilian position that should be considered in the formulation of proposals for a post-pandemic economic recovery plan.

Among national strengths, it is important to mention the agility with which Anvisa, the sector's regulatory agency, responded to the needs of the health crisis, adjusting its criteria for the validation of medical devices and equipment, especially the lung ventilator, which was authorized to import used equipment. The rules for certifying products and suppliers could be quickly adjusted thanks to Anvisa's previous work with counterparts from other countries. This allowed to minimize the effect of non-tariff barriers to domestic imports and, if perpetuated, will contribute to insert Brazil in international value chains of these products.

Among weaknesses, the limitations for the acquisition in the country of devices for medical and hospital treatment, vaccines and production supplies, in an over-demanded world market, became evident. Brazilian production was not in a position to supply the domestic market. The medical device industry has been a well-structured industry in Brazil for quite some time. However, it has not been able to supply either the domestic or the foreign demand, revealing flaws in the planning and execution of the industrial and technological policy.

The industry of inputs and devices for health is, at the same time, a national need and an opportunity to increase exports. The size of the Brazilian population, as well as the existing socio-economic imbalances, more than recommends action to offer better options to support the actions of a national health policy, and also guarantees producers to rely on a large-scale demand that confers production cost reductions.

But a striking feature of this industry is the globalization of production chains, a crucial factor that must be considered both in domestic policies to support the sector and in export policies. And globalized production chains imply obedience to international standards and technical regulations. The adequacy of the country to such norms and regulations should thus be considered one of the priorities of industrial policy and foreign trade, not only for the medical and hospital sector, but for the vast majority of industrial products and activities.

This should be pursued considering the national *behind-the-border* conditions and the international scenario, in which the emergence of trade agreements is prominent. These agreements reach disciplines beyond those contained in free trade agreements and traditional preference agreements, including far-reaching normative and regulatory issues, such as labor, health and environmental standards, intellectual property, industrial standards and government procurement. Technical standards and regulations grow in importance and become an arena for disputes between the major powers.

The World Trade Organization (WTO) is at the epicenter of the uncertainties arising from the shift of power in world trade from West to Asia and is undergoing a weakening process,<sup>9</sup> at the same time that new plurilateral preferential agreements (PTAs) and mega-PTAs are perceived sometimes as a way to bypass and overcome the WTO impasses, and sometimes as a way to complement multilateral rules, since they reach disciplines in the relations between countries for which multilateralism has proved to be limited.

In summary, the regulatory and normative issues and those of industrial supply – not only in the health inputs and devices industry, but in practically all the most dynamic industrial sectors – are decisive to promote the Brazilian export aptitude. In this context, Brazil needs to establish an action strategy to deal with the uncertainties and risks in regulatory issues that affect international trade, most clearly in the post-pandemic period. It is also necessary to improve the regulatory environment for foreign trade and production with a view to reducing transaction costs to facilitate existing businesses and the absorption of new investments.

## **6 DEFENDING THE MULTILATERAL FRAMEWORK OF INTERNATIONAL TRADE REGULATION**

One of the main side-effects of the covid-19 pandemic was the shrinkage of economic activity in most countries. This process occurred through at least three mechanisms.

First, the existence of an epidemic itself reduced people circulation and increased uncertainty, leading to a supply and demand reduction. Second, governments suspended the operation of many economic activities, which reduced the amount of goods and services available. Third, governments have directly restricted people circulation in several cases (by suspending or limiting passenger transportation, for example), which has decreased labor supply.

Its consequences for foreign trade showed up in at least three ways. First, the downturn in domestic economic activity decreased import capacity and the demand for imported items. Second, several governments have introduced export restrictions in order to avoid destocking the domestic market, especially of health care or other essential items (food, for example). So far, about 90 countries have imposed some such restrictions.<sup>10</sup> Third, restrictions imposed on transportation have reduced the international flow of goods.

---

9. See section 5.

10. Source: ITC. Available at: <<https://bit.ly/3kiZLza>>.

Even if preliminary statistics for 2021 indicate a certain normalization of international trade flows, the pandemic has created additional incentives for economies more dependent on foreign trade to change policies, based on the perspective that “globalization has gone too far”. Thus, the pandemic could accelerate a preexisting trend towards value chain “nationalization”, aiming to secure domestic supply. As an example, many people in the United States find it unacceptable that 80% of the active ingredients of medicines produced in the country are imported from India and China (Huang, 2020).

In this sense, governments could stimulate domestic production in order to nationalize value chains. This could be done by imposing restrictions on access to the domestic market, subsidies, easier access to credit, innovation-oriented policies, and so on. In addition, governments could discourage the export of certain products, either by introducing barriers or by removing different incentives (e.g., tax or credit).

However, the adoption of such measures in a post-pandemic world would lead to an even greater contraction of economic activity, bringing productivity losses and increasing levels of poverty and inequality. In this regard, organizations from many fields have recommended lowering (rather than increasing) trade barriers, including the World Health Organization (UN, 2020) and the World Bank (2020), contradicting statements by some political leaders, including the presidents of the United States, France, and India (Fitch, O’Keeffe and Davis, 2020; Politi, 2020; Rose, 2020).

Moreover, the pandemic has also exposed several international coordination problems in crisis management, and it provides an opportunity to reassess existing international arrangements, as well as the ways in which Brazil interacts with other countries and international organizations. This applies not only to international trade rules, but also to governance matters related directly or indirectly to health. An occasional retreat in international coordination and cooperation activities in this area would contribute to widening inequalities and increasing the chances of new pandemics. For instance, vaccination policies conducted in a low international cooperation environment would be more costly and would not reach a huge portion of the poor population in less developed countries, which would have impacts not only in these countries, but worldwide.

Such a scenario could compromise any efforts to boost Brazilian exports. For this reason, the first thing Brazil should do is to work against protectionist measures adopted by other countries and to resist adopting such measures itself. Secondly, Brazil should firmly position itself against the non-compliance with rules agreed upon and adopted at the global level, and in favor of multilateral institutions and forums, defending that eventual changes result from decisions

negotiated multilaterally. In international settings, it is recommended that Brazil emphasizes how the pandemic reveals and reinforces several types of inequality, which would be aggravated in a scenario of international trade contraction.

Although Brazil has incentives to defend multilateralism, its capacity to influence in a post-pandemic world depends on structural and conjunctural factors, both domestic and international. Some structural factors may be relevant to compensate eventual conjunctural problems. Nevertheless, caution is recommended in order to avoid straining relationships with other countries and international organizations, which may be important allies in the defense of multilateralism or sources of considerable resources in a post-pandemic world. In seeking to boost exports, it is particularly important for the country to reinforce the World Trade Organization's (WTO) role.

At the domestic level, there are at least three structural factors favorable to Brazil, which would justify the defense of multilateralism and the rejection of protectionist measures in a post-pandemic world. First, the country's geographic, population, and economic dimensions make it an interesting partner, whether for alliances or for access to Brazilian domestic markets. Second, Brazil has a history of advocating multilateralism and regional integration, with a reputation as a reliable partner in defense of these principles. Third, the country has institutions of excellence in public health and research, which would make it an interesting partner in a post-pandemic world.

On the other hand, the maintenance of high rates of poverty and inequality, low productivity, and the persistence of a fragile fiscal situation are structural factors that reduce the country's attractiveness. Added to this is a history of maintaining several trade barriers in the country.

In the international level, some structural factors justify the Brazilian option for multilateralism, such as: i) the existence of institutions that bring together developed and developing countries (G20, for example) or large developing countries (Brics, for example); ii) Brazil having solid relations with both China and the United States in several areas, which allows it to negotiate with both; and iii) an incentive for governments to seek international cooperation as a way to solve common problems, due to the pandemic.

However, there are some unfavorable factors, which will probably limit Brazil's capacity to influence in a post-pandemic world. At the domestic level, the economic activity depression in 2015-2016 and the slow recovery in the following years has reduced Brazil's attractiveness and raised doubts about the ability of national institutions to recover the country's economy – especially in a context

of reduced fiscal space,<sup>11</sup> a problem that will worsen depending on the efforts to fight the pandemic.

Beyond domestic factors, Brazil is disadvantaged by at least three factors in the international environment: first, some major countries currently have protectionist-oriented governments that are unlikely to prioritize development issues. Second, protectionist policies can provoke retaliation and a consequent chain reaction, leading to a generalized increase in barriers and global trade reduction.<sup>12</sup> Third, governments, businessmen and society in general are pessimistic about globalization, which may further limit the role of the external sector in an economic recovery of many countries – although, simultaneously, this decreases the possibilities of conflicts (Posen, 2020).

Brazil will need to somehow compensate for these current problems in order to deal with the covid-19 crisis and also to create more solid bases for the post-pandemic recovery, especially as far as exports are concerned. An interesting point would be to use some credible commitment device, where commitments eventually undertaken by the country are considered credible for its partners. In the trade area, the opening of some sectors, with tariffs and non-tariff barriers reductions, could be a signal towards this, while in the health area this effect could be obtained through resource transfers to funds aimed at immunizing people or for research activities, such as the Coalition for Epidemic Preparedness and Innovation (Cepi), the Global Alliance for Vaccines and Immunizations (Gavi), or other organizations and programs.

### 6.1 The WTO's role

WTO has played a fundamental part in promoting world trade growth in the last decades, by providing an environment of greater stability, predictability and balance for its various member countries. Over the years since the WTO's creation, not only has international trade grown strongly, but some structural changes have appeared and impacted on the WTO's functioning, in particular, on the dispute settlement system.

The first was the development of Global Value Chains, a consequence of the production fragmentation process, which transferred to developing countries, especially in Eastern Europe and Southeast Asia (mainly China) a large part of the assembly processes of various industrial products. This process allowed a substantial increase in global industrial production and international trade, due to the reduction of costs, benefiting everyone and, particularly, this group

---

11. See: The World Bank in Brazil. Available at: <<https://bit.ly/37ZFkrJ>>.

12. An example was seen in the recent escalation of trade restrictions that hampered US-China trades.

of developing countries. Moreover, it has also contributed to a reduction in industrial employment in some developed countries, such as the U.S.

The second, strongly associated with the first, was the spectacular growth of China, which dramatically increased its share in global GDP but, more importantly, in world trade, becoming the largest global exporter. Thus, not only has China become a major player in international trade, but it has also begun to create an apparent polarization with the U.S., despite the great complementarity between the two countries.

Unsurprisingly, in recent years, the number of trade disputes between the two countries has grown considerably. Although China is not the country that brings the most actions against the United States in the WTO's dispute settlement body (which falls to the European Union and Canada), China is the country receiving most actions from the United States. China's large trade surplus with the U.S. is also a source of complaints from U.S. sectors.

With this background, the conflicts at the WTO in recent years, especially since 2017, can be better understood. Since then, the United States has filed a series of complaints against the functioning of the WTO, especially regarding the dispute settlement system. One of the main focuses of these complaints is the Appellate Body, which is accused of extrapolating its functions, exceeding the maximum time limit for appeals, removing rights and adding obligations, among other aspects. Several complaints are considered well-founded by many authors, and should be dealt under the WTO framework. However, despite several proposals already presented by many countries, the discussions have not prospered yet. The major consequence is that, since 2017, the U.S. has systematically vetoed the appointment of new members to this Body. Thus, since last December, it no longer has the minimum number of members to function. Therefore, the cases that are contested thereafter go into limbo and remain unresolved.

This position of the US, according to several analysts, is motivated by a desire to conduct deeper reforms in the WTO, considering the structural changes in world trade. However, as pointed out above, all initiatives in this direction have failed to move forward. Consequently, the WTO's role in dispute settlement seems destined to fade away, which contributes to the WTO's own downfall. This is a disaster for all countries, but especially for the smaller countries, such as Brazil, from the point of view of international trade. For the bigger players, such as the United States, China, and the European Union, it is easier to impose their will by other means or to force some negotiation, which is much more difficult for the smaller countries.

Thus, Brazil only benefits from a well-functioning WTO and from its efficiency and effectiveness in enforcing the agreed multilateral rules and in

mediating conflicts. Its role becomes especially important in this pandemic crisis period, when countries may be tempted to adopt protectionist measures in order to stimulate their economic recovery. History shows that an eventual escalation of such measures tends to be harmful to all countries, eventually hindering the world economic recovery.

Therefore, it is essential that the country makes maximum efforts to enhance the institution and actively participate in discussions and proposals aimed at achieving the necessary reforms in the WTO.

## 7 TRADE NEGOTIATIONS

The import tariff reduction movement observed in the world in recent decades was accompanied *pari passu* by the signature of trade agreements involving a large number of countries around the world. There has been a strong growth in the number of trade agreements notified in the WTO since the early 1990s. If in the previous decade the numbers ranged from zero to three agreements per year, between 1992 and 2018 they rose to an average of 22 agreements per year. The numbers have decreased in more recent years, but currently there are more than 480 notified agreements. According to the World Trade Organization (WTO, 2011), each WTO member country was a signatory to an average of 13 trade agreements in 2010, and trade under these agreements accounted for about 50% of world trade in goods.

Brazil was no stranger to this movement. In fact, by 2018 Brazil had agreements with 19 countries or blocs, exceeding the average of WTO member countries. However, the relevance of these agreements is very limited given that: i) they have limited geographical coverage, concentrating on Latin American countries; ii) several of them are partial scope agreements, rather than free trade, as they cover a limited set of products; and iii) the partner countries of the agreements have, almost all of them, a very small share in the country's trade flow. This last point is due to the lack of effective agreements between Brazil and the world's largest and/or most developed economies. Only in 2019 agreements were signed with countries with this profile (Mercosur-European Union and Mercosur-European Free Trade Area – EFTA) which are still pending ratification.

In fact, there have been important advances in the last few years, with the final negotiations of these two agreements, ongoing negotiations with Mexico, South Korea and Singapore, and declarations of mutual interest in agreements negotiated with the United States, Japan and Canada. However, the trade agreements are still far from receiving the attention and the priority level they deserve.

Admittedly, the last few years have witnessed a loss of momentum in the trade agreement negotiations around the world. But the situation has changed with the recent signing of two mega-agreements, demonstrating that such instruments are still seen as very relevant, both in economic and geopolitical terms. The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) includes China, Asean countries, Australia, New Zealand, Japan, and South Korea, and the Comprehensive and Progressive Transpacific Partnership (CPTPP) includes Australia, Brunei, Canada, Chile, Japan, Malaysia, Mexico, New Zealand, Peru, Singapore, and Vietnam. The United States was the major sponsor of the negotiations' inception but decided not to join the bloc during the Trump administration. Given both agreements emerged as geopolitical counterpoints to each other, it is likely that under the new administration, the United States will again negotiate its participation the agreement.

As for Brazil, there are many and varied benefits that can be obtained in the trade agreement negotiation, especially considering the efforts to rebuild the Brazilian economy based on increased exports and with a focus on productivity and the achievement of competitiveness levels compatible with the best international practices. Not to mention the fact that the willingness to negotiate and sign more comprehensive trade agreements would be an essential element to change Brazil's reputation, as it is still seen as a closed and protectionist country.

The key benefits of trade agreements include:

- greater access to other countries' markets, stimulating exports and contributing to the trade balance when faced with increased imports resulting from unilateral openness;
- achievement of economies of scale within the exporting sectors, which can only be accomplished if the opening made by the country is accompanied by a similar opening on the trading partners' side;
- reduction of non-tariff barriers on trade between the signatory countries, since these have become increasingly relevant as restrictions to trade flows. Typically, the agreements involve harmonizing rules, procedures and mutual requirements for traded products between the countries to a level that cannot be achieved at the multilateral level. For example: technical regulations and standards, sanitary and phytosanitary requirements, labor laws, environmental requirements, etc.;
- **agreements to facilitate services trading, including financial and e-commerce;**
- protection of its investors through investment rules, intellectual property, competition rules, and personnel mobility; and



- trade agreements can reinforce the understanding that the country is really committed to a more open trade regime, since this depends on the government's credibility and perceived institutional stability. If trade agreements are unlikely to be susceptible to retreats, they tend to strengthen the idea that import liberalization is a permanent program (Nonnenberg et al., 2019).

In fact, trade agreements involve a range of issues that goes far beyond import tariffs or opening initiatives, which depend only on the country's goodwill. Recognizing that trade is a two-way street and given the difficulties in negotiating and enforcing multilateral rules on several relevant non-tariff issues, they emerge as a very important element in deepening countries' trade integration.

An important issue is that the process of negotiating trade agreements is extensive and involves a significant cost in time dedicated by various government agents and also by private sector representatives. Therefore, it is necessary to have a clear definition of priorities, with the correct choice of partners and avoiding a high number of simultaneous negotiations.

Typically, the decision on which trade agreements to negotiate should consider three factors: i) the potential economic impacts generated by the agreement, also considering which sectors of activity would be most benefited or most harmed by the agreements; ii) geopolitical interests, so that trade agreements are an instrument within a broader foreign policy strategy; and iii) the interest shown by other countries or blocks in negotiating agreements with the country in question.

As for economic impacts, the definition of priorities and the negotiating process itself should be duly informed by technical analysis that considers, for example, the size and structure of supply and demand in the target markets; the analysis of indicators that show the potential for economic complementarity between countries, including in terms of intra-industry trade (and there are a significant number of such indicators proposed in literature); and simulations of economic impacts of trade opening foreseen in the agreements, which is normally done through computable general equilibrium models (CGE) using international databases (the most used is the Global Trade Analysis Project – GTAP).

Therefore, it is important for the country to continue with negotiation efforts already underway with relevant partners and begin negotiating new agreements with interested countries. Such movement would enable the country to have expanded and preferential access to new markets and the productivity incentives resulting from trade integration with the world, which can collaborate not only for the resumption of growth in the post-pandemic period but also for its sustainability in the medium and long term.

Within the current institutional structure in the country, Camex is responsible for leading this process, establishing an agenda for the negotiation of trade agreements in the near term, considering the international context and the partners actually interested, providing technical capacity for the evaluation and discussions of the agreements' terms and coordinating the different government areas interested and/or involved in the negotiations, especially the Ministry of Foreign Affairs, which is responsible for the negotiations and conducts the country's foreign policy.

In terms of setting priorities in the negotiations area, two criteria must be considered: first, the aim must be to obtain the best results from the negotiations already made, which implies giving priority to ratifying and implementing agreements already concluded (European Union and EFTA) and closing negotiations already underway (Mexico, Canada, South Korea).

Second, situations in which there are clear strategic and geopolitical interests and the possibility of deepening existing agreements should be identified and focused on. This includes India and the Southern African Customs Union, countries with which Brazil already has partial agreements in place and which are part of Brics, besides being large economies and of great weight in their regions. Also included here are the neighboring South American countries, which are natural trade partners (due to their geographical proximity) and where the country has great potential for expanding its exports of manufactured products, helping to diversify its agenda, which is currently concentrated on commodities. Brazil has lost space in most countries' imports in the region due to the trade agreements signed with other countries, eroding the preferences that Brazil holds. Therefore, it is important to deepen the agreements (incorporating themes such as technical norms, non-tariff barriers, trade facilitation, investment protection, etc.) and to invest in initiatives that reduce transaction costs in the region (especially in transport infrastructure), aiming to deepen regional integration, stimulate the development of regional value chains and guarantee a preferential and dominant position for Brazil in the region's markets.

Naturally, such prioritization should not exclude possible agreements based on a medium and long-term approach. This perspective would involve agreements negotiated with bigger and more developed economies (such as the United States, China and Japan), as well as with some that show great growth potential in upcoming years (notably the Southeast Asian countries), which would bring greater capacity to leverage Brazilian exports (and also imports) in absolute terms and generate a greater impact on economic growth.

## 8 CONCLUSION

A relevant dimension of the Brazilian economy's structural reform agenda is the redefinition of its economic integration with the world, especially considering that the external demand for Brazilian goods and services can be a crucial vector for stimulating the country's growth. Exports are one of the main inducers for economic growth and will certainly play an important part in Brazilian economic recovery after overcoming the most critical period of the new coronavirus pandemic.

Therefore, the country faces not only the challenge of increasing its exports, but also of diversifying and making them less dependent on a limited set of commodities. The Brazilian industrial sector's competitive difficulties, and proposals to overcome them, have been exhaustively discussed for several years. And the post-pandemic scenario tends to be even more challenging for the sector.

Without jeopardizing a broader agenda focused on increasing productivity and reducing costs in Brazil, which will generate an increase in the country's competitive capacity in the medium and long-terms, there is a series of measures with more immediate impact that can support exports and help exporting companies to face this new and challenging scenario, including taking advantage of opportunities for sales growth that arise in this production and trade reorganization context.

This article was meant to provide a perspective on the current situation and a brief diagnosis of some major export-related policy issues. It also presented suggestions and recommendations to sustain exports during the crisis caused by covid-19 and stimulate their growth and diversification in the post-pandemic period. The proposals shown hereby have both a short-term perspective, for the post-covid-19 recovery period, and a medium and long-term outlook, addressing more structural issues related to the international integration of the country.

Regarding export credit, the government should increase the amount of resources disbursed to support export activities and facilitate the companies' access, especially the smaller ones, to the credit lines of BNDES-Exim, in all its modalities, and also of the Export Financing Program (Proex), both in financing and equalization. Such movement would be especially important for sectors with greater production chains and/or exporting capacity, and a target should be set to increase the number of companies benefited by these credit lines, especially the SMEs. In the specific case of Proex, it would also be important to establish objective criteria for defining the budget resources allocated to the program, in order to increase not only the availability, but also the predictability of resources. And regarding the FGE, it would be necessary not only to facilitate the access to the fund and increase the volume of exports covered by the Export Credit

Insurance, but also to rationalize the decision-making process, reviewing the procedures of the Cofig and reducing the average time for analysis and approval of the FGE and Proex pleas.

For export promotion activities, Brazil has a well-established and equipped export promotion structure, but there is insufficient coordination between the different government agencies engaged in trade promotion activities; there is a lack of broader trade promotion guidelines to conduct the official export support actions, including at Apex-Brazil; and there is no clear integration between export promotion and trade policy as a whole. Therefore, it is necessary that Brazil makes an adequate evaluation and definition of guidelines for trade promotion and develops a Trade Promotion Action Plan, whose starting point should be the Strategic Plan of Apex-Brazil, with the involvement and contribution of MRE and other bodies directly interested in foreign trade and that have the technical capacity to evaluate and propose policies, such as the Ministry of Economy, the Ministry of Agriculture, Ipea, etc.

As for exports of the agricultural sector, besides the policies already in place and the already good job made by the Ministry of Agriculture, Livestock and Supply (Mapa), some initiatives would be important to maximize the agricultural sector's export potential. Among these, it can be highlighted the carrying out of studies aimed at mapping and identifying non-tariff barriers to agricultural trade; the expansion of resources for agricultural research agencies, such as Embrapa; the encouragement of actions for the construction of customized trademarks in agricultural products from Mapa and Embrapa, in partnership with other state research agencies; and the implementation of trade and diplomatic missions to major importing countries to study market conditions and improve knowledge of the current and future demand structure.

Regarding technical standards, the covid-19 pandemic episode clearly exposed the importance of the regulatory systems applied internationally, since the explosion in demand for medical devices and personal protection devices revealed strengths and weaknesses in the Brazilian position that should be considered in proposals for a post-pandemic economic recovery plan. The country's compliance with such rules and regulations should thus be considered as a priority for industrial policy and foreign trade, not only for the medical/hospital sector, but for the vast majority of industrial products and activities. Brazil needs to establish a strategy to deal with the uncertainties and risks in regulatory issues that affect international trade, most clearly in the post-pandemic period. It is necessary to improve the foreign trade and production regulatory environment with a view to reducing transaction costs to facilitate existing businesses and new ventures.

Concerning relations with other countries, the pandemic has also exposed several international coordination problems in crisis management, presenting an opportunity to re-evaluate existing international arrangements, as well as Brazil's relationship with other countries and international organizations. This applies not only to international trade rules, but also to the governance of issues related directly or indirectly to health. For this reason, it is recommended, first, that the Brazilian government works against protectionist measures adopted by other countries and resist adopting such measures itself. Secondly, Brazil should firmly position itself against the non-compliance with rules agreed upon and adopted worldwide, and in defense of multilateral institutions and forums, defending that eventual changes be the result of decisions negotiated multilaterally.

Particularly, Brazil must do its best to value WTO's role and actively participate in discussions and proposals aiming at accomplishing the necessary reforms in the institution. Brazil can only gain from the WTO's good functioning and from its efficiency and effectiveness in enforcing the multilateral rules agreed upon and in mediating conflicts.

Finally, regarding trade negotiations, the country should continue the efforts already underway with relevant partners and begin negotiating new agreements with interested countries. Such a move would enable the country to have expanded and preferential access to new markets and the productivity benefits resulting from trade integration with the world, which can collaborate not only to the growth resumption in the post-pandemic period, but also to its sustainability in the medium and long-term. The negotiations should focus, first and foremost, in extracting the gains from efforts already made, which implies giving priority to the ratification and implementation of agreements already concluded (European Union and EFTA) and the closing of negotiations already underway (Mexico, Canada, South Korea).

Such prioritization should not exclude possible agreements based on a medium and long-term approach. This perspective would involve agreements negotiated with large and more developed economies (such as the United States, China, and Japan), as well as with some that show great growth potential in the coming years (notably the Southeast Asian countries), which would bring greater capacity to leverage Brazilian exports (and also imports) in positive terms and generate a greater impact on its economic growth.

## REFERENCES

- APPY, B. et al. Tributação e comércio exterior. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 136, jul.-set. 2018.
- BALTENSPERGER, E.; HERGER, N. Exporting against risk? Theory and evidence from public export insurance schemes in OECD countries. **Open Economies Review**, v. 20, n. 1, p. 545-563, Jan. 2008. Retrieved from: <<https://bit.ly/3mfjMJH>>.
- BELLOC, M.; DI MAIO, M. **Survey of the literature on successful strategies and practices for export promotion by developing countries**. London: IGC, June 2011. (Working Paper, n. 11/0248).
- BOWN, C.; KEYNES, S. **Why Trump shot the sheriffs: the end of WTO Dispute Settlement 1.0**. [s.l.]: PIIE, Mar. 2020. (Working Paper, n. 20-4).
- BRAZIL. Ministério da Economia. **Balança comercial brasileira**. Brasília: ME, 2020. Retrieved from: <<https://bit.ly/3z5b589>>.
- CARGA chinesa com 600 respiradores artificiais é retida nos EUA e não será enviada ao Brasil. **O Globo**, 3 abr. 2020. Retrieved from: <<https://glo.bo/3j6n5ky>>.
- COUNTRIES pledge new support to Gavi. **Gavi**, Geneva, May 5, 2020. Retrieved from: <<https://bit.ly/3z4xtib>>.
- DE SÁ PORTO, P.; CANUTO, O.; MORINI, C. **The impacts of trade facilitation measures on international trade flows**. Washington: World Bank, 2015. p. 1-18. (Policy Research Working Paper, n. 7367).
- DUESTERBERG, T. **The importance of WTO reform from a transatlantic perspective**. Washington: Hudson Institute, Feb. 2019.
- FAUCEGLIA, D. Credit constraints, firm exports and financial development: evidence from developing countries. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, v. 55, issue C, p. 53-66, 2015.
- GLOBAL coordination on cross-border travel and trade measures crucial to covid-19 response. **VOA News**, May 1st, 2020. Retrieved from: <<https://bit.ly/3kay1wz>>.
- GUIMARÃES, E. Financiamento e seguro de crédito às exportações e aos investimentos de empresas brasileiras no exterior. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 136, p. 87-106, jul.-set. 2018.
- HUANG, Y. The coronavirus outbreak could disrupt the U.S. drug supply. **Council on Foreign Relations**, Mar. 5, 2020. Available at: <<https://on.cfr.org/3gqm9pb>>.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World economic outlook**. Washington: IMF, Apr. 2021.

ITALY pledges new support to Gavi. **Gavi**, Geneva, May 6, 2020. Retrieved from: <<https://bit.ly/3gimXMO>>.

JAPAN pledges new support to Gavi. **Gavi**, Geneva, May 8, 2020. Retrieved from: <<https://bit.ly/2W4JBSc>>.

KLEIN, H.; LUNA, F. V. **Alimentando o mundo: o surgimento da moderna economia agrícola no Brasil**. [s.l.]: FGV Editora, 2020. 440 p.

KÖNIG, C. C. **Avaliação do papel das agências de promoção de exportação e investimento nos fluxos de negócios entre países**. 2016. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

LAGARDE, C. Creating a better global trade system. **IMFBlog**, May 29, 2018. Retrieved from: <<https://bit.ly/3814ikk>>.

LEE, K. et al. Global coordination on cross-border travel and trade measures crucial to covid-19 response. **The Lancet**, v. 395, n. 10237, May 14, 2020.

MANOVA, K. Credit constraints, heterogeneous firms, and international trade. **The Review of Economic Studies**, v. 80, n. 2, p. 711-744, 2013.

MARKWALD, R.; PUGA, F. Focando a política de promoção das exportações. In: PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L. V. (Org.). **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. p. 97-154.

MELITZ, M. J.; REDDING, S. J. **Heterogeneous firms and trade**. [s.l.]: NBER, 2012. (NBER Working Papers, n. 18652).

NARLIKAR, A. Why multilateralism is in such a mess and how we can fix it. **World Economic Forum**, Jan. 25, 2020. Retrieved from: <<https://bit.ly/3mlTBRp>>.

NONNENBERG, M. J. B. **Mudança estrutural e competitividade das exportações brasileiras: uma visão de longo prazo**. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2377).

NONNENBERG, M. J. B. et al. **Liberalização das importações: unilateral ou por meio de acordos comerciais?** Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2485).

OLIVEIRA, G. C. de; WOLF, P. J. W. **A dinâmica do mercado de crédito no Brasil no período recente (2007-2015)**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2243).

OLIVEIRA, I. T. et al. **The political economy of trade policy in Brazil**. Brasilia: Ipea, 2019.

POLITI, J. Multinationals fear rise in protectionism because of pandemic. **Financial Times**, May 10, 2020. Retrieved from: <<https://on.ft.com/2WgeX8d>>.

SCHOTT, J. J.; JUNG, E. In US-China trade disputes, the WTO usually sides with the United States. **PIIE**, Mar. 12, 2019.

VEIGA, P. M. A institucionalidade da política comercial brasileira. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 136, p. 47-64, 2018.

WISE, C. Introduction: debating the new terrain. In: WISE, C. **Dragonomics: how Latin America is maximizing (or missing out on) China's international development strategy**. New Haven; London: Yale University Press, Oct. 2019. p. 1-28.

\_\_\_\_\_. U.S.-China competition in the Western Hemisphere. In: TELLIS, A. J.; SZALWINSKI, A.; WILLIS, M. **Strategic Asia 2020 – U.S.-China competition for global influence**. Seattle; Washington: NBR, 2020. p. 276-305.

WORLD BANK. Trade and covid-19 (coronavirus). **World Bank**, Apr. 1st, 2020. Retrieved from: <<https://bit.ly/3ATP0tK>>.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **World Trade Report 2011 – The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence**. Genebra: WTO, 2011.

YU, X.; WEI, S.-J. How to revive the WTO. **Project Syndicate**, Dec. 11, 2019.





# GREEN NEW DEAL COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO PÓS-PANDEMIA: LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

João Felipe Cury Marinho Mathias<sup>1</sup>

Carlos Eduardo Frickmann Young<sup>2</sup>

Líliã Caiado Couto<sup>3</sup>

Marcio Alvarenga Junior<sup>4</sup>

A pandemia de Covid-19 (SARS-CoV-2) teve como uma de suas consequências a maior crise econômica e social em décadas no mundo. Como resultado, trouxe a ressignificação do papel do Estado na economia, exigindo respostas imediatas para os problemas de oferta e demanda que surgiram como parte da estratégia de combate e em decorrência da crise sanitária no curto prazo. O debate que floresceu da crise sanitária é centrado em que tipo de recuperação se deseja para o pós-pandemia e em quais seriam seus impactos no longo prazo. É nesse contexto que se insere a ideia em torno do *Green New Deal* (GND), que voltou com força no debate acadêmico como uma estratégia de desenvolvimento pós-pandemia. Ressalte-se a nova conjuntura política, com a emergência do governo de Joe Biden e a cúpula do clima em 2021. Esse tema desafia os dogmas econômicos e socioambientais do período pré-pandemia, colocando como protagonistas os temas da sustentabilidade e do papel do Estado e de suas capacidades estatais. O objetivo deste trabalho é identificar eventuais lições de experiências internacionais, particularmente apresentando as pré-condições para a implementação de um GND e os seus possíveis fundamentos políticos e econômicos.

**Palavras-chave:** *Green New Deal*; desenvolvimento econômico sustentável; Covid-19; recuperação econômica; coalizões políticas.

## GREEN NEW DEAL AS A POST-PANDEMIC DEVELOPMENT STRATEGY: LESSONS FROM INTERNATIONAL EXPERIENCE

The Covid-19 (SARS-CoV-2) pandemic has been the biggest socioeconomic crisis in the decades worldwide. As a result, has brought a new meaning regarding the role of state in the economy, demanding immediate responses to supply and demand problems caused by the sanitary crisis in the short term. The debate related to pandemic crisis is centered on what kind of post-pandemic recovery plans is desired and its impacts in the long term. The Green New Deal emerges in this context, strengthened in academic debate as a post-pandemic socioeconomic recovery strategy. A new political context emerged due Joe Biden's election and the 2021 Climate Summit. This issue challenges pre-pandemic economic and political beliefs, putting in a central position the ideas

---

1. Professor associado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ); e doutor em economia da indústria e da tecnologia pela UERJ. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-5629-3434>>. E-mail: <[mathias@ie.ufrj.br](mailto:mathias@ie.ufrj.br)>.

2. Professor titular da UFRJ; pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em políticas públicas, estratégias e desenvolvimento (INCT/PPED); professor colaborador do Programa de Ciências Ambientais da Universidade Estadual do Mato Grosso (PPGCA/UNEMAT) e do Programa de Ciências Ambientais e Sustentabilidade da Universidade Federal da Amazônia (PPGCASA-UFAM); e doutor em economia pela University of London. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-4225-4936>>. E-mail: <[carloseduardoyoung@gmail.com](mailto:carloseduardoyoung@gmail.com)>.

3. Doutoranda em economia do meio ambiente pela University College London. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-4292-1265>>. E-mail: <[lilia.couto@ucl.ac.uk](mailto:lilia.couto@ucl.ac.uk)>.

4. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE)/UFRJ. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-0456-0198>>. E-mail: <[marcio.alvarenga.junior@gmail.com](mailto:marcio.alvarenga.junior@gmail.com)>.

of sustainability and the role of state. The objective of this article is to identify lessons from international experience, particularly presenting the pre-conditions to a GND deployment and its economic and political fundamentals.

**Keywords:** Green New Deal; sustainable economic development; Covid-19; economic recovery; political coalition.

## **GREEN NEW DEAL COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO POST-PANDEMIA: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

La pandemia de Covid-19 (SARS-CoV-2) ha generado la más grande crisis económica y social de las últimas décadas en todo el mundo. En ese contexto hubo una nueva significación del rol del Estado en la economía, que tuvo que contestar problemas como desbalances entre oferta y demanda, por ejemplo, como parte de la estrategia de combate de la crisis sanitaria en el corto plazo. El debate que emerge de la crisis es centrado en qué tipo de recuperación se desea para el período postpandemia y cuáles son sus impactos en el largo plazo. En ese escenario, la idea de un *Green New Deal* (GND) volvió a ser debatida como una estrategia de recuperación y de desarrollo de la economía postpandemia. Se hace hincapié en el nuevo contexto político, con el gobierno Joe Biden en los EE. UU. y la cúpula del clima de 2021. Ese tema desafía los dogmas económicos y socioambientales del período pre-pandémico y concede gran importancia a la sostenibilidad y al rol del Estado y de las capacidades estatales. El reto de ese documento es identificar posibles lecciones de las experiencias internacionales, en particular puntuando las condiciones previas para la implementación de un GND y sus posibles fundamentos políticos y económicos.

**Palabras clave:** *Green New Deal*; desarrollo económico sostenible; Covid-19; recuperación económica; coalición política.

JEL: O23.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm26art4>

Data de envío do artigo: 30/4/2021. Data de aceite: 16/7/2021.

### **1 INTRODUÇÃO**

A natureza da crise da pandemia de Covid-19 tem exigido uma forte resposta dos Estados nacionais, com importantes intervenções de políticas econômicas para lidar com os inúmeros problemas econômicos e sociais no curto prazo, como foi observado em larga escala no ano de 2020. Para além dessas respostas de curto prazo, o debate emergente é focado em que tipo de recuperação as economias devem se lastrear: a restauração das estruturas socioeconômicas existentes (*business as usual*) ou a busca por transformações no modelo de desenvolvimento vigente.

Uma prolífica literatura tem sido concebida com o objetivo de demonstrar como as políticas econômicas podem promover uma recuperação pós-pandemia mais inclusiva e mais sustentável, que beneficie ao mesmo tempo os mais pobres e vulneráveis e esteja em consonância com a preservação do meio ambiente. Essa literatura é associada à concepção de um *Green New Deal* (GND), que proporcionaria essa recuperação pós-pandemia com a transformação do modelo

de desenvolvimento até então associado à economia de alto carbono. Trata-se, portanto, de uma mudança de paradigma político e econômico, uma vez que se trata da transição para um novo modelo de desenvolvimento.

Adicione-se ao contexto da pandemia a nova condição na política internacional com a mudança de governo dos Estados Unidos da América, cuja orientação mudou de uma visão antiambiental no governo de Donald Trump,<sup>5</sup> para o governo de Joe Biden, que ratificou o Acordo de Paris como um dos seus primeiros atos. O recém-empossado presidente dos Estados Unidos<sup>6</sup> foi anfitrião da Cúpula do Clima, em abril de 2021, quando prometeu reduzir as emissões de gases do efeito estufa dos Estados Unidos em 50%, em relação aos níveis de 2005, até 2030 e afirmou que os próximos anos farão parte de uma “década decisiva” para o combate às mudanças climáticas. Nesse sentido, o novo contexto internacional proporciona um terreno mais fértil para as ações e projetos de desenvolvimento pautados na transição socioambiental e energética, em direção a uma economia de baixo carbono.

Se, na dimensão externa, o contexto internacional se tornou mais favorável, na dimensão interna, nos contextos locais e regionais, os projetos de recuperação precisarão ser concebidos. Isso esbarra em dois aspectos essenciais: a orientação e o projeto dos governos em relação ao tema e as características institucionais do país em questão. É com esse pano de fundo que uma proposta de recuperação como o GND deve ser considerada e escrutinada.

O que seria então um programa de recuperação econômica do tipo GND? Quais as suas lições de experiências passadas? A rigor, a referência inicial é o *New Deal* original, concebido no governo de Franklin Roosevelt, em 1933. A mesma referência foi inspiradora para a concepção do GND, no contexto da grande crise financeira de 2008. A pandemia, no entanto, trouxe novos elementos para o debate, levando a superar o original (GND 1.0) em favor do novo (GND 2.0).<sup>7</sup> Nesse sentido, esse debate aponta não apenas para uma estratégia de recuperação temporária, em resposta a políticas macroeconômicas de curto prazo, mas também para uma estratégia permanente de longo prazo, ambas associadas a um novo modelo de desenvolvimento.

O objetivo deste trabalho é identificar os fundamentos econômicos e políticos que inspiram a visão que está sendo adotada nas maiores economias no combate aos efeitos da pandemia de Covid-19 e no enfrentamento da mudança climática e da crise ambiental, de maneira socialmente justa e que, ao mesmo

---

5. Ver Hejny (2018), que associa uma ideologia antiambiental ao Partido Republicano; e Bomberg (2017), que usa a expressão cruzada antiambiental para qualificar as políticas ambientais do governo Trump.

6. Joe Biden e Kamala Harris foram empossados no dia 20 de janeiro de 2021.

7. As referências para a evolução do *Green New Deal* são inspiradas em Mastini, Kallis e Hickel (2021).

tempo, desafiam a visão hegemônica (*mainstream*),<sup>8</sup> particularmente apontando as pré-condições para a implementação de um GND. A partir da breve análise das respostas dos Estados Unidos e da União Europeia (UE), sugere-se um arcabouço teórico e analítico para evidenciar as diferenças de paradigmas, trazendo à tona alguns fundamentos necessários para as mudanças exigidas para a concepção e implementação de um GND.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em mais duas seções e a conclusão. Na seção 2, a partir de uma retrospectiva histórica, apresentam-se os marcos críticos e inspirativos para a concepção de um GND, chamando a atenção para os aspectos políticos e algumas respostas de política econômica dos Estados Unidos e da UE. A seção 3 procura sistematizar fundamentos teóricos e analíticos para a concepção de uma estratégia de desenvolvimento tipo GND, dividindo-os em políticos e econômicos, para a mudança de paradigma. Em seguida, finalmente, são apresentadas as conclusões do trabalho.

## 2 O GND

O termo *Green New Deal* aparece no *mainstream* em 2007, em artigo de Thomas Friedman para o *New York Times* (Mastini, Kallis e Hickel, 2021). Posteriormente surge, em 2008, no relatório da *New Economics Foundation* intitulado *A Green New Deal*. Trata-se de um programa que combina a estabilização econômica de curto prazo com uma reestruturação de longo prazo do sistema financeiro, tributário e do setor de energia. Tem envergadura internacional, mas exige ações em níveis nacional, regional e global.<sup>9</sup>

Em 2009, a *United Nations Environmental Programme* (Unep) lançou um resumo de políticas que viriam a se consubstanciar nos pilares do que veio a se denominar *Global Green New Deal* (GGND). O projeto era dividido em três categorias: metas de gastos públicos em 2009-2010, mudanças nas políticas domésticas e mudanças na arquitetura política internacional. Os objetivos da proposta eram o reaquecimento da economia e a criação de empregos, a promoção do crescimento sustentável e a redução da dependência de uma economia de alto carbono, que causa a destruição do meio ambiente (Unep, 2009).

### 2.1 Do *New Deal* ao GND 2.0

As recomendações do *policy brief* da Unep (Unep, 2009) têm como ponto de partida e inspiração o *New Deal* implementado pelo ex-presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt, nos anos 1930. O plano de então incluía uma

8. Aqui se refere de forma geral às escolas de pensamento econômicas mais aceitas e ensinadas de forma mais comum nas universidades bem como as ideias mais aceitas no debate público e entre os *policy makers*.

9. Mais informações em: <<https://www.nirs.org/wp-content/uploads/mononline/nm678.pdf>>.

série de programas cujos objetivos passavam pela recuperação do emprego e da seguridade social, reformas tributárias e políticas setoriais que visavam ao estímulo da economia e à recuperação econômica. Esses programas incluíram a política habitacional, a construção de escolas, hospitais, estradas, prédios públicos, barragens, infraestrutura elétrica, entre outras ações. As duas intervenções mais importantes do *New Deal* foram concebidas em 1933 (Skopol e Finegold, 1982). São elas:

- 1) Lei de Recuperação Industrial Nacional (*National Industrial Recovery Act – Nira*): com o objetivo de alterar as condições de competitividade das empresas, regular e ampliar o poder de barganha dos trabalhadores.
- 2) Lei de Ajuste Agrícola (*Agricultural Adjustment Act – AAA*): com objetivo de recuperar os preços das *commodities agrícolas*. Foram feitas transferências diretas aos agricultores para que limitassem sua produção (Fishback, Horrace e Kantor, 2001).

Os efeitos do *New Deal* são amplamente reconhecidos pela literatura, inclusive em perspectiva crítica. Eggertsson (2012), por exemplo, é bastante crítico em relação às políticas que incentivavam preços monopolistas. Por mais que considere o contexto emergencial da década de 1930, com as taxas de juros próximas de zero e pressões deflacionárias, o citado autor aponta o fato de que a Nira criou distorções que moveram a taxa natural do produto de seu nível eficiente para um crescimento temporário do poder de monopólio das firmas e da barganha dos trabalhadores.

Cole e Ohanian (2004) são críticos em relação à política de cartelização que limitou a competição e ampliou o poder de barganha dos trabalhadores, levando a aumentos de salários reais acima da média. A grande crítica é centrada na Nira, que suspendeu a lei antitruste, permitindo o conluio em determinados setores de atividade.

Fishback, Horrace e Kantor (2001) fazem um dos estudos mais amplos dos resultados do *New Deal*. Os autores se debruçam sobre os efeitos dos vários programas do *New Deal* e examinam seu impacto local sobre mais de 3 mil condados dos Estados Unidos entre 1933 e 1939. A conclusão a que chegaram foi que os programas tiveram como impacto a rápida recuperação do setor varejista, uma vez que as transferências monetárias dos programas eram usadas para a compra de bens emergenciais, como alimentação, vestuário e outras mercadorias. As transferências monetárias sem contrapartida chegaram à cifra de US\$ 16,5 bilhões no período de 1933-1939. Os gastos públicos dobraram de 4% para 8% do produto interno bruto (PIB). Após análise de regressão e tratamento estatístico do modelo que propuseram, os resultados apontaram que as transferências públicas de fato estimularam as economias locais.

Mais que apenas um plano de aumento de gastos públicos, o *New Deal* criou um arcabouço de política e governança que modernizou a infraestrutura dos Estados Unidos e perdurou pelas décadas seguintes. Aqui parece residir a inspiração do programa americano dos anos 1930 para a concepção de um *Green New Deal*.

## 2.2 Das origens do GND à crise da pandemia (GND 1.0 vs. GND 2.0)

As perguntas essenciais associadas a que tipo de programa de reconstrução se desejava em resposta à grande crise financeira de 2008 feitas em Unep (2009) apontavam para os resultados de longo prazo, quais sejam: as respostas à crise financeira criariam uma economia sustentável no médio e longo prazo após o período de recessão? Não seria mais eficiente e inteligente investir num modelo sustentável para o futuro enquanto se estimularia o crescimento econômico, a criação de empregos e o combate à pobreza? Essas perguntas se repetem na crise da pandemia de Covid-19 e nas possíveis respostas a ela. No fim das contas, trata-se do confronto de uma resposta conservadora (*business as usual*) ou transformadora (novo modelo de desenvolvimento).

O referido *policy briefing* da Unep recomenda, ainda, uma série de iniciativas de políticas domésticas. Entre elas está a criação ou o aprimoramento da legislação ambiental, reduzindo ou eliminando subsídios, introduzindo medidas fiscais que promovam o maior uso de fontes renováveis em detrimento dos combustíveis fósseis e investimentos em transportes públicos, que são áreas que os governos domésticos devem priorizar. Os investimentos públicos devem ser canalizados priorizando a transformação em setores de atividades verdes (*green sectors*), particularmente construções inteligentes (eficiência energética); e transporte, energia e agricultura sustentáveis.

Além dos setores mencionados, um esforço especial deve ser direcionado ao combate à pobreza. Adicionalmente, Unep (2009) enfatizava as ações direcionadas às áreas de comércio internacional, auxílio internacional, mercado global de carbono, mercados globais de serviços ecossistêmicos, desenvolvimento de transferência de tecnologia, bem como uma coordenação internacional para a concepção de um GND.

Essa primeira fase do debate do GND é chamada de GND 1.0 (Chen *et al.*, 2020), tendo como principal programa de recuperação em termos domésticos o *Recovery Act*, aprovado em 2009 pelo governo do ex-presidente Barack Obama.<sup>10</sup> Nessa fase também há uma importante pactuação multilateral com a aprovação

---

10. Para lidar com os efeitos da crise financeira de 2008, os Estados Unidos anunciaram seu maior plano histórico de reconstrução, conhecido como *Recovery Act*. Esse plano tem elementos interessantes como princípios de ação norteadores de um plano de enfrentamento de crise, uma vez que sinaliza *supply side policies*, particularmente centradas nos valores associados à sustentabilidade. O *American Recovery and Reinvestment Act of 2009* teve como objetivo geral a recuperação econômica, com o foco em medidas de estímulo ao investimento em infraestrutura nos Estados Unidos. Trata-se de um projeto de estímulo econômico criado para ajudar a economia estadunidense a se recuperar da crise econômica que começou no final de 2007.

dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 2015.<sup>11</sup>

O *Recovery Act* tinha como objetivo estimular a economia por meio de um gasto fiscal imediato, temporário e com metas particularmente focadas em esforços nos trabalhadores desempregados, em setores econômicos específicos e em infraestrutura (Carley, 2016).

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

Popp *et al.* (2020) investigam o impacto econômico em termos de geração de empregos com base nos gastos públicos em investimentos verdes oriundos do *Recovery Act*. Os autores estimam que 17% de todos os gastos públicos do *Recovery Act* foram direcionados a investimentos verdes. Estimam, adicionalmente, que, com cada US\$ 1 milhão gasto, gerou-se quinze novos empregos, no período de 2013-2017. O trabalho coloca a questão da qualificação do trabalho (*skill*) como ponto crucial para o sucesso do plano de estímulo verde.

Nessa mesma perspectiva, Chen *et al.* (2020) estudam o impacto dos investimentos verdes estimulados pelo *Recovery Act* nos mercados de trabalho locais. Os autores concluíram que os investimentos verdes são mais efetivos nas regiões cujos trabalhadores têm uma qualificação compatível com o que eles denominam de qualificação verde (*green skills*). Os autores contrapõem as ocupações “verdes” (baixo carbono) com as ocupações “marrons” (alto carbono) e avaliam adicionalmente o risco de perda de emprego devido à pandemia de Covid-19. Com isso, o trabalho citado procura investigar quais são os trabalhadores que mais se beneficiariam de uma recuperação pós-pandemia a partir de planos de estímulos verdes. Os autores também concluíram que há um

---

11. Os ODS estabeleceriam metas em todas as três dimensões do desenvolvimento sustentável (social, econômico e ambiental) aplicáveis a todos os países, e fariam parte da *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, que foi adotada pela ONU em setembro de 2015. A Agenda 2030 é uma agenda global para o desenvolvimento humano sustentável à qual o Brasil, junto com outros 192 países, aderiu em setembro de 2015 e que deve ser implantada até 2030. As temáticas da pobreza, fome, doença, desigualdade de gênero e degradação ambiental, tiveram suas metas e seus objetivos incorporados nos acordos internacionais, o que foi um grande avanço em favor de uma proposta mundial de desenvolvimento (Sachs, 2012).



claro efeito positivo na criação de empregos derivados do “estímulo fiscal verde” no longo prazo, embora encontrem poucas evidências no curto prazo.

A literatura reconhece que há um ponto de inflexão na narrativa do GND em função da incorporação do tema nos debates legislativos dos Estados Unidos. Desde 2018, algumas características do *New Deal* da década de 1930 foram incorporadas na narrativa do GND. Entre elas destacam-se a estatização de empresas de energia, as reformas sociais e trabalhistas e as políticas de garantia de emprego. Isso tem a ver com a Resolução nº 109 do Congresso dos Estados Unidos, de março de 2019, em favor de um GND. Mastini, Kallis e Hickel (2021) identificam aqui a transição para o GND 2.0.

O preâmbulo da resolução estabelece que um GND deve enfrentar a crise climática, a estagnação econômica e salarial e a crescente desigualdade. Ainda que não estabeleça uma meta, a resolução aponta o objetivo de zerar as emissões de efeito estufa. Em termos setoriais, tem o objetivo de “descarbonização” dos transportes, da agricultura, da indústria e da infraestrutura, levando em conta as possibilidades de implementação das tecnologias. Adicionalmente, a resolução estabelece uma série de objetivos sociais, que incluem a criação de empregos e a qualificação profissional para a transição energética e socioambiental, ampliando o estado de bem-estar, com oferta de saúde pública e habitação. Tem também objetivos reparatórios para o segmento populacional excluído e vulnerável (Mastini, Kallis e Hickel, 2021). O novo arcabouço do GND considera que a emergência climática faz parte de uma crise social mais profunda. Nesse sentido, de acordo com os citados autores,

*while the GND 1.0 could be considered a technocratic exercise in devising top-down policy proposals for restarting the economy after the 2009 Financial Crisis by investing in green technology, the GND 2.0 depends on and sees itself as part of grassroots movement-building in the context of environmental justice struggles* (Mastini, Kallis e Hickel, 2021, p. 3).

A discussão do GND pode ser colocada em perspectiva diante do novo contexto extremo vivenciado pela economia mundial como consequência da crise da pandemia do coronavírus. Como lembra Bailey (2020), as crises episódicas do capitalismo apresentam tanto oportunidades para uma transformação radical quanto a restauração das antigas bases. Assim, o autor sugere que a escala do intervencionismo estatal para responder a crise da pandemia é próxima daquela que é demandada para enfrentar a crise climática. Nesse sentido, a dimensão e o contexto político fazem grande diferença no debate do GND, conforme será exposto a seguir.

### 2.3 Mudanças de paradigmas para a implementação do GND

Bailey (2020) destaca que as crises do capitalismo e seus contextos emergenciais abrem espaço para a rediscussão de agendas de políticas econômicas e sociais interdidas pelo *mainstream* conservador que sustenta o modelo vigente (*business as usual*). O autor inclusive chama a atenção para a chamada Janela de Overton (*Overton Window*),<sup>12</sup> a fim de destacar a mudança no campo discursivo de instituições tipicamente conservadoras como o *Financial Times*, que defendeu em editorial a emissão monetária e o aumento dos gastos públicos, bem como políticas sociais e investimentos verdes em resposta à pandemia.

Mais que rediscussão, o debate do GND diz respeito à substituição do modelo econômico vigente, calcado em premissas majoritariamente aceitas pelo *status quo* político e econômico. Kuhn (1962) expõe as condições para a mudança do paradigma científico vigente. Segundo o autor, o modelo em vigor deve gerar insatisfações sociais e políticas, enquanto o novo paradigma deve ser claro e plausível, sendo capaz de resolver problemas e gerar novos resultados. Do ponto de vista científico o novo paradigma deve trazer a possibilidade de um programa de investigação frutífero. De fato, o contexto da pandemia parece abrir espaço para a mudança de paradigma no sentido proposto por Kuhn.

Em instigante texto de opinião, intitulado *Bideconomics, explained. It's the end of the Age of Reagan, but it's much more than that*<sup>13</sup> Noah Smith chama a atenção para a mudança de paradigma na política econômica do governo Biden, que sugere mais que uma guinada ideológica temporária.

*By now I think everyone has realized that something is changing in American economic policy. The tenor, pace, and scope of Biden's economic programs proposals, and the muted nature of the ideological opposition, suggest that we've entered a new policy paradigm – much as when FDR took office in 1933 or Ronald Reagan in 1981. Every President comes in with a laundry list of initiatives, but once every few decades a President comes in with a new philosophy for what policy should look like. And that is happening now (Smith, 2021).*

Conforme destacado pelo autor, as mudanças de paradigmas em relação às políticas econômicas são raras. Sua análise converge com Kupfer (2021), que afirma que o Plano Biden representa uma mudança radical na abordagem teórica e nos conceitos referentes à política econômica, colocando o Estado na linha de frente da expansão econômica. Trata-se da maior mudança desde as reformas liberais dos governos Reagan e Thatcher nos anos 1980.

12. Basicamente, contempla uma janela de possibilidade política que desafia o *mainstream*.

13. Disponível em: <<https://bit.ly/384rTF>>.

Os problemas socioeconômicos que vieram à tona com a crise da pandemia de Covid-19 já faziam parte das insatisfações com o modelo de crescimento econômico<sup>14</sup> vigente no processo de aprofundamento da globalização. Com efeito, o contexto da crise da pandemia abriu espaço para um novo debate, protagonizado pelo meio ambiente, como sustentam Elliott *et al.* (2020) em relação ao enfrentamento dos efeitos negativos da globalização.

*In the political arena, as well as among economists, there is considerable discussion on how desirable it is to use the present Covid-19 crisis to tackle and reduce the negative effects of globalization. Globalization has two intertwined aspects that both revolve around a central idea, namely international cooperation. The two aspects are opening up economies for trade and collaboration in the fight against global externalities, in particular climate change, but also to combat such threats as nuclear proliferation and diseases. The second aspect is relevant for our profession of environmental economics. The first aspect is also important because it is related to the potential worsening of environmental conditions due to emissions from the increased transportation of goods and the potential relocation of pollution intensive firms to countries with less stringent environmental regulations (Elliott et al., 2020, p. 1189).*

Se, de um lado, o contexto de crise abriu portas para a rediscussão de políticas que proporcionem uma resposta transformadora em relação aos efeitos da crise da pandemia, de outro lado, é imperativo que haja coalizões políticas eficientes nas esferas multilateral regional e nacional. Bailey (2020) aponta que, no caso do Reino Unido, os políticos conservadores defendiam de maneira inegociável a redução do *deficit* público (política de austeridade fiscal) como a principal diretriz de política pública, mesmo após as medidas em resposta à crise financeira de 2008. Apenas com a crise da pandemia o discurso pró-austeridade foi minimizado, escancarando os problemas do modelo econômico vigente.

*Yet this is an economic model already suffering from significant deep-seated issues. The dismay at rising inequality, falling living standards, poverty levels (including child poverty and in-work poverty), declining social mobility, and failing public services should amply alert policy-makers to the dangers and iniquities of perpetuating the economic status quo (Bailey, 2020, p. 8).*

Nesse sentido, a crise da pandemia, ao descortinar vários problemas pelos quais passava o padrão de crescimento econômico, com crescente desigualdade econômica – renda e oportunidades –, perda de bem-estar e as mudanças estruturais no mercado de trabalho abrem espaço no campo político para a rediscussão desses problemas sob a ótica de um modelo alternativo. As características do GND são

---

14. Vale ressaltar que há uma diferença entre o modelo de crescimento (vigente) e desenvolvimento (alternativo). Em poucas palavras, enquanto o crescimento econômico é voltado para produção, consumo e enriquecimento, o desenvolvimento está mais ligado a ideia de qualidade de vida, considerando diversos fatores, naturalmente incluindo a dimensão social.

de um novo modelo de desenvolvimento, calcado na ideia de uma transição socioambiental sustentável.

A mudança de paradigma traz enormes desafios, mas tem como pré-requisito a construção de novas coalizões políticas que proporcionem a materialização de um projeto de desenvolvimento socioeconômico alternativo ao modelo vigente. Para a concepção de um modelo de transição socioambiental sustentável, um pacto em torno do plano de reconstrução torna-se imperativo, como destaca Mathias (2020).

Naturalmente, isso envolve grande coordenação e esforço do setor público e dos muitos *stakeholders*. Esse parece o maior desafio, que vai além da dinâmica convencional dos gastos públicos e de políticas públicas, com seus múltiplos desenhos de incentivos, contratos e regulação. É certamente imperativo um pacto em torno do objeto desse plano de reconstrução. Se for para se conceber um plano desses, que seja para estabelecer novas bases, que não levem ao retorno do antigo normal, cuja volta não parece uma boa ideia (Mathias, 2020, p. 182).

Em relação ao novo contexto político que surge na crise da pandemia, merece especial destaque a eleição de Joe Biden para a presidência dos Estados Unidos. Sua eleição e consequentemente sua nova coalizão política proporcionam o cenário para a apresentação de um modelo alternativo ao vigente, corroborando a ideia de que uma *Overton Window* proporcionou um cenário favorável para uma mudança de paradigma que conceba uma troca de modelo de desenvolvimento econômico nos Estados Unidos, com algumas características do GND.

## **2.4 Lições internacionais: o GND nos Estados Unidos e na UE em resposta à pandemia**

É possível identificar programas do tipo GND 2.0 ou ao menos com algumas características de GND em resposta à pandemia de Covid-19? As ações recentes do Estados Unidos e da UE sugerem um grande esforço na recuperação não apenas em curto prazo, mas centrado em investimentos verdes cujos resultados são de longo prazo. É o que se apresenta no *European Green Deal*, o GND Europeu, e no *American Jobs Plan*, conhecido como Plano Biden, ambos centrados em ambiciosas metas ambientais.

### *2.4.1 European Green Deal*

O *European Green Deal*, aprovado em 2019, é uma nova estratégia de desenvolvimento econômico, que tem como objetivo transformar a UE numa sociedade mais justa e próspera, com uma economia moderna, competitiva e eficiente no uso de recursos, em que o crescimento econômico é dissociado do uso dos recursos e as emissões líquidas de gases de efeito estufa serão zeradas em

2050 (Chen *et al.*, 2020). Sua implementação foi acelerada em resposta à crise da pandemia de Covid-19, com o sugestivo programa intitulado *NextGenerationEU*.

Vale ressaltar que, do ponto de vista das pactuações políticas no bloco, tem-se obtido êxito em torno da aprovação do *European Green Deal*, seja pela longeva liderança de Angela Merkel,<sup>15</sup> seja pela liderança de Ursula von der Leyen desde 2019. Hafner e Raimondi (2020) chamam de “novo e forte compromisso” o *European Green Deal* fruto da liderança de Leyen na Comissão Europeia a partir de 2019.

*The energy transition in Europe has been gaining a new political momentum mostly due to a reinvigorated call for action against climate change, supported by the popularity of public movements such as Fridays for Future. In order to respond to citizens' concerns, the new Commission President, Ursula von der Leyen, launched an ambitious and comprehensive policy program called European Green Deal aiming at achieving energy transition in the continent* (Hafner e Raimondi, 2020, p. 385).

Vale destacar que se há na dimensão do bloco um compromisso político bem delineado, é na dimensão interna dos Estados-membros que se enfrentam os obstáculos para a implementação dos programas e políticas referentes à transição energética contemplada do *New Deal*.

*Because of the depth transformation required, the Green Deal could meet strong opposition from the sectors and people that will be most affected by this transition. Social unrest and strong opposition to a more sustainable society could undermine seriously the positive development of the Deal. A strong example of it comes from France, where policies and decisions aimed at achieving energy transition have encountered great obstacles from public opinion, notably the gilets jaunes (yellowvests). The poor, as well as the working and middle classes, protest strongly the burden of climate policies falling on them, especially from the increases in fuel prices* (Hafner e Raimondi, 2020, p. 386).

Em 2020, a UE anunciou um pacote de estímulo total de € 1,8 trilhão, dedicado à recuperação econômica pós-pandemia de Covid-19. Desse total, € 1,074 bilhão faz parte do orçamento multianual europeu (*Multiannual Financial Framework – MFF*) para o período 2021-2027,<sup>16</sup> planejado e aprovado após o lançamento do *European Green Deal* de 2019. Ou seja, advém de um orçamento já existente, independentemente da crise causada pela pandemia da Covid-19. Já o orçamento adicional levantado para o fim específico de estímulo frente à pandemia consiste em € 750 bilhões, a serem obtidos por meio de endividamento público do bloco. Os recursos serão utilizados para financiar o novo programa, intitulado *NextGenerationEU*, lançado especificamente para

15. Ver Gordon (2020).

16. Disponível em: < <https://bit.ly/38c8ygC> >.

promover a recuperação econômica frente à pandemia.<sup>17</sup> Desses, ao menos 30% deverão necessariamente ser gastos com a ação climática. Entretanto, o restante dos recursos do *NextGenerationEU*, bem como todo o orçamento do MFF, deve seguir o princípio da não geração de danos ambientais (*do-no-harm*), previsto no *European Green Deal*.<sup>18</sup>

O *European Green Deal* tem como principal meta e princípio-guia tornar todo o bloco da UE neutro em emissões de gases de efeito estufa (*neutralidade climática*) até o ano de 2050. O *Green Deal* baseia-se em um plano de ação com diretivas específicas para redução de emissões, implementação da economia circular e conservação da biodiversidade em setores como indústria, mobilidade e transportes, agricultura e geração de energia elétrica. São estabelecidos, por exemplo, padrões para os combustíveis utilizados em automóveis, eficiência energética em edificações e participação de determinadas fontes na matriz elétrica, a serem alcançados por todos os países do bloco no espaço de tempo determinado pela diretiva.

O MFF, chamado também de orçamento de longo prazo da UE, é financiado da forma tradicional estabelecida pelo bloco, por meio de taxas alfandegárias, contribuições dos Estados-membros baseadas em impostos sobre o valor adicionado e contribuições variáveis de acordo com o produto nacional bruto (PNB) de cada Estado-membro.<sup>19</sup> Além disso, como parte do *Green Deal*, uma nova contribuição baseada no volume utilizado de plásticos não recicláveis passou a ser recolhida como parte do orçamento da UE a partir de 1º de janeiro de 2021. Do total aprovado para o MFF, € 356,4 bilhões (33%) são dedicados exclusivamente a programas e políticas ambientais.

Para compor o novo programa *NextGenerationEU*, serão emitidos títulos de dívida soberana da Comissão Europeia no valor de € 750 bilhões em valores constantes de 2018.<sup>20</sup> Os títulos serão emitidos de forma que a Comissão Europeia tome cerca de € 150 bilhões ao ano, de 2021 a 2026, e serão títulos de longo prazo, com vencimento em 2058. Para a distribuição dos recursos entre os Estados-membros foi criada uma instituição específica intitulada *Recovery and Resilience Facility*. Do total levantado, 47% dos recursos serão concedidos como subvenções e 53% como empréstimos a Estados específicos. Os recursos deverão financiar programas existentes da UE voltados majoritariamente para digitalização, eficiência energética, geração de energia elétrica e transportes, com foco em veículos elétricos e malha ferroviária. Ou seja, programas de infraestrutura

17. Disponível em: <<https://bit.ly/2XYyn23>>.

18. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>>.

19. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en)>.

20. Disponível em: <<https://bit.ly/3zlGt2o>>.

sustentável, de baixo carbono, cujo investimento deverá promover o alcance da meta de neutralidade climática até 2050, aquecendo a economia regional.

Como mencionado anteriormente, não menos do que 30% dos recursos levantados pela emissão de títulos deverão promover a redução de emissões de gases de efeito estufa, ou a chamada Transição Justa, permitindo a adaptação das comunidades às novas tecnologias. No entanto, o princípio chamado de *do-no-harm*, estabelecido no *Green Deal* para todos os gastos da eu, não é considerado suficientemente claro. Teoricamente não deveria, por exemplo, permitir o financiamento de minas ou plantas térmicas a carvão, já que são grandes emissoras de carbono, com uma vida útil em média de 46 anos (Cui *et al.*, 2019) e, portanto, incompatíveis com a meta regional de neutralidade climática. Porém, países do bloco, como a Alemanha, a República Checa e a Polónia ainda têm sua matriz elétrica substancialmente dependentes dessas fontes.

#### 2.4.2 Plano Biden (*American Jobs Plan*)

A eleição de Joe Biden e as novas condições políticas postas em 2021 abriram espaço para a apresentação de um grande plano de resposta à crise da pandemia. Em seu plano de ação, Joe Biden reconheceu o contexto crítico de profunda crise e citou a oportunidade de criar as condições para uma economia mais resiliente e sustentável, comprometendo-se com um caminho irreversível no sentido de atingir emissões líquidas zero até o ano de 2050.<sup>21</sup>

O *American Jobs Plan*, ou simplesmente Plano Biden, não é reconhecido como um *Green New Deal* tal como proposto na Resolução nº 109.<sup>22</sup> Conforme atesta o *briefing* da Casa Branca, o plano prioriza os investimentos em infraestrutura que proporcionem uma transição para energia limpa (The White House, 2021).<sup>23</sup>

No entanto, como destaca Smith (2021), o Plano Biden é multifacetado, o que significa que inclui, além da dimensão da proteção ambiental, apoios a sindicatos, cancelamento de dívidas estudantis, imigração, entre outras ações. O agrupamento de prioridades pode ser dividido em três grandes abordagens: i) benefícios monetários; ii) políticas de emprego; e iii) investimentos. Nesse sentido não é um GND como o proposto na Resolução nº 109, embora contenha vários aspectos dele.

Segundo o *Committee for a Responsible Federal Budget* (CRFB), o *American Jobs Plan* (Plano Biden) tem um custo aproximado de US\$ 2,65 trilhões concentrados ao longo de oito anos (CRFB, 2021). Do ponto de vista do *deficit*

21. Disponível em: <<https://joebiden.com/clean-energy/>>.

22. Disponível em: <<https://bit.ly/2WjUqQg>>.

23. A especificação e o detalhamento do *American Jobs Plan* se encontram disponíveis em: <<https://bit.ly/2WoWjuQ>>.

público, o CRFB estima que o aumento líquido causado pelo plano será de aproximadamente US\$ 900 bilhões em dez anos; e em quinze anos será neutro, uma vez que haveria redução do *deficit* ao longo do tempo com a compensação do aumento da arrecadação tributária. Isso viria de uma série de ações sobre os impostos sobre pessoas jurídicas e eliminações de isenções fiscais.

A tabela 1 apresenta o orçamento para os principais planos de ação do *American Jobs Plan* em dez anos.

TABELA 1  
***American Jobs Plan*: orçamento para dez anos**  
(Em US\$ bilhões)

Plano de ação	Orçamento
Investimento em infraestrutura de transportes	621
Investimento na indústria, P&D <sup>1</sup> e qualificação profissional	590
Expansão de serviços de saúde e proteção a trabalhadores	400
Créditos tributários para energia limpa	400
Modernização de casas de repouso, escolas, creches etc.	328
Investimento em banda larga, redes elétricas e água potável	311
<b>Total</b>	<b>2.650</b>

Fonte: The White House (2021).

Nota: <sup>1</sup> Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

Como forma de financiar os gastos propostos, o *American Jobs Plan* tem uma série de medidas na área tributária, respeitando o princípio da progressividade tributária que propõe corrigir uma série de distorções no sistema tributário dos Estados Unidos. Segundo o *release Fact Sheet: The American Jobs Plan*,

*The 2017 tax law only made an unfair system worse. A recent independent study found that 91 Fortune 500 companies paid \$0 in federal corporate taxes on U.S. income in 2018. In fact, according to recent analysis by the Joint Committee on Taxation, the 2017 tax bill cut the average rate that corporations paid in half from 16 percent to less than 8 percent in 2018. A number of the provisions in the 2017 law also created new incentives to shift profits and jobs overseas. President Biden's reform will reverse this damage and fundamentally reform the way the tax code treats the largest corporations* (The White House, 2021).

De acordo com o CRFB (2021), a compensação dos gastos do plano recairia sobre uma série de impostos sobre as empresas, ao aumentar o imposto de renda sobre a pessoa jurídica e um imposto global mínimo, além de eliminar subsídios a combustíveis fósseis. O CRFB (2021) faz uma simulação das receitas para dez e quinze anos, conforme a tabela 2.



TABELA 2  
**American Jobs Plan: proposta tributária**

American Jobs Plan	Arrecadação (US\$ bilhões)	
	10 anos	15 anos
Plano de ação		
Aumentar o imposto de pessoa jurídica de 21% para 28%	850	1.300
Imposto global mínimo	500	750
Eliminação de brecha fiscal para renda intangível	250	400
Taxa de 15% no <i>corporate book income</i> (lucro tributável?)	100	200
Medidas para evitar evasão de renda para paraísos fiscais	25	50
Eliminação de isenções fiscais para combustíveis fósseis	25	50
<b>Total</b>	<b>1.750</b>	<b>2.750</b>

Fonte: CRFB (2021).

Como o plano é visto e reconhecido como uma mudança de paradigma, não deixará de enfrentar resistência, tendo, portanto, desafios em sua trajetória, como destaca.

*Always remember that America needed a new paradigm. Our old one wasn't working, and economic research and basic data analysis both suggested clear directions for change. There will be missteps and mistakes on the way to change. Many people will resist the changes, some for better reasons than others* (Smith, 2021).

Por fim, vale reiterar que o Plano Biden não é encarado como um GND como o proposto pela Resolução nº 109, mas contém vários aspectos propostos pela iniciativa legislativa. O plano é bastante aderente às recomendações que constam em Unep (2009), uma vez que direciona investimentos para a transformação de setores verdes e concede transferências monetárias para o combate à pobreza. Contém, ainda, várias ações e programas convergentes com os ODS, podendo ser caracterizado como um plano de desenvolvimento socioeconômico sustentável.

## 2.5 Uma síntese das lições históricas

As grandes respostas aos contextos emergenciais causados por crises trazem lições das experiências históricas que vão do *New Deal* original ao *European Green Deal* e o Plano Biden. As lições podem ser traduzidas em duas grandes dimensões: a dimensão política e a dimensão econômica.

Em síntese, pode-se dizer que, em resposta à pandemia, seguiu-se a retomada do caráter crucial do papel do Estado para dar conta da crise econômica e social. Nesse sentido as condições políticas são um pré-requisito para o desenvolvimento de projetos de reconstrução econômica e social de longo prazo. Naturalmente, as respostas às crises são diferentes e respeitam as características estruturais e institucionais de cada país. No entanto, se as respostas têm como objetivo a mudança do modelo de desenvolvimento em curso, as lições das experiências

mostram que o uso de instrumentos de política econômica alternativos desafia o paradigma vigente posto.

São projetos de longo prazo que podem ser associados à tributação progressiva para financiar os planos, podendo, inclusive, compensar o *deficit* público associado aos programas. A utilização de políticas macroeconômicas expansionistas (fiscal e monetária, particularmente o *quantitative easing*)<sup>24</sup> é comum, podendo incorrer em aumento da dívida pública no curto prazo. Em geral, são utilizadas políticas industriais e setoriais (subsídios, desoneração fiscal, tributação de carbono) de incentivos à indústria nascente (P&D etc.).

A tabela 3 apresenta a sistematização dos eventos históricos, as conjunturas críticas e as respostas às crises nos Estados Unidos e na UE.

**TABELA 3**  
**Estados Unidos e UE: eventos, conjunturas críticas e respostas às grandes crises**

Evento	Conjuntura crítica	Plano de ação	Instrumentos
Crise de 1929			
Estados Unidos	Roosevelt (1933)	<i>New Deal</i>	Política fiscal
Europa	Pré-UE		Política fiscal não coordenada entre países
Crise de 2008			
Estados Unidos	Obama (2009)	<i>Recovery Act</i>	Política fiscal e política monetária ( <i>Quantitative easing</i> )
UE	Comissão Europeia: José Manuel Durão Barroso	<i>European Economic Recovery Plan</i>	Política fiscal e política monetária ( <i>Quantitative easing</i> )
Crise da pandemia de Covid-19			
Estados Unidos	Biden (2021)	<i>American Jobs</i>	Política fiscal + política tributária progressiva
UE	Comissão Europeia: Ursula von der Leyen (2020)	<i>NextGenerationEU</i>	Política fiscal baseada em emissão de títulos

Elaboração dos autores.

A noção de conjuntura crítica como momento político que influencia a formação de políticas e linhas de ação em relação aos problemas associados aos contextos históricos postos é central para a modificação do paradigma vigente pelo alternativo, como será aprofundado adiante. Como a tabela 3 evidencia, em resposta às grandes crises históricas, as novas coalizões políticas associadas a conjunturas críticas específicas adotam grandes planos de ação, com prioridades

24. Em linhas gerais o *quantitative easing* diz respeito a um conjunto de medidas de política monetária não convencionais, relacionadas com alterações na estrutura e/ou dimensão do balanço dos bancos centrais, bem como com programas de compras massivas de ativos para introduzir liquidez em quantidades elevadas na economia, procurando facilitar o acesso ao crédito pelos agentes não financeiros.

que são implementadas pelo uso de instrumentos econômicos que desafiam o paradigma econômico vigente.

### **3 FUNDAMENTOS TEÓRICO-ANALÍTICOS PARA A CONCEPÇÃO DE UM GND PÓS-PANDEMIA**

O que podemos aprender com as experiências históricas e quais lições e fundamentos podem ser identificados para a concepção de um GND pós-pandemia?

A questão parece ter como ponto de partida a raiz da crise contemporânea que precedia a economia global no período pré-pandemia, ou seja, uma crise de natureza socioambiental cujas faces mais visíveis eram a mudança climática (ambiental) e a ampliação da pobreza e a desigualdade (econômica e social). Desde o ano de 2015, com a aprovação dos ODS, esse ponto passou a ser pautado no debate multilateral. Não avançou em função da conjuntura política que se seguiu – notadamente, a eleição de Donald Trump e de vários governos com agendas anti-ambientais –, mas a pandemia e a mudança para uma conjuntura política favorável potencializaram a concepção de planos de desenvolvimento econômico de longo prazo tendo as características de um GND.

Diferentemente do contexto das crises dos anos 1930 e 2008, o cerne das políticas para a concepção de um GND tem como objetivo potencializar os investimentos em tecnologias que proporcionem a transição para uma economia de baixo carbono. Não se trata de trabalhar sobre a mesma base produtiva, mas transformá-la. Ou seja, o foco não é apenas uma recuperação econômica no curto prazo, mas uma transição socioambiental sustentável no longo prazo. Como visto na revisão da literatura, no caso do GND, os investimentos “verdes” são centrais, trazendo benefícios de longo prazo, conforme reiteram Chen *et al.* (2020).

As lições gerais apontadas pela revisão da literatura sugerem a necessidade de uma mudança de paradigma político e econômico para os planos de resposta à crise da pandemia. Essa mudança de paradigma pode ser analisada do ponto de vista teórico e analítico, trazendo elementos que subsidiem possíveis projetos de retomada que sejam do tipo GND.

#### **3.1 Fundamentos políticos para a concepção do GND**

A concepção de um GND envolve uma mudança de paradigma que, por sua vez, passa por mudanças de cunho político, capitaneadas pela elite política e suas coalizões. Naturalmente, uma mudança de paradigma como a concebida pelo GND é associada à mudança sobre prioridades políticas e, no limite, à visão sobre o papel do Estado. Em entrevista ao jornal Valor Econômico, André Lara Resende é taxativo.

É evidente que o Estado deve ser responsável e gastar bem. Restrições institucionais e administrativas para os gastos públicos são necessárias para evitar abusos e distorções, mas precisam ser desenhadas com base no entendimento correto da importância do Estado como prestador de serviços e investidor. A teoria econômica convencional, uma ideologia que se pretende ciência, é o principal empecilho ao entendimento correto do papel do Estado (Lara Resende, 2021).

Na literatura que associa a dimensão política ao meio ambiente, é reconhecido o enorme peso das mudanças institucionais em favor de novas governanças e políticas públicas (Ostrom, Janssen e Anderies, 2007; Munck af Rosenschöld, Rozema e Frye-Levine, 2014; Beunen e Patterson, 2019; Mathias, 2020). A literatura da tradição institucionalista, notadamente o institucionalismo histórico e a nova economia institucional, dão pistas a respeito de como o *status quo* (paradigma vigente) é mantido e como ele é superado e substituído por outro. Como condição *sine qua non* há a necessidade de uma nova pactuação política em torno do projeto que represente o paradigma alternativo.

No caso circunscrito ao GND ou a planos fortemente associados à transição socioambiental, essa condição se mostra fundamental, uma vez que exige uma mudança do paradigma vigente, que é associado a uma estrutura produtiva lastreada na economia de alto carbono e requer políticas macroeconômicas e industriais ativas. Em alguns casos é preciso quebrar o *lockdown* ideológico a respeito do papel do Estado, entranhado em diversos segmentos da elite empresarial, financeira e política, bem como na grande mídia. A interdição desse debate cria barreiras para novas coalizões políticas em torno de projetos alternativos que desafiem o paradigma vigente, criando uma inércia institucional.

Para Munck af Rosenschöld, Rozema e Frye-Levine (2014), a inércia institucional se refere à rigidez das instituições ou como elas resistem às mudanças. É, portanto, uma rigidez de um determinado padrão institucional ao longo do tempo, com uma certa resistência às mudanças. A inserção do tempo se faz importante, pois quanto mais longa for essa reprodução do padrão institucional mais difícil será o processo de reversão ou de saída da inércia. As instituições tornam-se mais fixas ao longo do tempo, e diversos mecanismos atuam contribuindo para a repetição e reprodução do padrão institucional vigente.

De acordo com Munck af Rosenschöld, Rozema e Frye-Levine (2014), a inércia explicada pela trajetória passada (*path dependence*) é causada pela incapacidade de mudar os padrões de desenvolvimento em função de escolhas e decisões tomadas no passado. Mahoney (2000) relaciona diretamente *path dependence* com a ideia de legitimidade e poder. De acordo esse autor, o padrão institucional é reproduzido, mesmo que não sendo a opção mais eficiente, pois é apoiado por um grupo com poder, favorecendo o mesmo: “*In a power-centered*

*approach, an institution can persist even when most individuals or groups prefer to change it, provided that an elite that benefits from the existing arrangement has sufficient strength to promote its reproduction” (Mahoney, 2000, p. 521).*

Os agentes com poder são responsáveis pela legitimidade. Dependendo dos interesses desses agentes, a legitimidade pode ser usada tanto para restringir quanto para estimular o processo de mudança institucional. Os comportamentos dos agentes são pautados na legitimidade, determinada na orientação subjetiva dos atores com poder em relação ao que é apropriado ou moralmente correto. Munck af Rosenschöld, Rozema e Frye-Levine (2014) elaboraram uma interessante cadeia associativa dos mecanismos no âmbito da mudança climática.

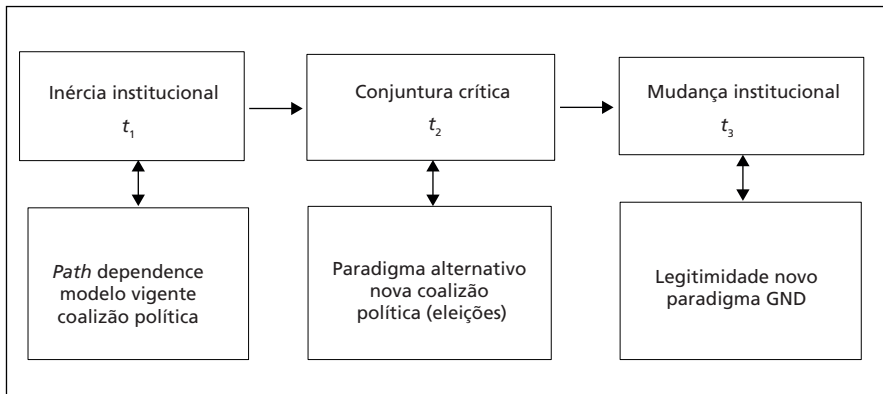
*In other words, legitimation processes are dependent on existing power relationships. Furthermore, power and legitimacy link up to path dependence, for the historical choice for a particular path is legitimized by powerful actors. Because of the uncertainties relating to the outcomes of climate change, actors apply various methods and framings to address the problem. The different methods and framings enjoy variable amounts of legitimacy, which in turn is linked to the costs of policy implementation (Munck af Rosenschöld, Rozema e Frye-Levine, 2014, p. 646).*

Nesse sentido, a mudança política passa por uma conjuntura crítica que desafia o *status quo*, quebrando a inércia e promovendo a mudança institucional. A gênese de certo padrão institucional é associada, num primeiro momento, a múltiplas opções disponíveis, incluindo uma opção alternativa. Dadas as condições iniciais e as alternativas disponíveis, uma opção é escolhida em detrimento das outras. Essa etapa é definida por Mahoney (2000) como “*critical juncture*”. Isso ocorre em função do fato de que, uma vez que a alternativa é escolhida, pelo mecanismo de autorreforço, ela ganha vantagem sobre as opções anteriormente disponíveis e fica cada vez mais difícil de voltar ao momento inicial, no qual múltiplas opções ainda estavam disponíveis. O terceiro passo é a consequente reprodução do padrão institucional escolhido.

Nesse sentido, pode-se oferecer uma pequena síntese esquemática sobre o processo de transformação política exigido por uma mudança de paradigma como o GND.

Naturalmente, o esquema simplificado exposto na figura 1 depende de uma conjuntura crítica que possibilite a apresentação de um paradigma alternativo, rompendo com a inércia associada ao modelo vigente. Em condições normais, levando em conta os regimes democráticos, a conjuntura crítica ocorre via sucessões eleitorais. O processo, no entanto, pode ser facilmente iniciado e acelerado em resposta às crises emergenciais e aos contextos extremos. Uma vez concebida uma nova pactuação política, os planos e projetos associados ao novo paradigma são postos em prática, testados, repetidos, criticados e melhorados, tornando-se o paradigma vigente.

FIGURA 1  
Síntese esquemática dos fundamentos políticos para mudança de paradigma



Elaboração dos autores.

### 3.2 Fundamentos econômicos para a concepção do GND

Da mesma forma que uma mudança de paradigma é associada à dimensão política, ela também é associada a uma crítica aos fundamentos teóricos que sustentam o modelo vigente e amplamente aceito (*mainstream*).

#### 3.2.1 Crítica aos fundamentos da teoria neoclássica e ao ajuste via mercado

Historicamente, as questões ambientais foram incorporadas pela ciência econômica a partir de uma abordagem microeconômica neoclássica. O foco da microeconomia está em entender o comportamento dos agentes econômicos (firmas e empresas) e as características dos mercados em que esses agentes operam. Dessa forma, a análise microeconômica das questões ambientais lança luz sobre como o comportamento dos agentes e as características dos mercados influenciam os níveis de emissão, poluição e de utilização dos recursos naturais.

A abordagem neoclássica das questões ambientais entende que o mercado é capaz de conduzir a sociedade na direção da sustentabilidade por meio de um processo de ajustamento automático em que as alterações nos preços relativos sinalizam quais recursos estão se tornando mais escassos. Ou seja, partindo de uma função de produção com retornos constantes de escala, rendimentos marginais decrescentes para cada fator de produção e preços flexíveis, o eventual uso excessivo de um recurso natural resulta em seu encarecimento e em sua consequente substituição por outros fatores. Firms alteram sua técnica de produção na direção de uma menor utilização do recurso que se tornou mais caro; da mesma forma, consumidores passam a optar por bens também menos intensivos nesse mesmo recurso. Esse processo de substituição ocorre, até que

uma nova posição de equilíbrio seja alcançada, com os preços de cada fator se igualando às respectivas produtividades marginais. Nessa situação é o próprio comportamento maximizador dos agentes econômicos que conduz o ajuste do uso de recursos naturais aos níveis ótimos e ao máximo bem-estar coletivo.

Dentro da própria abordagem neoclássica se reconhece que nem sempre esse ajuste ocorre de forma automática, sobretudo em funções de má definição dos direitos de propriedade sobre os recursos naturais. O fato de muitos recursos naturais possuírem características de bens públicos ou bem comuns<sup>25</sup> torna complexa a constituição de mercados em que esses recursos possam ser transacionados, inviabilizando o processo de formação de preços desses recursos, bem como o de *market clearing* (equilíbrio de mercado).<sup>26</sup>

Nesses casos, a solução passa pela intervenção do Estado, no sentido de reestabelecer o funcionamento dos mecanismos de mercado. O problema de indefinição de direitos de propriedade é comumente resolvido pela fixação de impostos sobre o uso do recurso/sobre emissões ou ainda pela definição de cotas de uso/emissão que podem ser transacionados pelos agentes econômicos (Perman *et al.*, 2003).

### 3.2.2 A abordagem não convencional do GND

Desde 2008, a visão neoclássica passou a ser crescentemente questionada em função da pior crise financeira do capitalismo global desde a crise de 1929. A fé na hipótese dos mercados eficientes foi rapidamente destituída pelos governos, que se viram obrigados a intervir no sistema financeiro, comprando títulos podres, com vistas a reduzir o contágio da crise e salvar instituições financeiras em dificuldades, na tentativa de minimizar efeitos que atingiram o lado real da economia (Blyth, 2017).

Como já assinalado anteriormente, as primeiras contribuições à abordagem do GND surgem nesse contexto e apontam para necessidade de se articular soluções sinérgicas à crise financeira de 2008, ao aquecimento global e ao pico histórico dos preços do petróleo. De imediato, foi proposto um pacote fiscal para estimular a economia por meio de “investimentos verdes”, voltados sobretudo à transição energética (aumento das fontes renováveis) e à construção de uma infraestrutura resiliente e de baixo carbono – medidas essas que deveriam vir

---

25. Os bens públicos são caracterizados por serem não excludentes e não rivais, isto é, um agente econômico não consegue excluir os demais do consumo desse bem, e, além disso, a sua escolha acerca da quantidade consumida do bem não afeta a disponibilidade do bem aos demais agentes da economia. Os bens comuns, por sua vez, são não excludentes, mas rivais, de modo ser impossível excluir os demais agentes do consumo do bem em questão, embora o consumo de cada agente afete a disponibilidade do recurso aos demais agentes da economia.

26. O caso mais conhecido de um equilíbrio ambiental subótimo pela ocorrência de falhas de mercado está em Hardin (1968).

acompanhadas de reformas regulatórias no sistema financeiro e no sistema tributário. A primeira dessas reformas se ocuparia, de um lado, em reduzir os riscos sistêmicos nos mercados financeiros, inclusive os riscos climáticos;<sup>27</sup> e, de outro, em alavancar as finanças verdes como meio de acelerar a transição para uma economia de baixo carbono. Já as mudanças no sistema tributário viriam no sentido de internalizar os custos sociais do uso de combustíveis fósseis, por meio da taxação de poluentes e de outras fontes emissoras de carbono (GND Group, 2008; Unep, 2009).

Ao nascer nesse contexto, o GND também acaba representando um afastamento das ideias neoclássicas. Esse afastamento se dá em três planos principais. Em primeiro lugar, há uma mudança de uma abordagem microeconômica para uma abordagem macroeconômica das questões ambientais, em que se reconhece o papel dos investimentos, em especial os investimentos públicos, como fonte dinamizadora do processo de transição para uma economia sustentável e como lastro do processo de geração de emprego e renda. Trata-se de uma abordagem essencialmente Keynesiana. Entretanto, o GND vai além das recomendações de política Keynesianas convencionais, entendendo que a criação de demanda deve ser focalizada em setores estratégicos para a transição a uma economia de baixo carbono.

Nessa visão “keynesiana estendida”, a política fiscal tende a ocupar um papel central, pois representa um processo de criação espontânea de demanda efetiva, e essa demanda pode ser direcionada a alavancar setores limpos, desde que haja seletividade nos gastos públicos (Alvarenga Junior e Young, 2021).

O segundo aspecto diz respeito a atuação do Estado na transição para uma economia de baixo carbono. As diferentes propostas de GND colocam o Estado como agente propulsor dessas mudanças. Cabe ressaltar, entretanto, que seu escopo de atuação vai muito além de suas atribuições regulatórias e de sua função estabilizadora da atividade econômica.

Ainda que as primeiras abordagens tenham focado na importância do Estado, em função da sua prerrogativa de modificar o sistema de incentivos setoriais e corrigir distorções por meio de reformas no sistema tributário e financeiro, ou, ainda, por sua privilegiada capacidade de atuação anticíclica (GND Group, 2008; Unep, 2009), as propostas mais recentes têm encampado outras demandas sociais importantes. Mais recentemente, as propostas de GND vêm incorporando

---

27. As mudanças climáticas impõem novos riscos ao sistema financeiro, seja no tocante a sua gestão de risco, seja em razão das demandas crescentes por financiamento de projetos de infraestrutura necessários à transição para uma economia de baixo carbono. O setor financeiro está exposto a dois principais tipos de risco climático: i) o risco relacionado ao aumento da ocorrência de eventos climáticos extremos, que podem influenciar diretamente a precificação dos ativos financeiros; e ii) o risco de deflação de ativos, no processo de transição de uma economia de alto carbono para uma economia de baixo carbono.



um espectro maior de políticas de bem-estar social. Como exemplo, é possível mencionar a proposta de expansão da cobertura dos sistemas de saúde, com vistas a atender à demanda da população mais vulnerável às mudanças climáticas. Também podem ser citados programas públicos de emprego e de treinamento da mão de obra, com o intuito de qualificar os trabalhadores às novas ocupações que serão criadas com a transição para uma economia de baixo carbono, minimizando eventuais custos sociais dessa transição (Nersisyan e Wray, 2019).

A proposta de GND<sup>28</sup> do então candidato democrata à presidência da república, Bernie Sanders, por exemplo, previa gastos da ordem de US\$ 16,3 trilhões em medidas atinentes à transição energética, ao *retrofitting*, mas também com a expansão da teia de proteção social dos trabalhadores. O programa previa a criação de 20 milhões de postos de trabalho sindicalizados, com direito a plano de saúde e aposentadoria, além de pagamento de auxílio aluguel, seguro-desemprego ou aposentadoria precoce voluntária para trabalhadores deslocados de setores intensivos em emissões, em especial os trabalhadores da indústria de combustíveis fósseis. A proposta contava, ainda, com programas de treinamento, qualificação e recolocação desses profissionais no mercado.<sup>29</sup>

Nota-se que, nas propostas mais abrangentes de GND, a atuação do Estado cumpre também as funções de: i) investidor, expandindo a infraestrutura de transporte e de energia, ou por meio da construção de hospitais, escolas ou redes de saneamento; ii) protetor social, em que se reconhece a necessidade de se garantir empregos dignos, com pagamento justo e alinhados com o desenvolvimento sustentável, além da necessidade de expandir a assistência à parcela mais vulnerável às mudanças do clima e aos trabalhadores cujos postos de trabalho se encontram sob risco pela transição para uma economia de baixo carbono; e iii) prestador de serviços, dada a necessidade de expansão de serviços públicos, como o serviço de saúde, para fazer frente aos riscos crescentes provocados pelas mudanças climáticas e pela crise de biodiversidade em relação à saúde pública.

A pandemia do novo coronavírus vem revelando a centralidade do Estado na mitigação dos efeitos de uma crise que é em sua origem uma crise ambiental. A necessidade da adoção de medidas quarentenárias como forma de frear a circulação do vírus resultou no crescimento acelerado dos gastos com assistência social em diversos países. O pagamento de auxílios foi a forma encontrada de conciliar a necessidade de garantir renda em um contexto em que o consumo de determinados bens e serviços era desestimulado com as medidas de isolamento social. Esses programas foram financiados por meio do endividamento público

---

28. Nesse caso, a proposta era totalmente alinhada com a Resolução nº 109, de iniciativa da deputada democrata Alexandria Ocasio-Cortez, da ala mais esquerda do partido de Bernie Sanders.

29. Disponível em: <<https://berniesanders.com/en/issues/green-new-deal/>>.

e por emissão monetária (Carvalho, 2020). Também foram demandados gastos crescentes em saúde para construção de hospitais de campanha, expansão de leitos, compra de respiradores e insumos hospitalares. Adicionalmente, o Estado contribuiu de forma relevante ao financiar a pesquisa e o desenvolvimento de potenciais vacinas contra a Covid-19.

O terceiro e último plano de afastamento do GND da lógica neoclássica se dá pela mudança do tratamento do vetor de preços. Enquanto, no programa de pesquisa neoclássico, a sustentabilidade traduz o desafio de tomar os preços corretamente (*get the prices right*), entendendo que o mercado promove a melhor alocação de recursos, o GND aponta para a necessidade de se criar a institucionalidade necessária para a transição acelerada para uma economia sustentável e carbono-neutra. O conjunto de políticas macroeconômicas, setoriais e de inovação estão articulados justamente para criar artificialmente, pela indução do Estado, vetores de preços compatíveis com uma maior atratividade de setores e tecnologias com menor impacto ambiental. Dito em outras palavras, o GND consiste em uma estratégia de transição para o desenvolvimento econômico sustentável. Nesse ponto, cabe lembrar que

as bem-sucedidas experiências de desenvolvimento dizem menos respeito a tomar “os preços certos” num determinado momento do tempo – aproveitando vantagens absolutas de custos que derivam do próprio atraso e/ou baixa renda *per capita* do país – do que desenvolver capacidades produtivas que – eventualmente não obedecendo às vantagens comparativas estabelecidas e tendo como guia os preços relativos de trabalho e capital – tenham o poder de gerar capacidades competitivas futuras (Bastos e Oliveira, 2021, p.37).

Em sua interface com o processo de desenvolvimento, as ações do GND estão justamente articuladas para criar capacidades produtivas necessárias para que o processo de desenvolvimento sustentável decole. Essa percepção do GND reforça a ideia de que o que se busca com os investimentos verdes não é apenas a recuperação dos níveis de atividade econômica mas um processo de mudança estrutural profunda, que resulte na realocação de recursos na direção dos setores capazes de liderar o processo de desenvolvimento sustentável.

#### 4 CONCLUSÃO

Uma nova era exige novas ideias, novos paradigmas. O contexto emergencial da crise da pandemia de Covid-19 abriu uma janela de oportunidade para a concepção de um modelo de desenvolvimento alternativo. Desafiar os paradigmas amplamente aceitos no período pré-pandemia traz à tona o choque do modelo conservador *business as usual*, associado a uma visão de crescimento lastrada numa economia de alto carbono, com o modelo que propõe a transformação associada ao desenvolvimento econômico sustentável.

Uma estratégia de recuperação do tipo GND desafia e substitui o paradigma vigente ao proporcionar as bases para uma transição socioambiental sustentável, incluindo uma importante dimensão social incorporada nos debates do GND 2.0. Para que seja concebida e implementada é preciso que haja uma combinação de fatores capaz de desafiar o paradigma econômico e político vigente. Com efeito, um novo contexto político catalisado por uma conjuntura crítica é crucial para uma mudança dessa envergadura. Como visto neste artigo, nas experiências da UE e dos Estados Unidos é necessária uma forte pactuação política em torno do projeto. Naturalmente, o contexto da crise da pandemia atuou como um acelerador desse processo, proporcionando um novo ambiente internacional mais favorável para a implementação de planos do tipo GND como estratégia de retomada para o pós-pandemia.

A partir da análise dos planos que são inspirados na ideia de um GND destacou-se, neste trabalho, que as dimensões da política e economia são essenciais e, no caso de uma mudança de paradigma como o exigido, andam juntas e se retroalimentam. Afinal, os planos do tipo GND são planos de ampliação do Estado de bem-estar social e exigem uma nova visão a respeito do papel do Estado. Muitas vezes, essa mudança só é possível a partir de novas pactuações e coalizões políticas. Como foi sugerido anteriormente, não é simples a mudança de paradigma e a substituição do modelo vigente. Nesse sentido, à guisa de trazer elementos teóricos e analíticos a partir do debate interdisciplinar da ciência econômica, este trabalho apresentou algumas contribuições iniciais sobre fundamentos econômicos e políticos exigidos para a concepção e desenvolvimento de planos do tipo GND.

A crise do coronavírus serve de farol para a atuação do Estado diante do aprofundamento das crises ambientais. Destaca-se, entretanto, que a atuação do Estado ganha em complexidade na resolução dessas crises. Enquanto a resolução de crises econômicas tende a ocorrer no curto prazo, diante de políticas macroeconômicas adequadas à recuperação dos níveis de atividade, a resolução das crises ambientais tem temporalidades distintas. Sua resolução pode demorar décadas, a depender do ritmo de recuperação dos processos naturais e das funções ecológicas perdidas. Essa particularidade das crises ambientais demanda uma atuação continuada do Estado para a dissolução dessas crises. É por isso que o GND não deve ser reduzido a um plano de recuperação econômica por meio de “investimentos verdes”. No GND, o que se busca recuperar por meio desses investimentos não é somente a atividade econômica mas também o capital natural perdido, de modo a reestabelecer os processos naturais e as funções ecológicas dos quais necessitam o nosso bem-estar.

Em síntese, o GND exige uma mudança significativa de paradigma de crescimento econômico, o que demanda a superação de dificuldades e obstáculos políticos para a sua implementação. Novos elementos, como a consequência da crise da pandemia de Covid-19 e as mudanças estruturais no mercado de trabalho, devem ser incorporados ao debate sobre a renda básica como elemento importante para a agenda social dos programas de recuperação pós-pandemia.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA JUNIOR, M.; YOUNG, C. E. F. Princípios para a construção de uma macroeconomia pós-keynesiana do meio ambiente: revisitando Keynes em tempos de crises. *In*: CATTAN, R.; ANDRADE, D. C.; TERRA, F. (Ed.). **O desafio contemporâneo: construindo novas narrativas para a economia do meio ambiente e do clima**. [s.l.]: AKB; Ecoeco, 2021. p. 84-94.

BAILEY, D. **Greening the ‘green shoots’ of recovery: the dangers of crisis myopia and the need to ‘build back better’**. Manchester: Manchester Metropolitan University, May. 2020. (Future Economies Research and Policy Paper, n. 11).

BARBIER, E. B. Greening the post-pandemic recovery in the G20. **Environmental and Resource Economics**, v. 76, n. 4, p. 685-703, 2020.

BASTOS, C. P.; OLIVEIRA, B. R. Políticas econômicas, teorias e contextos sociais. *In*: ARAÚJO, V. L.; MATTOS, F. A. M. **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. São Paulo: Hucitec, 2021.

BEUNEN, R.; PATTERSON, J. J. Analysing institutional change in environmental governance: exploring the concept of ‘institutional work’. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 62, n. 1, p. 12-29, 2019.

BLYTH, M. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BOMBERG, E. Environmental politics in the Trump era: an early assessment. **Environmental Politics**, v. 26, n. 5, p. 956-963, 2017.

CARLEY, S. The American Recovery and Reinvestment Act of 2009: what have we learned? **Review of Policy Research**, v. 33, n. 2, p. 119-123, 2016.

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

CHEN, Z. *et al.* Green stimulus in a post-pandemic recovery: the role of skills for a resilient recovery. **Environmental and Resource Economics**, v. 76, n. 4, p. 901-911, 2020.

COLE, H. L.; OHANIAN, L. E. New deal policies and the persistence of the Great Depression: a general equilibrium analysis. **Journal of political Economy**, v. 112, n. 4, p. 779-816, 2004.

CRFB – COMMITTEE FOR A RESPONSIBLE FEDERAL BUDGET. **What's in president Biden's American families plan?** Washington: CFRB, Apr. 2021. Disponível em: <<https://www.crfb.org/blogs/whats-president-bidens-american-families-plan>>.

CUI, R. Y. *et al.* Quantifying operational lifetimes for coal power plants under the Paris goals. **Nature communications**, v. 10, n. 1, p. 1-9, 2019.

EGGERTSSON, G. B. Was the new deal contractionary? **American Economic Review**, v. 102, n. 1, p. 524-55, 2012.

FISHBACK, P. V.; HORRACE, W. C.; KANTOR, S. **The impact of new deal expenditures on local economic activity**: an examination of retail sales, 1929-1939. National Bureau of Economic Research, 2001. (NBER Working Papers, n. 8108).

GND GROUP – GREEN NEW DEAL GROUP. **A Green New Deal**: joined-up policies to solve the triple crunch of the credit crisis, climate change and high oil prices. London: new economics foundation, 2008.

GORDON, N. J. Angela Merkel's Green New Deal. **Internationale Politik Quarterly's**, 13 jul. 2020. Disponível em: <<https://ip-quarterly.com/en/angela-merkels-green-new-deal>>.

HAFNER, M.; RAIMONDI, P. P. Priorities and challenges of the EU energy transition: from the European green package to the new Green Deal. **Russian Journal of Economics**, v. 6, n. 4, p. 374-389, Dec. 2020.

HARDIM, G. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.

HEJNY, J. The Trump administration and environmental policy: reagan redux? **Journal of Environmental Studies and Sciences**, v. 8, n. 2, p. 197-211, 2018.

KUHN, T. S. **The structure of scientific revolutions**. Illinois: University of Chicago press, 1962.

KUPFER, J. P. Política econômica brasileira fica obsoleta depois do Plano Biden. **Economia.uol.com**, 7 abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/2UJZBs2>>.

LARA RESENDE, A. Obsessão em atar as mãos do Estado paralisa o Brasil há três décadas: alta dos juros leva a efeitos distributivos perversos, **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 23 abr. 2021. Disponível em: <<https://glo.bo/3gMaNwb>>.

MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. **Theory and society**, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

MASTINI, R.; KALLIS, G.; HICKEL, J. A Green New Deal without growth? **Ecological Economics**, v. 179, 2021.

MATHIAS, J. F. C. M. O que desejamos? Princípios para uma transição socioambiental sustentável pós-pandemia. In: YOUNG, C. E. F.; MATHIAS, J. F. C. M. (Org.). **Covid-19, meio ambiente e políticas públicas**. São Paulo: Hucitec, 2020. p. 175-183.

MUNCK AF ROSENSCHÖLD, J.; ROZEMA, J. G.; FRYE-LEVINE, A. L. Institutional inertia and climate change: a review of the new institutionalist literature. **Wiley Interdisciplinary Reviews Climate Change**, v. 5, n. 5, p. 639-648, 2014.

NERSISYAN, Y.; WRAY, L. R. How to pay for the Green New Deal? **Levy Economics Institute**, New York, May 2019. (Working paper n. 931).

OSTROM, E.; JANSSEN, M. A.; ANDERIES, J. M. Going beyond panaceas. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 104, n. 39, p. 15176-15178, 2007.

PERMAN, R. *et al.* **Natural resource and environmental economics**. London: Pearson Education, 2003.

POLLIN, R. Economic Prospects: getting real on jobs and the environment – pipelines, fracking, or clean energy? **New Labor Forum**, v. 21, n. 3, p. 84-87, Oct. 2012.

POPP, D. *et al.* **The employment impact of green fiscal push**: evidence from the American Recovery Act. National Bureau of Economic Research, 2020.

SACHS, J. D. From millennium development goals to sustainable development goals. **The Lancet**, v. 379, n. 9832, p. 2206-2211, 2012.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. **Political science quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SMITH, N. **Bideconomics, explained**: it's the end of the age of Reagan, but it's much more than that. [s.l.]: [s.n.], 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3gsxe9p>>.

THE WHITE HOUSE. **Fact sheet**: The American Jobs Plan. Washington: The White House, Mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/2WoWjuQ>>.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME. **Global Green New Deal** – policy brief. [s.l.]: Unep, 2009.



## **SHORTAGEFLATION 3.0: ECONOMIA DE GUERRA, SOCIALISMO DE ESTADO E CRISE PANDÊMICA**

Grzegorz W. Kolodko<sup>1</sup>

A crise causada pela pandemia do coronavírus levou governos e bancos centrais a tomarem medidas pouco ortodoxas para proteger o padrão de vida das pessoas e sustentar as atividades de produção e serviços das empresas. A política de aumento agressivo da oferta de dinheiro acarretou um aumento significativo do *deficit* orçamentário e da dívida pública, sendo necessário considerar a extensão do seu impacto sobre a escalada dos processos de inflação e formular sugestões relativas à política econômica. A inflação já é maior do que a apontada pelos indicadores oficiais, pois é parcialmente suprimida. Isto é, o aumento do nível geral de preços não reflete totalmente a taxa real de inflação. Estamos lidando, assim, com a *shortageflation* – a ocorrência simultânea de inflação de preços e inflação reprimida acompanhada de escassez. É metodologicamente interessante comparar este fenômeno atual, 3.0, com a supressão da inflação na economia de guerra, 1.0, e nas economias do socialismo de Estado, 2.0. Tais comparações destacam não apenas as semelhanças destes processos mas também as diferenças resultantes da especificidade das respostas das famílias e das empresas. Este artigo discute cinco canais de descarga de economias excessivas, indicando os mais benéficos do ponto de vista do desenvolvimento econômico sustentável no futuro pós-pandêmico. É particularmente importante acelerar a conversão da poupança compulsória em poupança voluntária e, ao mesmo tempo, estimular a transformação das reservas monetárias inflacionárias em demanda efetiva, expandindo o uso das capacidades de produção existentes e os investimentos e criando novas capacidades.

**Palavras-chave:** inflação aberta; inflação suprimida; *shortageflation*; oferta de dinheiro; poupança obrigatória; pandemia.

### **SHORTAGEFLATION 3.0: WAR ECONOMY, STATE SOCIALISM, AND PANDEMIC CRISIS**

The crisis caused by the coronavirus pandemic has prompted governments and central banks to take unorthodox measures aimed at protecting the standard of living of people and sustaining the production and service activities of companies. The policy of aggressively raising the supply of money has entailed a significant increase in the budget *deficit* and public debt. It is important to consider the extent of its impact on the escalation of inflation processes and to formulate suggestions regarding the economic policy. Inflation is already higher than the official indicators show because it is partly suppressed. The increase in the general price level does not fully reflect the actual inflation rate. We are dealing with *shortageflation* – the simultaneous occurrence of price inflation and repressed inflation accompanied by shortages. It is methodologically interesting to compare this current phenomenon, 3.0, with the suppression of inflation in the war economy, 1.0, and in the economies of state socialism, 2.0. Such comparisons highlight not only the similarities of these processes but also differences resulting from the specificity of responses of households and businesses. This article discusses five channels of unloading excessive savings, indicating the most beneficial ones from the point of view of sustainable economic development in the post-pandemic future. It is particularly important to prompt the conversion of compulsory savings

---

1. Professor de economia da Universidade Kozminski; ex-primeiro-ministro adjunto; e ministro de Finanças da Polônia. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-7015-5612>>. E-mail: <[kolodko@tiger.edu.pl](mailto:kolodko@tiger.edu.pl)>.



into voluntary savings and at the same time to stimulate the transformation of the inflationary monetary reserves into effective demand expanding the use of existing production capacities and investments creating new capacities.

**Keywords:** open inflation; suppressed inflation; shortageflation; money supply; compulsory savings; pandemic.

### **SHORTAGEFLATION 3.0: ECONOMÍA DE GUERRA, SOCIALISMO ESTATAL Y CRISIS PANDÉMICA**

La crisis provocada por la pandemia de coronavirus llevó a los gobiernos y a los bancos centrales a tomar medidas poco ortodoxas para proteger el nivel de vida de la población y mantener las actividades de producción y servicios de las empresas. La política de aumento agresivo de la oferta monetaria acarretó un aumento significativo del *deficit* presupuestario y de la deuda pública. Es importante considerar el alcance de su impacto en la escalada de procesos de inflación y formular sugerencias en materia de política económica. La inflación ya es más alta de lo que muestran los indicadores oficiales, ya que está parcialmente reprimida. El aumento del nivel general de precios no refleja plenamente la tasa real de inflación. Nos encontramos ante la escasez de la inflación, es decir, la aparición simultánea de la inflación de precios y la inflación suprimida acompañada de la escasez. Es metodológicamente interesante comparar este fenómeno actual, 3.0, con la supresión de la inflación en la economía de guerra, 1.0, y en las economías del socialismo de Estado, 2.0. Estas comparaciones ponen de manifiesto no sólo las similitudes de estos procesos, sino también las diferencias derivadas de la especificidad de las respuestas de los hogares y las empresas. Este artículo analiza cinco canales de descarga del ahorro excesivo, indicando los más beneficiosos desde el punto de vista del desarrollo económico sostenible en el futuro post-pandémico. Es especialmente importante acelerar la conversión del ahorro obligatorio en ahorro voluntario y, al mismo tiempo, estimular la transformación de las reservas monetarias inflacionistas en demanda efectiva, ampliando el uso de las capacidades de producción existentes y las inversiones que crean nuevas capacidades.

**Palabras clave:** inflación abierta; inflación reprimida; *shortageflation*; oferta monetaria; ahorro obligatorio; pandemia.

JEL: C20; D14; E21; G40; P22; P51.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm26art5>

Data de envio do artigo: 16/6/2021. Data de aceite: 28/6/2021.

## **1 INTRODUÇÃO**

Será que vamos enfrentar uma aceleração significativa dos processos inflacionários? Enquanto alguns temem que isso aconteça ou mesmo preveem o próximo cataclismo, outros, pelo contrário, competem para apresentar previsões minimalistas de aumento de preços. Como sempre acontece quando duas opiniões diferentes são confrontadas, esta é a primeira vez que o tema da controvérsia precisa ser devidamente identificado e as categorias econômicas que estão no centro do debate precisam ser definidas corretamente. Às vezes ocorre de termos semelhantes serem utilizados para vários fenômenos e processos, enquanto

em outras ocasiões o mesmo evento e desenvolvimentos são chamados de formas diferentes, o que é a causa de muitos mal-entendidos. Isso, por sua vez, pode levar a reações errôneas não apenas na esfera das interpretações teóricas mas também no campo da política econômica.

Ao buscar respostas para a possível evolução da situação da inflação no contexto da pandemia global – que é humanitária, mas também um desastre social e econômico –, é necessário primeiro propor uma taxonomia adequada da inflação. A inflação é um dos processos econômicos mais complexos, de natureza tanto monetária quanto social, que depende da política, por um lado, e afeta a política, por outro, mas ao mesmo tempo está fortemente associada às decisões das entidades microeconômicas – famílias e empresas de qualquer tipo.

Embora a síndrome da inflação contemporânea seja única na história, ela tem algumas características semelhantes àquela pela qual os Estados, as sociedades e as economias já passaram. Portanto, também vale a pena chegar a análises comparativas, pois elas podem de alguma forma sugerir o que fazer e o que evitar.

## 2 AS VÁRIAS FACES DA INFLAÇÃO

A inflação se faz sentir em todo o mundo, com poucas exceções de deflação – um processo oposto. Além de países como Argentina e Turquia, onde o Índice de Preços ao Consumidor (IPC), em 2021, é previsto pela Unidade de Inteligência Econômica (UIE) em aproximadamente 43% e 12%, respectivamente, a inflação é mantida sob controle a um nível baixo, praticamente inofensivo para a economia. Trata-se de uma inflação arrepiante. Naturalmente, há exceções com inflação desenfreada ou mesmo hiperinflação, como a economicamente devastada Venezuela (IPC de dezembro de 2020 a dezembro de 2019 de aproximadamente 2.960%) e o Zimbábue (aproximadamente 350%).

Em uma esmagadora maioria das economias, os governos e bancos centrais de muitos estados emitiram quantidades recordes de dinheiro em tempo de paz em resposta à crise causada pela pandemia da Covid-19. Embora hoje em dia não seja normalmente papel-moeda, o dinheiro ainda é mais frequentemente referido como dinheiro impresso. Então, se muito dinheiro foi “impresso” sem ser coberto por uma oferta real de bens, a questão é: por que a inflação não se acelerou? Em contrapartida, outros acreditam que ela já é substancialmente maior do que há apenas alguns meses:

o inevitável já começou. O IPC americano em março era 2,6% mais alto do que no ano anterior, quando os preços entraram em colapso com o início da pandemia. O aumento da inflação de 1,7% em fevereiro foi o maior aumento desde 2009, a última vez que a economia estava se recuperando de um choque profundo. Vários

outros meses de números altos – pelos padrões do mundo rico – estão chegando. O IPC pode chegar a mais de 3,5% até maio (The Fed..., 2021, tradução nossa).

O que é importante nessa observação é a afirmação de que ela se aplica aos padrões específicos dos países ricos, e devemos lembrar que um sétimo das pessoas que vivem nestes países tem produzido menos da metade da produção mundial por mais de uma década.

Enfim, a inflação já aumentou, exceto pelo fato de que estamos lidando com uma inflação que é parcialmente reprimida. O aumento da oferta de dinheiro foi de fato amplamente retirado de circulação no sentido de que foi bloqueado sob a forma de poupanças forçadas, causadas pelo bloqueio de partes da economia na batalha contra a pandemia. Afinal, é um estado de transição e, eventualmente, esses fundos se farão sentir por meio de cinco canais:

- um aumento na demanda efetiva, que implicará um aumento da produção e do emprego;
- um aumento das importações, que levará a um aumento da oferta, mas também à deterioração da balança de pagamentos;
- um aumento na poupança voluntária;
- um aumento nos preços de *commodities* e ativos, incluindo ações e imóveis; e
- um aumento inflacionário nos preços.

Não sabemos suas proporções *a priori*, sobretudo por ser um problema contextual. Por exemplo, o segundo canal é mais fácil de ser utilizado por países que antes se caracterizavam pelo excedente da balança de pagamentos ou por reservas substanciais de divisas. Deste ponto de vista, a Alemanha e a Rússia estão em melhor situação, enquanto a situação dos Estados Unidos e do Brasil é relativamente pior. No entanto, sabemos que, de qualquer forma, vale a pena maximizar as dimensões do primeiro e do terceiro canal.

Acrescentemos que, apesar da natureza excepcional da pandemia, uma tendência ascendente a longo prazo na taxa geral de economia pode ser vista em muitas economias, especialmente se a taxa for baixa, como foi o caso dos países europeus pós-socialistas. A maior propensão a poupar, de modo a deixar de lado uma proporção crescente da renda disponível, está associada a perspectivas incertas para o futuro, ao envelhecimento da população e a mudanças nos padrões de consumo.

A teoria econômica clássica entende a inflação como um aumento no nível geral de preços. Na economia de mercado liberalizada, ela pode ser causada pelos custos crescentes que empurram os preços para cima (inflação de custos-*push*)

ou pelo fluxo de demanda excessiva puxando os preços para cima (inflação de demanda-*pull*). Na realidade econômica, estas duas formas coincidem, embora de forma desigual. Para as famílias, isso não importa; os preços estão subindo, portanto, os custos de vida estão aumentando, e é por isso que não gostamos da inflação. Já a razão pela qual os preços estão subindo é uma questão dirigida a outros – economistas e políticos.

Não gostamos da inflação porque é um aumento no nível geral de preços, e a média deste aumento é resultado de mudanças diversificadas nos preços de bens e serviços individuais. Atualmente, tal diversificação devido aos choques de oferta e demanda causados pelas consequências da pandemia é excepcionalmente alta e, a propósito, irritante. Por exemplo, na Polônia, de acordo com dados oficiais do Escritório Central de Estatística (Główny Urząd Statystyczny – GUS), o nível geral de preços aumentou um pouco – 2,4% no ano passado, de dezembro de 2020 a dezembro de 2019, e 3,4%, levando em conta as relações de médias anuais. Estes indicadores, contudo, escondem diferenças drásticas como um aumento nos preços da coleta de resíduos em até 51,1%, ou das frutas, em 17,6%, e uma diminuição nos preços dos equipamentos de telecomunicações em 10,9%, ou do vestuário, em 3%. Tal dispersão do movimento de preços de várias gamas de mercadorias, em comparação com o processo de seu crescimento mais alinhado com a média, resulta em uma redistribuição de renda muito maior, que é economicamente injustificada, pois não decorre de mudanças na produtividade da força de trabalho.

Também é importante diferenciar as rendas nominais, pois seu nível determina a estrutura das despesas e, portanto, a respectiva gravidade da inflação. Se, digamos, uma família de cinco pessoas tem uma renda líquida de 10 mil PLN,<sup>2</sup> então ela gasta mais da metade de 2 mil PLN *per capita* em alimentos. Além disso, os preços dos alimentos aumentaram em média 5% (ano a ano) na Polônia, portanto, metade a mais do que o IPC. Quando uma família de três pessoas tem 40 mil PLN à sua disposição, ela gasta, digamos, 10 mil PLN em alimentos, assim ela sofre relativamente menos devido ao aumento dos preços do pão em 8,1% ou dos artigos de carne em 9,5%. Tais diferenças na dinâmica dos preços individuais fazem com que a inflação na percepção pública seja estimada em um nível muito mais alto do que é. Não sabemos exatamente seu nível real, mas a inflação atual em vários países é certamente mais alta do que os índices oficiais mostram.

A pandemia mudou a estrutura de gastos e consumo, e as mercadorias que estamos comprando agora ficaram relativamente mais caras. No entanto, tendências opostas também podem ser observadas. Em particular, os preços

---

2. PLN é a abreviação no mercado internacional para a unidade monetária da Polônia, conhecida como *zloty*.

dos serviços digitais, cuja participação nas compras está aumentando, caíram. Sem entrar em uma análise detalhada da adequação da cesta de mercado utilizada nas pesquisas estatísticas dos orçamentos familiares, o resultado de todas estas mudanças aumenta a taxa de inflação (Reinsdorf, 2020). Além disso, o índice oficialmente calculado de preços de varejo de bens e serviços adquiridos pelas famílias não considera o aumento dos preços dos imóveis, especialmente da habitação. Por exemplo, na Polônia, em 2020, eles se tornaram mais caros, em média em 8,9%, inclusive no mercado primário, em 6%, e no mercado secundário quase duas vezes mais, em 11,2%.

As pessoas, entretanto, não são analistas sem alma. Elas não calculam médias e não estimam ações e pesos, mas facilmente sucumbem a informações fragmentadas de suas próprias observações, nada profissionais, e também – infelizmente – muitas vezes a sugestões enganosas de especialistas da mídia. O mecanismo psicológico funciona assim: uma pessoa que deixa um cabeleireiro diz que “tudo está ficando mais caro, em vários por cento!” (na Polônia, os preços dos serviços de cabeleireiro e beleza em 2020 aumentaram em média 11,1%), mas ao sair de um posto de gasolina, a mesma pessoa não afirma que “tudo está ficando mais barato, em mais de 10%!” (os preços dos combustíveis diminuíram em 10,7%). Este aspecto subjetivo é importante, pois reforça as expectativas inflacionárias. Como a percepção do público é a de que tudo está ficando mais caro em larga escala, então no mundo real tudo pode continuar a ficar mais caro, porque os preços se adaptam, em certa medida, às expectativas.

Ademais, se os custos de vida estão subindo, os funcionários estão exigindo que isso seja compensado, ou seja, que os salários e benefícios sejam aumentados, de preferência em excesso, não tanto quanto os preços crescem de acordo com o governo, mas tanto quanto eles “realmente” crescem. Este tipo de reivindicação salarial pode se mostrar ainda mais eficaz quanto mais acompanhado de escassez de mão de obra em certos segmentos do mercado de trabalho. Isso pode exacerbar a pressão inflacionária e – pior ainda – desencadear uma espiral de salários (e, conseqüentemente, de custos também) e preços. Portanto, é muito importante adotar todas as medidas necessárias para esfriar as expectativas inflacionárias.

### 3 SUPRIMINDO A INFLAÇÃO

O problema não termina aqui, de forma alguma. Se isso acontecesse, lidar com a inflação e mantê-la sob controle não seria muito complicado. Infelizmente, o é, porque novamente estamos lidando não apenas com a inflação de preços (inflação aberta), mas também com a inflação reprimida (inflação oculta). Este segundo tipo é conhecido desde o passado (Charlesworth, 1950; Kolodko, 1984). Nos países ricos do Ocidente, ela teve seu impacto durante a Segunda Guerra

Mundial. A administração imposta politicamente pelos governos, congelando os preços a um nível relativamente baixo que não equilibrava a oferta e a demanda, foi acompanhada de poupanças forçadas, o que financiou os esforços militares. Essas poupanças tomaram a forma de recursos financeiros não intencionais pelas pessoas, que guardaram parte de sua renda disponível não porque quiseram, mas porque foram forçadas a fazê-lo pela falta de bens de consumo em venda livre. Nos Estados Unidos, quase tudo foi racionado – do café aos sapatos. Devido à conversão da indústria em produção militar, foi proibido produzir bens de consumo, como bicicletas ou geladeiras. É difícil acreditar que em 1943 apenas 139 carros de passageiros foram vendidos lá (The world's..., 2021).

Quando a guerra terminou, apesar da recessão geral, para a qual também contribuiu o ciclo econômico, houve um *boom* nos setores de consumo das indústrias e serviços. Isso foi causado por famílias que se precipitaram em grande número para o mercado com suas poupanças previamente forçadas. Cinco anos após a guerra, havia mais de 8 milhões de carros produzidos nos Estados Unidos. A forma como o país se recuperou da inflação reprimida foi criativa. Os Estados Unidos conseguiram evitar sua escalada para uma inflação galopante destrutiva, embora em 1946 e 1947 ela tenha sido substancial (tabela 1).

**TABELA 1**  
**Crescimento da produção e taxa de inflação nos Estados Unidos e Grã-Bretanha (1946-1949)**  
(Em %)

Ano		1946	1947	1948	1949
Estados Unidos	PIB	-11,6	-1,1	4,8	-0,6
	IPC	18,1	8,8	3,0	-2,1
Grã-Bretanha	PIB	-2,5	-1,3	3,2	3,3
	IPC	3,1	7,0	7,7	2,8

Fonte: Amadeo (2021a; 2021b), Williamson (2021) e Historical UK Inflation Rates and Calculator. Disponível em: <<https://inflation.iamkate.com/>>.

Obs.: PIB – produto interno bruto.

Vale lembrar que após a Primeira Guerra Mundial muitos países experimentaram uma hiperinflação devastadora para suas economias (Lopez e Michener, 2018). Desta vez, após a Segunda Guerra Mundial, em ambos os lados do Atlântico (mas de forma alguma em todos os países europeus continentais),<sup>3</sup> as economias geradas pelo adiamento compulsório por parte da demanda insatisfeita foram transformadas em um fluxo adicional de demanda, sobre aquela criada pela renda atual. Isso foi um grande impulso para a economia, que rapidamente

3. A Hungria, por exemplo, registrou a maior inflação da história. Em meados de 1946 os preços dobravam a cada quinze horas, crescendo mais de 200% por dia.

aumentou a utilização das capacidades de produção existentes, cofinanciou a expansão dos investimentos formando novas capacidades e apoiou a conversão parcial da indústria em produção pacificável. Em vez de fornecer tanques para o exército, tratores foram vendidos aos agricultores; em vez de fornecer armas aos soldados, máquinas de escrever foram vendidas aos jornalistas; em vez de transportar o exército para a Europa utilizando navios, navios de passageiros começaram a transportar turistas.

Depois dessas experiências – chamemos de inflação reprimida 1.0 –, além de incidentes de congelamento de preços e salários de curta duração e bastante malsucedidos, a inflação reprimida era algo desconhecido nas economias capitalistas altamente desenvolvidas, enquanto sofreram frequentemente com a alta inflação de preços, algumas vezes combinada com o aumento do desemprego e o baixo crescimento da produção. Esta foi a chamada estagflação (Blinder, 1979), e em casos extremos, quando o aumento dos preços era acompanhado por uma queda na produção, gerava uma queda na inflação. A incapacidade de lidar com a alta inflação, quando seu índice em 1979 era de 13,3% nos Estados Unidos e atingia 18% um ano depois no Reino Unido, foi uma das causas que levou Ronald Reagan e Margaret Thatcher ao poder.

Em contrapartida, a inflação suprimida, como um câncer, estava destruindo a economia do socialismo de Estado (Kolodko, 1986; Nuti, 1986). Vamos denominá-la inflação 2.0. Naturalmente, sua escala variou. Foi descrita como um fenômeno inflacionário, a questão do desequilíbrio econômico foi discutida, as mudanças nos níveis de preços ou a inflação oculta foram abordadas (Howard, 1976; Portes, 1977; Steiner, 1982). Foi amplamente assumido que as taxas reais de inflação eram 1 a 2 pontos percentuais mais altas do que os dados oficiais (Adirim, 1983; Wiles, 1982).

É fato que, de certa forma, a inflação tradicionalmente compreendida era ocultada com sucesso pela repressão dos aumentos de preços mediante decisões políticas – contra a lógica da economia de mercado, com a qual a economia centralmente planejada daquela época tinha pouco em comum –, mas isso era semelhante a uma avestruz enterrando sua cabeça na areia. O que o governo e a economia oficial não queriam perceber era visto – ou melhor, sentido na forma de grave escassez de bens de consumo – por toda dona de casa e todo funcionário de uma empresa estatal.

Mais tarde, a complexidade da inflação nas economias socialistas burocráticas foi discutida mais profundamente. Sem dúvida, os trabalhos de Kornai (1980; 1982; 1986) foram pioneiros para as discussões acadêmicas sobre este assunto. Nos anos 1980, a inflação se fez sentir menos acentuadamente nos países do socialismo de Estado ortodoxo, na antiga Tchecoslováquia e na

República Democrática Alemã, enquanto foi mais acentuada nas economias que introduziram tímidas reformas orientadas para o mercado, na Polônia e Hungria, e especialmente na Iugoslávia, caracterizada por um grau relativamente alto de descentralização da governança econômica. Pior ainda, como resultado de reformas inconsistentes que liberalizaram o comércio apenas parcialmente, mas não introduziram restrições orçamentárias suficientemente severas e barreiras sistêmicas para a criação de uma demanda excessiva impossível de ser equilibrada pela capacidade do lado da oferta da economia (incluindo importações), a falta de bens foi acompanhada pelo processo de crescimento dos preços. Esta síndrome é chamada de *shortageflation* (Kolodko e McMahon, 1987). Embora as mercadorias estivessem ficando cada vez mais caras, elas nem sempre eram compráveis. Foi sua intensificação, contribuindo para a deterioração da eficiência dos negócios e o crescente aborrecimento da vida cotidiana das pessoas, que representou uma das principais causas para o colapso daquele sistema econômico.

Em contraste com a recuperação da inflação reprimida 1.0 nos países capitalistas avançados, especialmente nos Estados Unidos e no Reino Unido (Hicks, 1947), durante a transformação pós-socialista do sistema, a recuperação da *shortageflation* 2.0 foi desastrosa (Kolodko, 1991; Mundell, 1995; 1996; Nuti, 2018b). Em grande parte, isso foi uma consequência de sucumbir às pressões da doutrina econômica neoliberal (Harvey, 2005; Kolodko, 2000), que infelizmente se tornou popular e teve um efeito muito caro para as economias e sociedades da Europa Oriental sobre a política econômica e a direção das reformas implementadas nos países da Europa Central e Oriental e nas antigas repúblicas soviéticas (Nuti, 1990; Podkaminer, 1992; Rosati, 1991). Como resultado, uma recessão muito profunda chamada transformação durou de três anos na Polônia a dez anos na Rússia, onde o nível do PIB caiu mais da metade.

Na Polônia, o declínio na produção ocorreu do segundo semestre de 1989 até o primeiro semestre de 1992. De acordo com dados oficiais do GUS, em 1990 e 1991 o PIB diminuiu 11,6% e 7,0%, respectivamente. Deve-se notar que tais dados macroeconômicos – estimados para um período tão turbulento e emaranhado de profundas mudanças estruturais na produção e nos preços – devem ser tratados com a devida cautela. No caso da Polônia, porém, esses dados foram verificados positivamente por organizações internacionais, incluindo o Fundo Monetário Internacional (FMI). Isto não impediu de forma alguma, contudo, os apologistas da chamada terapia de choque de proceder a várias manipulações e tentativas de reduzir a profundidade da recessão (Winiński, 1991). Outros autores, por sua vez, apontam que a recessão foi ainda mais profunda, pois, segundo cálculos posteriores do GUS, no período 1990-1991 a queda do PIB atingiu um total de quase 23% (Jakubowicz, 2020). Em outras palavras,



após dois anos da síndrome de *shortageflation* 2.0, a renda nacional foi um quinto menor e os preços, quase doze vezes mais altos (tabela 2).

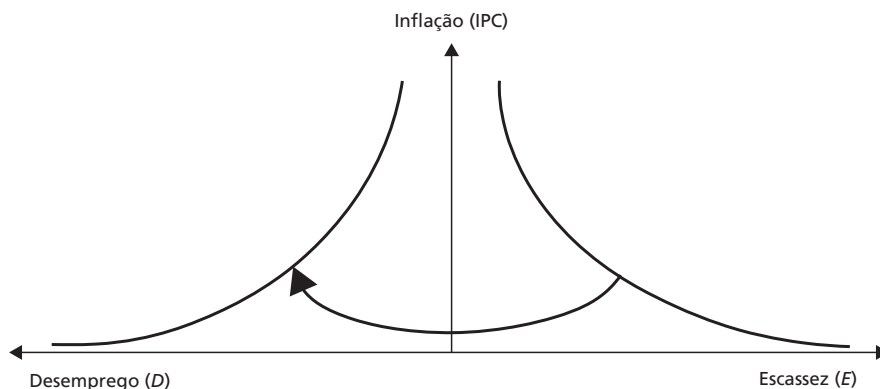
TABELA 2  
Recessão e taxa de inflação na Polônia (1990-1991)  
(Em %)

Ano	1990	1991	1991
PIB	-11,6	-7,0	82,2
Dados oficiais	-13,8	-10,3	77,3
Estimativa alternativa			
IPC	585,8	70,3	1167,9

Fonte: GUS (2021) e Jakubowicz (2020).  
Obs.: 1989 = 100.

Na verdade, na Polônia, como resultado de suposições errôneas do programa e da implementação defeituosa do pacote de estabilização, a economia estava lidando com uma transição da síndrome de *shortageflation* para a estagflação e até mesmo para a queda da inflação. A política de estabilização do final de 1989 e 1990-1991 foi baseada em uma tentativa algo primitiva de usar o conceito do Consenso de Washington, reduzida principalmente à tríade liberalização-privatização-política financeira rigorosa, que não se encaixava nas realidades institucionais e culturais daquela época (Williamson, 2005). Consequentemente, a inflação aberta (de preços) foi ainda mais alta do que no período anterior, enquanto a inflação reprimida (escassez) foi substituída pelo rápido aumento do desemprego em massa (Kolodko, 1992) (figura 1).

FIGURA 1  
Da *shortageflation* à queda da inflação



Elaboração do autor.

Curiosamente, apenas a China (Kornai, 2008; Lin, 2004) e o Vietnã (Kolodko, 1990; Kolodko, Gotz-Kozierkiewicz e Skrzyszewska-Paczek, 1990; Popov, 2006; Kornai e Qian, 2009), graças às suas reformas graduais e à política prudente implementada, encontraram a saída para o pesadelo da economia deficitária, evitando a recessão a longo prazo e sem provocar o surto de hiperinflação (Guitián e Mundell, 1996). Sem dúvida, o regime autoritário foi útil (Kolodko, 2020). Na China, a eliminação bem-sucedida da escassez em um tempo relativamente curto foi acompanhada pelo crescimento econômico, enquanto a inflação de preços associada à liberação dos preços permaneceu baixa (tabela 3).

TABELA 3

**Crescimento econômico e taxa de inflação na China (1990-1993)**  
(Em %)

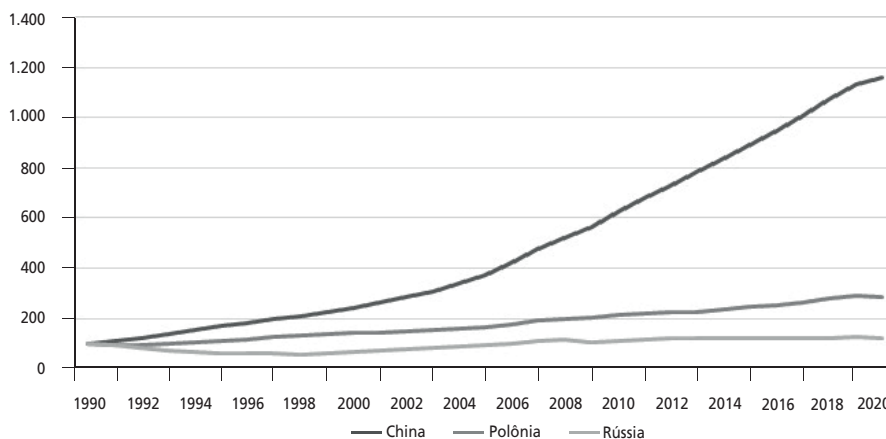
Ano	1990	1991	1992	1993
PIB	3,8	9,2	14,2	14,0
IPC	3,1	3,4	6,4	14,7

Fonte: Escritório Nacional de Estatísticas da China.

Os efeitos de longo alcance desses choques e dos processos de reprodução macroeconômica subsequentes ainda são claramente visíveis (gráfico 1), e suas consequências – não apenas econômicas (Dabrowski, 2020) mas também geopolíticas (Bell, 2015; Economy, 2018) – são de amplo alcance.

GRÁFICO 1

**PIB per capita na China, Polônia e Rússia (paridade do poder de compra) (1990-2020)**  
(Em US\$/2017)



Fonte: World Development Indicators/The World Bank, World Economic Outlook/International Monetary Fund (IMF) e GUS (2021). Disponível em: <<https://bit.ly/3gpMYKg>>; e <<https://bit.ly/3mnPRiz>>.

Obs.: 1990 = 100.

A visão predominante atualmente é que, no caso do socialismo soviético e europeu oriental, a propriedade estatal dos meios de produção foi a causa das restrições orçamentárias brandas, e estas, por sua vez, foram a razão da inflação – mais ou menos reprimida, ou mais ou menos aberta, dependendo do tempo e do lugar, portanto, do contexto sistêmico e político. Assim era, mas será que inevitavelmente tinha que ser assim? Enquanto Kornai (1992) afirma que sim, Nuti (2018a) pensa que, teoricamente falando, os preços de equilíbrio que limpam o mercado poderiam estar presentes no socialismo sem a necessidade de introduzir um regime de restrições orçamentárias rigorosas. Na sua opinião, isso não se deveu à natureza do sistema, mas à imperfeição da política econômica.

Nos países socialistas europeus, eles tentaram, mas falharam. Já na China – assim como no Vietnã, no Camboja e no Laos, muito subdesenvolvidos – eles conseguiram ter sucesso. Então, Kornai não está certo, devido aos preços de equilíbrio que limpam o mercado também serem possíveis no socialismo? Em lugares em que se saem bem, isso envolve restrições orçamentárias rígidas ou brandas? Qual é o resultado da evolução do sistema econômico chinês? É o socialismo com um mercado equilibrado e, mais especificamente, com o mercado caracterizado por superprodução e desemprego, uma vez que o fluxo da oferta excede o fluxo da demanda, ou é o capitalismo com restrições orçamentárias ainda parcialmente leves (Ellman, 2021)?

Eu digo que nem um nem o outro. O sistema político chinês contemporâneo possui qualidade diferente tanto do socialismo de Estado com suas inerentes restrições orçamentárias brandas, quanto do capitalismo liberal, onde geralmente prevalecem as restrições rigorosas (Huang, 2017). Este sistema é referido como o chinês (Kolodko, 2018). É um híbrido sistêmico específico, no qual coexistem múltiplas formas de propriedade dos meios de produção e que, no entrelaçamento do autoritarismo e da meritocracia, combina criativamente o poder da mão invisível do mercado com o poder da mão visível do Estado. Portanto, a tese de Kornai de que a eliminação da escassez requer uma transição para uma economia capitalista de mercado não é correta, mas a suposição de Nuti de que é possível eliminar a escassez na economia socialista estatal também permanece discutível. Na prática, porém, nada disso foi provado, a menos que aceitemos como verdadeira a afirmação de que o sistema político predominante na China é o socialismo, mas com “características chinesas” (Xu, 2019).

Nos países da Europa Central e Oriental e nas antigas repúblicas soviéticas, a fase inicial da transformação política pós-socialista foi acompanhada de uma inflação desenfreada, e em alguns casos até mesmo de hiperinflação, até porque não conseguiram fazer uso da poupança forçada acumulada para impulsionar a economia (Blejer e Skreb, 2001; Popov, 2014). Embora tenha sido postulado,

este recurso específico não foi convertido em um gênero completamente novo na realidade pós-socialista – fundos investidos em títulos. Então, seus substitutos poderiam ser emitidos em antecipação a esta última implementação – já após a estabilização da economia e da base institucional do mercado de capitais – de um extenso programa de privatização de ativos estatais. Em vez disso, as economias de pessoas – não apenas aquelas forçadas, mas também algumas reservas detidas voluntariamente – foram drenadas (Laski, 1990; Poznanski, 1996).

Na Polônia, após a chamada terapia de choque, que levou a um declínio drástico na produção, a oferta real da produção interna caiu visivelmente. Isto foi consequência tanto de um óbvio erro de cálculo da política de estabilização – especialmente as taxas de juros excessivas sobre empréstimos antigos, a tributação repressiva dos aumentos salariais nas empresas estatais, a excessiva escala de desvalorização do *zloty* e a liberalização muito rápida do comércio exterior – como das atividades deliberadamente voltadas para o setor estatal, que foram motivadas ideologicamente, certamente não de forma pragmática (Kolodko e Nuti, 1997). Isso forçou os preços a subir ainda mais do que inevitavelmente subiriam como resultado da liberalização de preços iniciada em grande escala em 1989. O declínio da oferta total foi impedido pela explosão das importações privadas financiadas por recursos multibilionários de moedas conversíveis, anteriormente dormentes, que haviam sido acumuladas pelas famílias durante anos e nos últimos anos do socialismo estatal, quando isso foi possível pela liberalização gradual da economia, incluindo os rigores da liquidação do comércio exterior, também pelas empresas.

Como resultado, em 1990, a taxa de inflação atingiu o espantoso nível de 586%, e um ano depois, mais de 70%. O choque sem terapia transformou o balanço monetário em uma avalanche inflacionária com suas consequências desastrosas tanto para a economia real quanto para a redistribuição da riqueza e da renda da população.

#### 4 ECONOMIA DE FLUXOS E ECONOMIA DE RECURSOS

A maneira americana de se recuperar da inflação reprimida 1.0 foi louvável; a maneira chinesa de se recuperar da *shortageflation* 2.0 foi boa, se nos limitarmos a avaliar aspectos puramente econômicos; já a maneira polonesa de se recuperar deste mesmo último evento foi muito ruim. Agora, de uma forma que era difícil de prever, mas que havia sido imaginável, a inflação reapareceu: esta é sua versão 3.0.

Devemos nos surpreender com os economistas que não conseguem enxergar tal fato e se assustam que a “impressão de dinheiro” não tenha intensificado as ondas de inflação. Alguns deles apontam a situação do período 2008-2010, quando a oferta de dinheiro também aumentou rapidamente e isso não resultou em uma aceleração da inflação. Isto aconteceu porque o lado da oferta absorveu

efetivamente a massa adicional de dinheiro, poupando a economia real da depressão após uma breve recessão de apenas um ano, mediante processos positivos de ajuste – o produto mundial bruto caiu 1,7% apenas em 2009, para aumentar novamente em 4,3% no ano seguinte. Com essas reações não convencionais da política econômica, a prática foi enriquecida com um novo instrumento de intervencionismo estatal, e a teoria econômica, com um novo termo: facilidade quantitativa (Blanchard *et al.*, 2012). A partir disso, os bancos centrais adquiriram quantidades substanciais de títulos do governo, emitidos para financiar gastos públicos adicionais anticrise no mercado secundário.

No entanto, a situação atual é diferente daquela de vários anos atrás, pois a inflação já é mais alta do que pode ser lida apenas a partir das análises dos índices de preços, tanto dos IPCs quanto dos índices de preços ao produtor (IPPs). O que é pior, pode se tornar ainda mais grave, caso a atual situação monetária e de mercado seja interpretada incorretamente, o que pode acontecer se a economia de fluxos for confundida com a economia de recursos. Na crise que estamos atravessando atualmente, uma parte significativa do fluxo na forma de uma brecha inflacionária, ou seja, um excedente da demanda efetiva sobre o fluxo da oferta agregada, transformou-se em poupança forçada pela situação do mercado, isto é, a saliência inflacionária.

Quando a pandemia começar a diminuir e a situação melhorar, parte desse recurso voltará a se transformar no fluxo. Dado que na prática não é possível compensar o crescimento da demanda sem inflação por uma hipotética conversão de todo o recurso, quanto menor a parte convertida, melhor, conforme for mais ameno o impulso inflacionário. A política econômica deve ter isso em mente. Há pouco que pode ser alcançado aqui simplesmente aumentando as taxas de juros, mas também não há como fugir da utilização deste instrumento de política monetária.

Afinal, as tentativas de combater a inflação usando esse método devem ser abordadas com muita prudência desta vez, pois, na esfera econômica, a pandemia do coronavírus criou não apenas um potencial inflacionário considerável, mas também um grave desemprego. Se os bancos centrais decidirem aumentar as taxas de juros muito rapidamente na esteira da inflação acelerada dos preços, podem – podem, mas não precisam – bloquear os aumentos de preços, mas às custas de uma recuperação mais lenta dos empregos antigos, perdidos como resultado da crise, e às custas da criação de novos empregos. A curto prazo, uma alternativa se manifesta: inflação *versus* desemprego. Até agora, após a experiência desagradável da alta inflação dos anos 1970, uma doutrina monetarista prevaleceu juntamente com uma prática resultante que exigia que a inflação fosse contrariada mesmo às custas do enfraquecimento da dinâmica econômica e do aumento do desemprego.

Agora é diferente e não é mais possível tratar o alto desemprego e o consequente crescimento da pobreza e de várias patologias, da exclusão social ao crime, como efeitos colaterais inevitáveis da batalha contra a inflação. Já é visível uma mudança na abordagem de alguns bancos centrais, que enfatiza o imperativo de combater o desemprego, estimulando a economia em paralelo com a mitigação da inflação. De acordo com as novas regras de política monetária adotadas no ano passado, o Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos (Federal Reserve Board – Fed) avançou para a chamada meta de inflação média como um ponto de referência de sua política. O Fed agora enfatiza a maximização do emprego também como um objetivo importante, sugerindo que a inflação pode exceder temporariamente a meta previamente estabelecida de 2%, desde que ajude mais pessoas a encontrar emprego. Um desvio semelhante da prática anterior foi anunciado pelo Banco do Japão, e foi introduzido ainda mais cedo pelo Banco Central da Nova Zelândia, talvez o banco central mais ortodoxo do mundo a este respeito, depois de 1980. A política monetária deve seguir tal caminho na difícil missão de superar simultaneamente os efeitos da crise pandêmica na esfera da produção e do emprego, por um lado, e a contenção racional da inflação, por outro. A resposta à questão do que é “racional” é contextual e depende da situação específica do país.

Pode-se esperar que os bancos centrais exerçam também contenção no aumento das taxas de juros, porque manter as taxas de juros nominais abaixo da taxa de inflação, e assim persistir com taxas de juros reais negativas, irá depreciar as reservas financeiras das famílias e das empresas. Naturalmente, por razões políticas, tal comportamento será justificado como uma preocupação com o estímulo aos investimentos e à produção, bem como ao emprego. De qualquer forma, é de se esperar um período relativamente longo de taxas de juros reais negativas, muito mais longo do que foi o caso com a crise de 2008-2010 e suas consequências.

As taxas de juros reais negativas sobre uma parcela significativa dos depósitos bancários também devem ser vistas como uma espécie de substituto para o aumento de impostos. Suas taxas mais altas impostas à renda corrente drenariam parte deste fluxo, o que poderia encorajar as entidades econômicas afetadas a atingir seus recursos acumulados, ou seja, poupanças, incluindo as de natureza forçada, em uma escala muito maior. Em certa medida, não é apenas o acúmulo de fundos para grandes investimentos e programas sociais, como anunciou o presidente Joe Biden, mas também esta é a intenção da política da Casa Branca, que visa aumentar seriamente a carga fiscal, especialmente sobre as empresas e os grupos mais ricos de pessoas. Em outras palavras, em uma situação particular, impostos mais altos podem contribuir para uma menor inflação de preços. Esta é uma questão muito mais complicada do que uma simples alternativa, pois a política deve também

considerar outros objetivos, especialmente a redistribuição de renda, emprego, desemprego, atividade produtiva e sua lucratividade e investimentos.

As circunstâncias são particularmente interessantes, pois mais informações sobre a questão de possíveis mudanças na inflação futura podem ser fornecidas pela economia comportamental (Thaler, 2016), e não pela economia monetária, especialmente o conhecimento dos fatores psicológicos que afetam as expectativas humanas e a lógica das decisões sobre como utilizar os recursos financeiros detidos (Thaler e Sunstein, 2009). Pode acontecer de um rápido aumento das taxas de juros – mesmo uma vez por cem e mais pontos-base – não interromper o crescimento da taxa de inflação se a natureza das expectativas encorajar as entidades econômicas a gastar o dinheiro. Além disso, no período inicial de recuperação da crise pandêmica, ainda se podem esperar taxas de juros reais negativas, o que desencoraja a economia.

No ano do cataclismo pandêmico, o produto mundial bruto caiu 3,3%, com a magnitude das mudanças no nível de produção variando amplamente. Para as economias de maior importância para a média global, ele variou de um declínio de 8% na Índia a um aumento de 2,3% na China. Entre os países ricos, a taxa de declínio do PIB em 2020 oscilou entre 3,5% nos Estados Unidos e 11% na Espanha. The Economist Intelligence Unit estima que as vendas globais de varejo no total caíram cerca de 2%, enquanto as vendas *on-line* aumentaram em até 30%. Foi o comércio *on-line* que nos poupou de uma escala ainda maior de aumento das economias forçadas. Não podíamos gastar dinheiro em *shopping centers*, mas podíamos comprar via internet; não podíamos ir ao cinema, mas podíamos assinar a Netflix; não podíamos procurar livros interessantes nas prateleiras das livrarias, mas fazíamos o *download* de *e-books* no Kindle; não podíamos ir a um restaurante, mas pedíamos a entrega do jantar em casa. As mudanças estruturais ocorridas neste campo como resultado do choque pandêmico serão, em grande parte, permanentes (Kolodko, 2021).

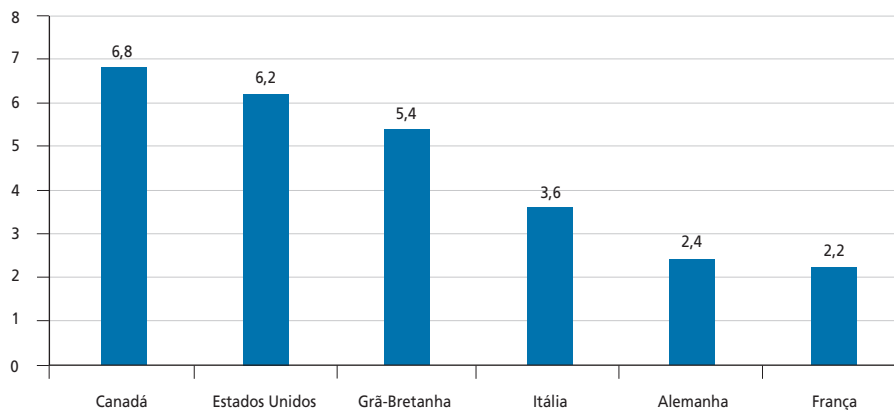
Estima-se que em 21 países de capitalismo altamente desenvolvido, a economia excessiva em 2020 foi superior a US\$ 3 trilhões (The world's..., 2021). Trata-se de um valor excessivo no sentido de que é muito maior do que seria se as tendências pré-pandêmicas tivessem continuado (gráfico 2).

Apesar disso, a inflação de preços clássica foi baixa, variando em 2020 no grupo das principais economias ocidentais, o Grupo dos Sete (G7), de um insignificante 0,4% na Itália para 1,4% nos Estados Unidos. No Japão, os preços caíram 0,6%. Já a média dos países-membros da OCDE foi de 1,5%. Para 2021, a previsão, segundo estimativas da UIE, ainda é baixa: de 0,2% no Japão e 1,1% na França para 1,9% nos Estados Unidos e 2,1% no Canadá. O otimismo

destas previsões é impressionante, mas não me surpreenderei se a inflação acabar sendo mais alta.

GRÁFICO 2

**Economia excessiva em economias grandes e avançadas**  
(Em %/PIB)



Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Banco Mundial (The world's..., 2021).

Esse otimismo também reflete no crescimento excepcionalmente forte dos produtos mundiais globais assumido pelo FMI na primavera de 2021 – em até 6% (e em 4,4% em 2022). Assume-se assim – novamente, de maneira muito otimista, mas será realista? – que, após um ano de recessão, a economia se recuperará (tabela 4).

TABELA 4

**Contração do PIB e previsão de crescimento em países selecionados (2020-2022)**  
(Em %)

Países selecionados	2020	2021	2022
Canadá	-5,4	5,0	4,7
China	2,3	8,4	5,6
Zona do euro	-6,6	4,4	3,8
França	-8,2	5,8	4,2
Alemanha	-4,9	3,6	3,4
Grã-Bretanha	-9,9	5,3	5,1
Índia	-8,0	12,5	6,9
Japão	-4,8	3,3	2,5
Estados Unidos	-3,5	6,4	3,5

Fonte: World Economic Outlook/IMF. Disponível em: <<https://bit.ly/2WeRXGn>>.



Se as coisas vierem a ser assim, isso significará que o primeiro canal é decisivo para absorver o excesso de economia, que é a demanda adicional gerada pela conversão de um recurso em um fluxo de demanda efetiva que alimenta a economia, aumentando a produção e o emprego pelo melhor uso das capacidades de produção. Este é o melhor cenário possível, mas será que isso se tornará realidade?

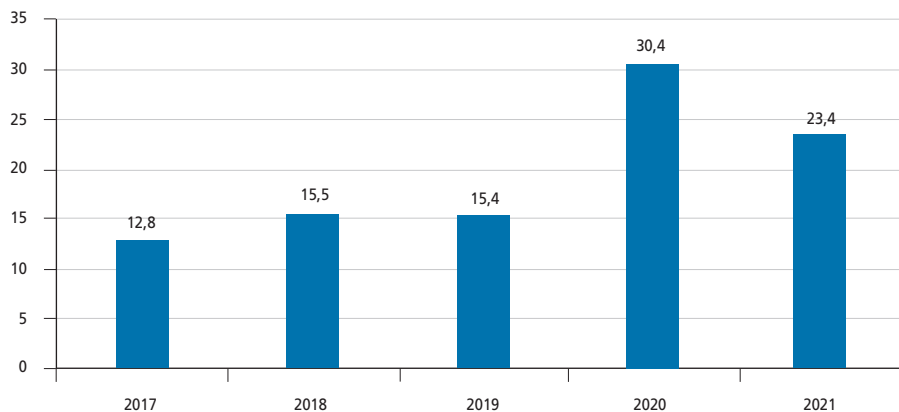
Na Polônia, os recursos financeiros, tanto das empresas quanto das pessoas, também aumentaram consideravelmente. No primeiro caso, apesar da queda do PIB em 2,8% em 2020, eles aumentaram em cerca de 70 bilhões PLN, ou seja, em cerca de 25 bilhões PLN a mais do que no ano anterior, de acordo com o Banco Nacional da Polônia. Este valor – portanto, mais de 1% do PIB – é, em termos simples, sua poupança forçada. Além disso, do montante equivalente a cerca de 70 bilhões PLN (cerca de 3% do PIB) detido pelo setor empresarial nos bancos em contas em moeda estrangeira, alguma parte – penso que mais da metade – também é forçada pela realidade do mercado. Tais poupanças indesejadas significativas, decorrentes da falta de oportunidades de produção e investimento suficientemente atraentes aos olhos das empresas devido ao congelamento periódico da economia e à retração, sugerem que, uma vez descongeladas, a pressão de gastos pode causar um nível relativamente alto de inflação de preços na esfera da produção. Com o passar do tempo, o aumento adicional dos custos de produção resultante será repassado aos preços ao consumidor.

No segundo caso, relativo às famílias, uma parte grave das medidas especiais de proteção transferidas pelo governo nas sucessivas fases da política anticrise também se transformou em poupança forçada. De acordo com o Banco Nacional da Polónia (NBP, 2021), os depósitos noturnos transferíveis das famílias cresceram, apesar de sua taxa de juros reais negativos de -3,4%, e totalizaram cerca de 827 bilhões PLN no final do primeiro trimestre de 2021, o que é mais de 180 bilhões PLN, ou seja, 30% mais do que um ano antes quando a Covid-19 chegou e o congelamento da economia começou. Em comparação, em 2019, o ano anterior à pandemia, os depósitos análogos aumentaram 80,4 bilhões PLN, ou seja, 15,4%, enquanto durante apenas os três primeiros meses de 2021 eles cresceram 42,2 bilhões PLN. Em outras palavras, durante a pandemia, estes fundos crescem aproximadamente duas vezes mais rápido do que no período que a antecedeu (gráfico 3). Ademais, devemos lembrar que o montante em questão é apenas o dinheiro retido nos bancos, havendo também bastante dinheiro retido no mercado de ações, em vários fundos de investimento, apólices de seguro e em dinheiro. Alguns desses fundos são o equivalente moderno da provisão inflacionária.

## GRÁFICO 3

**Aumento dos depósitos correntes e outras obrigações dos bancos para com as famílias na Polônia (2017-2021)**

(Em %)



Fonte: NBP (2021).

Obs.: Dados para 2021 calculados anualmente, assumindo o crescimento nos trimestres seguintes no mesmo ritmo do crescimento no primeiro trimestre de 2021 em comparação com o quarto trimestre de 2020.

Assim, ao estimar de forma abrangente a extensão da escassez 3.0, a inflação atual considera tanto a inflação aberta quanto a suprimida – acredito que na Polônia a oscilação dessa taxa seja em torno de 5%, sendo uma vez e meia mais alta do que a taxa oficial anunciada pelo GUS. Em outras palavras, isso é quão alta – e talvez até mais alto, embora seja um número muito flutuante dadas as decisões emocionais e nem sempre racionais das pessoas com relação à gestão de seus próprios recursos financeiros – a inflação de preços poderia ser se, diante da “impressão” anticrise do dinheiro, o aumento significativo da demanda não fosse suprimido e obrigatoriamente adiado de qualquer forma.

Qualquer estimativa desse tipo deve ser baseada em suposições parcialmente arbitrárias, já que é impossível avaliar com precisão o tamanho do segundo componente da taxa de *shortageflation*, ou seja, o hipotético aumento adicional do nível de preços diante da liberalização total da produção e distribuição. Tal tentativa foi feita uma vez para o caso 2.0. Isto requer, a princípio, quantificar as economias forçadas pela escassez e expressá-las em porcentagens, para que a taxa resultante possa ser somada à taxa de inflação dos preços.

A estimativa da taxa de escassez deduz a soma do estoque de economias mantidas para aposentadoria e dos saldos de ativos líquidos mantidos para fins de transação e precaução dos saldos de ativos líquidos totais da população. Assim, tem-se que:

$$r_{SH} = \frac{R_m - (S_v + T_r)}{Y}$$

Em que  $r_{SH}$  representa a taxa de escassez, expressa como uma fração da renda nacional bruta (RNB), ( $Y$ );  $R_m$  é o saldo total de ativos líquidos da população;  $S_v$ , ativos financeiros não monetários ou contas de poupança, supostamente mantidos em grande parte para aposentadoria; e  $T_r$  se refere a saldos de contas monetárias e de poupança desejados para fins de transação e de precaução (e especulativos).

Após adicionar os preços e as taxas de inflação suprimidas, o preço médio e as taxas de inflação reprimidas, *shortageflation*, para os países socialistas europeus durante os oito anos de 1977 a 1984 variou de um modesto 3% na Alemanha Oriental a um significativo 30% na Polônia (tabela 5).

TABELA 5

**Taxa média de *shortageflation* em países socialistas selecionados (1977-1984)**  
(Em %)

País	Taxa de deflação
Bulgária	6,9
Tchecoslováquia	5,1
Alemanha Oriental	3,1
Hungria	8,9
Polônia	29,4
Romênia	8,3
União Soviética	4,6

Fonte: Kolodko e McMahon (1987).

Embora sob nenhuma circunstância deva ser subestimado, o fenômeno da atual *shortageflation* é muito menos inconveniente para as pessoas e menos prejudicial para a economia do que suas versões anteriores. Nessa época, a supressão da inflação era acompanhada de patologias nas relações de mercado: filas de espera, racionamento, substituição forçada, mercado negro, transações de permuta, corrupção de fornecedores e vendedores e venda sob o balcão. Antigamente, podia-se subornar um vendedor de uma máquina de lavar roupa que supostamente estava fora de estoque, mas que era encontrada no fundo da loja; nos dias atuais, é impossível obter o bilhete de avião desejado se o avião estiver lá, mas não voar. No passado, as autoridades organizavam uma rede estreita de pontos de venda especiais bem abastecidos para os poucos privilegiados, as chamadas lojas de cortinas amarelas; atualmente, não é possível obter bilhetes para uma estreia de ópera usando suas conexões informais, se os teatros estiverem temporariamente fechados para todos. Agora essas patologias, com todas as suas importantes diferenças e especificidades, manifestam-se de forma insignificante,

principalmente devido à curta duração do fenômeno e à especificidade das restrições de abastecimento.

Naturalmente, no mundo de hoje também há exceções, como o caso extremo da Coreia do Norte totalitária, onde os sintomas dos três tipos de escassez – 1.0, 2.0 e 3.0 – convergem, ou o anacrônico socialismo de Estado em Cuba, onde a variante 2.0 casa-se com a 3.0. Tais comparações contemporâneas no espaço, assim como a busca de analogias no tempo, não apenas mostram as semelhanças dos três tipos de supressão da inflação na forma de acumulação de poupança forçada por produtores e consumidores, mas também destacam seus diferenciais específicos.

A deflação 1.0 foi causada por ordens administrativas e proibições que quebram as regras da economia de livre mercado. Havia matéria-prima, capital e mão de obra suficientes para garantir um fornecimento satisfatório de bens de consumo em condições normais, mas, por decisões políticas, estes foram periodicamente (para os tempos anormais de guerra) transferidos para cumprir outros propósitos. A síndrome de *shortageflation* inerente à economia do socialismo de Estado, variante 2.0, era, por sua vez, uma característica sistêmica. A economia, por sua própria natureza sistêmica, quando confrontada com o procedimento de controle de preços por motivos políticos, era incapaz de fornecer bens e serviços suficientes para equilibrar o fluxo de demanda que estimulava. Deveriam ser baratos para que as condições fossem acessíveis a todos, sendo ao longo do tempo relativamente baratos, mas não o suficiente para muitos.

Portanto, o fenômeno da versão 3.0 é diferente dos dois anteriores. Pela própria natureza da economia capitalista, as capacidades de produção são excessivas do ponto de vista da demanda efetiva insuficiente, mas as restrições adicionais ao seu uso impostas por instrumentos de política anticrise pouco ortodoxos em condições pandêmicas causam o aumento da produção, da venda, da compra e do consumo simultaneamente, ainda que seja proibido fazer isso. Assim, da mesma forma que nas variantes 1.0 e 2.0, existem economias forçadas, mas, além destas – e esta é uma grande diferença –, existem também reservas de capacidades de produção. Na variante 1.0, eram insignificantes, a economia de guerra estava em pleno andamento. Na variante 2.0, elas eram praticamente inexistentes, e se existiam em algum lugar, era por causa do desequilíbrio estrutural da economia. Isto é, enquanto uma parte de uma determinada fábrica estava paralisada porque tinha acabado de ser afetada pela escassez dos componentes necessários para manter a continuidade da produção, ao mesmo tempo outra empresa estava acumulando tais componentes e tinha excesso de estoque.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A situação é especial porque a natureza da crise causada pela pandemia de Covid-19 é única. Desta vez, as turbulências no processo de reprodução estão ocorrendo tanto no lado da oferta – principalmente na forma de cadeias de fornecimento quebradas, cujo papel transnacional tem aumentado consideravelmente na era da globalização, e proibições temporárias da produção e especialmente dos serviços – como no lado da demanda. O pensamento econômico ortodoxo muitas vezes não fornece sugestões sobre como minimizar os custos de ajustes micro e macroeconômicos para desafios específicos, que se sobrepõem a outros males, especialmente aqueles relacionados a práticas protecionistas que se espalham sob o novo nacionalismo e populismo. As realidades econômicas, sociais e políticas diferentes do que conhecemos do passado nos confrontam com o imperativo de buscar interpretações teóricas inovadoras. Quanto mais precisas elas são e quanto mais cedo aparecem, mais eficaz a gestão empresarial, e as políticas econômicas pragmáticas podem se basear nelas.

Sabemos que, dada a situação resultante da pandemia, as economias se recuperarão da síndrome de escassez 3.0 por meio de cinco canais:

$$\Sigma_{FS} = d_{\Psi} + d_{IM} + d_{VS} + d_{AP} + d_{CPI}$$

Em que  $\Sigma_{FS}$  representa a economia forçada decorrente de transtornos pandêmicos;  $d_{\Psi}$  se refere a um fluxo adicional de demanda estimulando o crescimento da produção e da oferta;  $d_{IM}$  é o financiamento de importações adicionais a partir de reservas anteriormente detidas compulsoriamente;  $d_{VS}$  é um aumento na poupança voluntária como resultado de uma mudança nas preferências dos detentores de fundos anteriormente não gastos compulsoriamente;  $d_{AP}$  representa recursos financeiros absorvidos por um aumento adicional nos preços das matérias-primas e ativos; e  $d_{CPI}$  diz respeito a fundos drenados por um aumento adicional dos preços inflacionários.

Agora, *a priori*, não sabemos as proporções desses cinco componentes da equação. Não sabemos até que ponto e em que ritmo, na economia pós-pandêmica, os estoques de poupança compulsória serão transformados em um fluxo de demanda efetiva adicional, e isto – juntamente com a escala de crescimento da produção nos períodos subsequentes – será crucial para a intensificação dos processos inflacionários, aqueles já totalmente abertos.

Uma parte significativa da economia obrigatória surgiu como resultado da redução drástica na possibilidade de desfrutar de serviços, especialmente viagens, turismo, lazer e entretenimento. Países onde o setor de hospitalidade representa uma parte relativamente grande do emprego e da renda nacional, tais como

México, Quênia, Itália e Tailândia, são particularmente atingidos. O dinheiro não gasto em 2020 em passagens aéreas, hotéis, restaurantes, concertos, museus e galerias já se tornou uma economia considerável, mas desconhecida. No entanto, assim que estes setores de serviços voltarem a ganhar impulso, após um período inicial de descontos para incentivar gastos, os preços dispararão. As passagens aéreas para países exóticos serão mais caras, pagaremos mais pelo próximo concerto da Beyoncé, o dono do nosso restaurante preferido nos fará pagar mais, um massagista nos cobrará apropriadamente, um encanador nos custará mais dinheiro e as compras em uma livraria também nos custarão mais.

Pode-se supor que a Nova Zelândia e a Austrália na primavera de 2021 estavam mais próximas do estado que pode ser descrito como tendo alguma aproximação de uma realidade pós-pandêmica. Vale notar que, na Nova Zelândia, restaurantes, cafés, *shopping centers* e parques de diversões foram visitados com mais frequência do que antes da pandemia, e na Austrália, nos dois primeiros meses de 2021, o número de visitantes de restaurantes foi 65% maior do que no ano anterior (The Fed..., 2021). Em ambos os casos, um aumento tão grande na demanda efetiva intensifica as pressões inflacionárias e pode resultar em preços mais altos.

Também não sabemos quanta demanda irá para o exterior, mas sabemos que estimular a economia em outros lugares piorará a balança de pagamentos interna. Isto já é evidente no caso dos Estados Unidos, onde uma parte considerável dos gastos extraordinários do orçamento, que sustenta os níveis de consumo da população e intencionalmente apoia as empresas americanas, financia importações, especialmente da China (Hessler, 2021), sobre as quais os americanos de outra forma impõem sanções econômicas, de maneira ineficaz. A economia globalizada é um sistema de embarcações interligadas e vale a pena entender como funcionam seus mecanismos (Wolf, 2004; Galbraith, 2014).

Atualmente, é necessário agir com muita prudência para que, com todas as diferenças óbvias, haja o maior número possível de semelhanças com a forma americana de recuperação da inflação reprimida 1.0, e o menor número possível com relação ao caso polonês de 2.0. O que sabemos é que uma parte importante – embora não saibamos quão grande – do fluxo adicional de dinheiro que fluiu para o mercado e ficou temporariamente imobilizado como uma saliência inflacionária é ativada no mercado de ativos. Seus preços já estão subindo e vão continuar a subir por algum tempo. Isto adicionalmente reforça as expectativas inflacionárias e estimula a especulação. O início de uma bolha especulativa já pode ser notado em alguns segmentos do mercado de ativos, especialmente no mercado imobiliário. Inevitavelmente, chegará o momento em que ela explodirá, causando novos fenômenos de crise. Isso pode ser contrabalançado pela tributação dirigida das

transações especulativas para moderar seu escopo. Os preços de outros ativos, sobretudo de muitas matérias-primas, especialmente petroquímicas e metais, ações em algumas bolsas de valores e moedas criptográficas, continuarão a se comportar de forma caótica, embora com tendência a fortes aumentos. Não há dúvida de que o relativo excesso de dinheiro em circulação é uma grelha para o moinho do nascente mercado de moedas criptográficas, onde as quedas serão tão espetaculares quanto as subidas.

A síndrome 3.0 é, afinal, qualitativamente diferente dos casos anteriores 1.0 e 2.0. É, portanto, necessário atenuar as expectativas inflacionárias, também na narrativa pública profissional. Acima de tudo, os empresários devem ser encorajados a investir na produção por vários meios. Isto pode ser facilitado pelo aumento dos investimentos públicos complementares, o que, no caso dos Estados Unidos, a administração do presidente Joe Biden pretende fazer em grande escala, chegando a trilhões de dólares. A União Europeia planeja gastar, até o final de 2026, € 750 bilhões dos fundos comuns, como parte do Plano de Recuperação e Resiliência. Esses fundos, na forma de empréstimos e doações, em proporções especificadas, irão para os 27 Estados-membros, que os distribuirão no âmbito dos Planos Nacionais de Recuperação. Este gasto público sem dúvida atrairá investimentos privados que, se bem direcionados pelo mercado, criarão novas capacidades de produção, absorvendo o fluxo crescente da demanda.

A população, em contrapartida, precisa estar continuamente convencida sobre a sensação de uma economia sustentável. Se nós, involuntariamente, economizamos algum dinheiro sob uma espécie de pressão temporária, não devemos correr com ele para o mercado desbloqueado assim que chegar um tempo melhor – porque eles o farão –, mas, sim, convertê-lo em poupança voluntária por pura força de vontade: para melhores férias, para melhorias no lar, para a educação contínua, para o financiamento adicional de nosso padrão de vida futuro, para complementar nossas pensões. Só por precaução.

## REFERÊNCIAS

ADIRIM, I. G. **Stagflation in the U.S.S.R.** Falls Church: Delphic Associates, 1983.

AMADEO, K. US inflation rate by year from 1929 to 2023. **The Balance**, 1 Mar. 2021a. Disponível em: <<https://www.thebalance.com/u-s-inflation-rate-history-by-year-and-forecast-3306093>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. US GDP by year compared to recessions and events. **The Balance**, Apr. 2021b. Disponível em: <<https://www.thebalance.com/us-gdp-by-year-3305543>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BELL, D. A. **The China model**: political meritocracy and the limits of democracy. New Jersey: Princeton University Press, 2015.

BLANCHARD, O. *et al.* (Ed.). **In the wake of the crisis**: leading economists reassess economic policy. Cambridge: The MIT Press, 2012. 256 p.

BLEJER, M. I.; SKREB, M. (Ed.). **Transition**: the first decade. Cambridge: The MIT Press, 2001.

BLINDER, A. S. **Economic policy and the great stagflation**. New York: Academic Press, 1979.

CHARLESWORTH, H. K. **The economics of repressed inflation**. Routledge, Abigdon, Oxon, 2003.

DABROWSKI, M. Transition to a market economy: a retrospective comparison of China with countries of the former Soviet block. **Acta Oeconomica**, v. 70, n. 4, p. 15-45, 2020.

ECONOMY, E. C. **The third world revolution**: Xi Jinping and the new Chinese state. New York: Oxford University Press, 2018.

ELLMAN, M. János Kornai: economics, methodology and policy. **Cambridge Journal of Economic**, v. 45, n. 2, p. 371-390, 2021.

GALBRAITH, J. K. **The end of normal**: the great crisis and the future of growth. New York: Simon and Schuster, 2014.

GUITIÁN, M.; MUNDELL, R. (Ed.). **Inflation and growth in China**: proceedings of a conference held in Beijing, China, May 10-12, 1995. Washington: IMF, 1996. 305 p.

GUS – GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY. **Produkt krajowy brutto w 2020 roku**: szacunek wstępny. Warszawa: GUS, 2021.

HARVEY, D. **A brief history of neoliberalism**. New York: Oxford University Press, 2005.

HESSLER, P. Manufacturing Diplomacy. **The New Yorker**, China, p. 50-59, Mar. 2021.

HICKS, J. R. **The empty economy**. London: Lloyds Bank Limited, 1947. (Lloyds Bank Review New Series, n. 5).

HOWARD, D. H. A note on hidden inflation in the Soviet Union. **Soviet Studies**, v. 28, n. 4, p. 599-608, Oct. 1976.

HUANG, Y. **Cracking the China conundrum**: why conventional economic wisdom is wrong. New York: Oxford University Press, 2017.



JAKUBOWICZ, A. Spadek i wzrost gospodarczy w okresie transformacji polskiej gospodarki. *In: KONGRES EKONOMISTÓW POLSKICH EKONOMIŚCI DLA ROZWOJU PODSUMOWANIE*, 10., 2020, Poland. **Anais...** [s.l.]: PTE, 2020.

KOŁODKO, G. W. Inflationary alternative. **Polish News Bulletin of the British and American Embassies Economic Review**, n. 18/84, p. 14-22, 1984.

\_\_\_\_\_. The repressed inflation and inflationary overhang under socialism. **Bureau of Economic and Business Research**, Illinois, n. 1228, 1986.

\_\_\_\_\_. **Hyperinflation and stabilization in postsocialist economies**: the case of Poland, Vietnam, and Yugoslavia. Warsaw: IF, 1990. (Working Paper, n. 16).

\_\_\_\_\_. Polish hyperinflation and stabilization 1989-1990. **Economic Journal on Eastern Europe and the Soviet Union**, n. 1, p. 9-36, 1991.

\_\_\_\_\_. Economics of transition: from shortageflation to stagflation – the case of Poland. *In: CLESSE, A.; TÖKÉS, R. (Ed.). Preventing a new East-West divide: the economic and social imperatives of the future Europe*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1992. p. 172-181.

\_\_\_\_\_. **From shock to therapy**: the political economy of postsocialist transformation. New York: Oxford University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. Socialism, capitalism, or chinism? **Communist and Post-Communist Studies**, v. 51, n. 4, p. 285-298, 2018.

\_\_\_\_\_. **China and the future of globalization**: the political economy of China's rise. London: I.B. Tauris, 2020.

\_\_\_\_\_. **The quest for development success**: bridging theoretical reasoning with economic practice. Lanham: Lexington Books, 2021.

KOŁODKO, G. W.; GOTZ-KOZIERKIEWICZ, D.; SKRZESZEWSKA-PACZEK, E. **Hyperinflation and stabilization in postsocialist economies**. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1990.

KOŁODKO, G. W.; MCMAHON, W. Stagflation and shortageflation: a comparative approach. **Kyklos**, v. 40, n. 2, p. 176-197, 1987.

KOŁODKO, G. W.; NUTI, D. M. **The polish alternative**: old myths, hard facts, and new strategies in the successful transformation of the polish economy. Helsinki: The United Nations University World Institute for Development Economics Research, 1997. (Research for Action, n. 33).

KORNAI, J. **Economics of shortage**. North-Holland: Elsevier Science, 1980.

\_\_\_\_\_. **Growth, shortage, and efficiency:** a macrodynamic model of socialist economy. Oxford: Basil Blackwell, 1982.

\_\_\_\_\_. The soft budget constraints. **Kyklos**, v. 39, n. 1, p. 3-30, 1986.

\_\_\_\_\_. **The socialist system:** the political economy of communism. New Jersey: Princeton University Press, 1992.

\_\_\_\_\_. **From socialism to capitalism:** eight essays. Budapest: Central European University, 1998.

\_\_\_\_\_. **From socialism to capitalism.** Budapest – New York: Central European University Press, 2008.

KORNAI, J.; QIAN, Y. **Market and socialism:** in the light of the experiences of China and Vietnam. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2009.

LASKI, K. The stabilization plan for Poland. **Wirtschaftspolitische Blätter**, n. 5, p. 444-458, 1990.

LIN, J. Y. **Lessons of China's transition from a planned to a market economy.** Warsaw: Leon Kozminski Academy of Entrepreneurship and Management, 2004. (Distinguished Lectures Series, n. 16).

LOPEZ, J. A.; MICHENER, K, J. **Uncertainty and hyperinflation:** European inflation dynamics after World War I. San Francisco: Federal Reserve Bank of San Francisco, 2018. (Working Paper, n. 6).

MUNDELL, R. Great contractions in transition economies. *In:* DUBROVNIK CONFERENCE ON TRANSITION ECONOMIES, 1., 1995, Dubrovnik. **Anais...** [s.l.]: [s.n.], 1995.

\_\_\_\_\_. Inflation and growth in the transition economies. *In:* GUITIÁN, M.; MUNDELL, R. (Ed.). **Inflation and growth in China:** proceedings of a conference held in Beijing, China, May 10-12, 1995. Washington: IMF, 1996. p. 100-106.

NBP – NARODOWY BANK POLSKI. **Należności i zobowiązania monetarnych instytucji finansowych i banków.** Warszawa: NBP, 2021. Disponível em: <[https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/pieniezna\\_i\\_bankowa/nal\\_zobow.html](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/pieniezna_i_bankowa/nal_zobow.html)>.

NUTI, D. M. Hidden and repressed inflation in Soviet-type economies: definitions, measurements, and stabilization. **Contributions to Political Economy**, v. 5, p. 37-82, 1986.

\_\_\_\_\_. Crisis, reform, and stabilization in Central Eastern Europe: prospects and western response. *In:* SALIMBENI, P. (Ed.). **La grande Europa, la nuova Europa:** opportunità e rischi. Siena: Monte dei Paschi di Siena, 1990.

\_\_\_\_\_. Kornai: shortage versus surplus economies. **Acta Oeconomica**, v. 68, n. 1, p. 85-98, 2018a.

\_\_\_\_\_. The rise and fall of socialism. **Dialogue of Civilizations Research Institute**, 18 May 2018b. Disponível em: <[https://doc-research.org/2018/05/rise\\_and\\_fall\\_of\\_socialism/](https://doc-research.org/2018/05/rise_and_fall_of_socialism/)>. Acesso em: 23 abr. 2021.

PODKAMINER, L. Macroeconomic policy for the transitional reforms in the centrally-planned economies. In: KOVÁCS, J. M.; TARDOS, M. (Ed.). **Reform and transformation in eastern Europe: soviet-type economics on the threshold of change**. London: Routledge, 1992. p. 263-282.

POPOV, V. **Shock therapy versus gradualism reconsidered: lessons from transition economies after 15 years of reforms**. Warsaw: Tiger, 2006. (Working Paper Series, n. 82).

\_\_\_\_\_. **Mixed fortunes: an economic history of China, Russia, and the West**. New York: Oxford University Press, 2014.

PORTES, R. The control of inflation: lessons from East European experience. **Economica**, v. 44, n. 174, p. 109-129, 1977.

POZNANSKI, K. **Poland's protracted transition: institutional change and economic growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

REINSDORF, M. B. **Covid-19 and the CPI: is inflation underestimated?** Washington: IMF, 2020. (Working Paper, n. 224).

ROSATI, D. K. **The Polish road to capitalism: a critical appraisal of the balcerowicz plan**. London: Thames Polytechnic; School of Social Sciences, 1991.

STEINER, J. E. Disguised inflation in soviet industry. **Journal of Comparative Economics**, v. 3, p. 278-287, 1982.

THALER, R. H. **Misbehaving: the making of behavioral economics**. New York: W.W. Norton Company, 2016.

THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. **Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness**. London: Penguin Books, 2009.

THE FED should explain how it will respond to rising inflation. **The Economist**, 17 Apr. 2021. Disponível em: <<https://econ.st/2Wh6Ata>>.

THE WORLD'S consumers are sitting on piles of cash. Will they spend it? **The Economist**, 13 Mar. 2021. Disponível em: <<https://econ.st/3kasLcg>>.

WILES, P. Soviet consumption and investment prices, and the meaningfulness of real investment. **Soviet Studies**, v. 34, p. 289-295, 1982.

WILLIAMSON, J. **Differing interpretations of the Washington consensus**. Warsaw: Leon Kozminski Academy of Entrepreneurship and Management, 2005. (Distinguished Lectures Series, n. 17).

WILLIAMSON, S. H. What was the U.K. GDP then? **MeasuringWorth.com**, 2021. Disponível em: <<https://www.measuringworth.com/datasets/ukgdpir/result.php>>. Acesso em: 27 abr. 2021.

WINIECKI, J. Costs of transition that are not costs: on non-welfare-reducing output fall. **Rivista di Politica Economica**, n. 6, p. 85-94, 1991.

WOLF, M. **Why globalization works**. New Haven: Yale University Press, 2004.

XU, B. **The source of China's confidence**: how to understand socialism with Chinese characteristics. Beijing: Foreign Languages Press, 2019.



# LA INTEGRACIÓN REGIONAL SUDAMERICANA FRENTE A LA PANDEMIA DEL COVID-19: UN ANÁLISIS GEOPOLÍTICO DE LOS IMPACTOS EN EL MERCOSUR Y EN LA REGIÓN

Lucas Kerr-Oliveira<sup>1</sup>

Félix Pablo Friggeri<sup>2</sup>

Astrid Yanet Aguilera Cazalbón<sup>3</sup>

Ana Karolina Morais Silva<sup>4</sup>

El mundo enfrenta hoy una conjugación de crisis sin precedentes, a causa de la pandemia del COVID-19. La principal crisis, que afecta, en primer lugar, a la salud pública mundial, es la crisis epidemiológica. A esta, se le suman una profunda crisis económica y geopolítica, marcada por la competencia entre las potencias globales. En ese sentido, el objetivo de este artículo es analizar los impactos económicos de la pandemia de COVID-19 sobre el Mercado Común del Sur (Mercosur) desde la perspectiva de la geopolítica. Adoptamos en la investigación un abordaje cualitativo y analítico, apoyándonos en las contribuciones teóricas de la geopolítica y en datos de las crisis sanitaria y económica desencadenada por la pandemia del coronavirus en los países del Mercosur. Las principales técnicas de investigación son la revisión bibliográfica de artículos, libros, tesis y noticias que abordan los temas del trabajo, y la consulta a fuentes primarias como documentos y sitios oficiales gubernamentales para la compilación y sistematización de datos sobre la crisis del COVID-19 en los países del Mercosur y la economía de los países del bloque. En base a las informaciones estudiadas, observamos que las relaciones comerciales del Mercosur han sido profundamente afectadas por la crisis actual. En ese sentido, en caso que se mantenga la tendencia geopolítica a la desintegración regional, es probable que la recuperación económica y social de la región post pandemia sea lenta y difícil.

**Palabras clave:** integración regional; Sudamérica; Mercosur; COVID-19; pandemia.

## A INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA FRENTE À PANDEMIA DA COVID-19: UMA ANÁLISE GEOPOLÍTICA DOS IMPACTOS NO MERCOSUL E NA REGIÃO

O mundo vive atualmente uma combinação sem precedentes de crises, causada pela pandemia de Covid-19. A principal crise, que atinge principalmente a saúde pública mundial, é a epidemiológica. Soma-se a isso uma profunda crise econômica e uma geopolítica, marcada pela competição entre potências globais. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é analisar os impactos econômicos da pandemia de Covid-19 no Mercado Comum do Sul (Mercosul), sob a ótica da geopolítica. Adotamos uma abordagem qualitativa e analítica na pesquisa, contando com aportes teóricos da geopolítica

---

1. Profesor en el Programa de Posgrado en Integración Contemporánea de América Latina (PPG-ICAL), de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA) y coordinador del Núcleo de Estudios Estratégicos, Geopolítica e Integración Regional (NEEGI). Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-6750-3687>>. E-mail: <[lucaskerrooliveira@gmail.com](mailto:lucaskerrooliveira@gmail.com)>.

2. Profesor en el PPG-ICAL/UNILA. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-9365-6698>>. E-mail: <[fpfriggeri@hotmail.com](mailto:fpfriggeri@hotmail.com)>.

3. Becaria do programa de Demanda Social de la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (DS/CAPES) en el PPG-RI de la UERJ e investigadora del NEEGI. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-6454-132X>>. E-mail: <[astridcazalbon@gmail.com](mailto:astridcazalbon@gmail.com)>.

4. Becaria DS-UNILA en el PPG-ICAL e investigadora del NEEGI. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-5627-9325>>. E-mail: <[anakmorais96@gmail.com](mailto:anakmorais96@gmail.com)>.

e dados das crises econômicas e de saúde desencadeadas pela pandemia do coronavírus nos países do Mercosul. As principais técnicas de pesquisa são a revisão bibliográfica de artigos, livros, teses e notícias que abordem os temas do trabalho, e a consulta a fontes primárias como documentos e sites oficiais dos governos para a compilação e sistematização de dados sobre a crise de Covid-19 nos países do Mercosul e a economia dos países do bloco. Com base nas informações levantadas, observamos que as relações comerciais do Mercosul foram profundamente afetadas pela crise atual. Nesse sentido, se a tendência geopolítica de desintegração regional continuar, é provável que a recuperação econômica e social da região pós-pandemia seja lenta e difícil.

**Palavras-chave:** integração regional; América do Sul; Mercosul; Covid-19; pandemia.

## **SOUTH AMERICAN REGIONAL INTEGRATION FACING THE COVID-19 PANDEMIC: A GEOPOLITICAL IMPACT ANALYSIS IN MERCOSUR AND REGION**

The world is currently experiencing an unprecedented combination of crises caused by the pandemic of COVID-19. The main crisis, which mainly affects global public health, is the epidemiological one. Added to this there are a deep economic crisis and a geopolitical crisis, characterized by the competition of global powers. In this sense, the objective of this article is to analyze the economic impacts of COVID-19 pandemic in the Southern Common Market (Mercosur) from a geopolitical perspective. We adopt a qualitative and analytical approach, relying on the theoretical contributions of Geopolitics and the data regarding the economic and health crises in the MERCOSUR countries. The main research techniques are the bibliographic review of articles, books, theses and news covering the topics abovementioned, and the consultation of primary sources such as documents and government's official websites to compile and systematize data on the COVID-19 crisis in the Mercosur countries and the economy of the bloc countries. The results show that Mercosur's trade relations have been deeply affected by the current crisis. In this sense, if the geopolitical trend of regional disintegration continues, it is likely that the region's post-pandemic economic and social recovery will be slow and difficult.

**Keywords:** regional integration; South America; Mercosur; COVID-19; pandemic.

JEL: F5; F15.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm26art6>

Data de envio do artigo: 17/7/2021. Data de aceite: 10/8/2021.

### **1 INTRODUCCIÓN**

El mundo enfrenta hoy una conjugación de crisis sin precedentes, provocada por la actual pandemia del COVID-19, como resultado de la diseminación global del coronavirus (SARS-Cov2). La crisis epidemiológica, con sus impactos sanitarios y médico-hospitalarios, puede ser considerada la más grande de esta modalidad desde la Gripe Española (1918-1920). La crisis económica y social, a su vez, es la más seria desde la Crisis de 1929.

Estas dos crisis se combinan con la crisis geopolítica global, que puede ser considerada como una de las más graves del sistema interestatal en las últimas décadas y muestra, en forma preocupante, una similitud con las crisis que han precedido las Guerras Mundiales y con los períodos más conflictivos de la Guerra

Fría. Esta última está marcada por la profundización de la competencia entre las potencias por áreas de influencia (entre las grandes potencias y bloques regionales rivales), incluyendo las disputas por el control de mercados y fuentes de recursos naturales y energéticos estratégicos, generando impactos en todas las regiones del globo (Kerr-Oliveira *et al.*, 2016; Kerr-Oliveira, 2020).

Sudamérica ha sido fuertemente impactada por estas múltiples crisis. Desde antes de la pandemia, la región ya enfrentaba una crisis geopolítica que afectó a sus procesos de integración, debido a la polarización política dentro y entre los países de la región. Tal crisis se ha agudizado como consecuencia de los eventos causados por el COVID-19, y ha demostrado que la región ha perdido gran parte de su capacidad para la coordinación político-institucional que había construido durante los primeros años del siglo XXI con sus instituciones regionales.

Así, teniendo en cuenta los efectos duraderos que esta gran crisis podría tener, el objetivo central de este artículo es realizar un análisis geopolítico de los impactos económicos de la pandemia del COVID-19 sobre el Mercado Común del Sur (Mercosur). Nuestra pregunta inicial es: ¿cómo el COVID-19 ha afectado la Integración Regional Sudamericana? Trabajamos bajo la premisa de que las instituciones de integración regional fortalecidas y estabilizadas son un aspecto fundamental para la pronta recuperación económica de Sudamérica, la cual a su vez depende de la articulación de políticas eficaces entre los países de la región.

En este sentido, adoptamos la hipótesis de que la crisis económica desencadenada por el coronavirus en Sudamérica dejará profundas secuelas en el ya debilitado proceso de integración sudamericano. Esto, por lo tanto, deviene en más desafíos para la retomada post COVID-19 en la región y, desde la perspectiva de la geopolítica, afecta la posición que ocupa Sudamérica en el sistema interestatal, sus capacidades y posibilidades estratégicas, a corto y medio plazo.

Para desarrollar este estudio, realizamos un abordaje cualitativo y analítico, apoyándonos en las contribuciones teóricas de la geopolítica y datos de las crisis sanitaria y económica desencadenada por la pandemia del coronavirus en los países del Mercosur. Utilizamos como técnica de investigación la revisión bibliográfica de artículos, libros, tesis y noticias que abordan los temas del trabajo, además de la compilación y sistematización de datos sobre la crisis del COVID-19 en los países del Mercosur y la economía de los países del bloque, con la consulta de fuentes primarias, como documentos y sitios oficiales gubernamentales.

En la primera sección del texto hacemos algunas consideraciones sobre la geopolítica de la integración regional sudamericana, abordando la definición misma de lo que es la integración. En seguida, el texto describe los aspectos de las crisis anteriores a la pandemia, en la segunda sección, la crisis política-institucional que afectó principalmente UNASUR y, en la tercera sección los aspectos



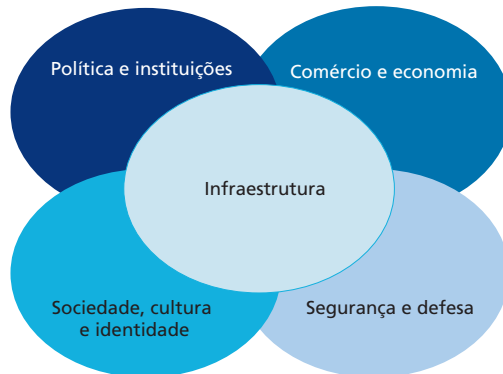
económico-comerciales de la crisis que se han desarrollado en los años recientes en el Mercosur, hasta 2019.

En la cuarta sección, contextualizamos la pandemia de la COVID-19 en América del Sur y presentamos los datos referentes a la crisis sanitaria en los países de la región, y en la sección siguiente, las respuestas a la crisis sanitaria y las dificultades de cooperación y articulación para el enfrentamiento de la pandemia en el ámbito del Mercosur. En la sección siguiente son analizados los conflictos en torno al Arancel Externo Común y a los acuerdos comerciales, que actualmente poseen potencial para empeorar la crisis económica regional en el interior del bloque. Por fin, en la última sección, son desarrolladas algunas consideraciones y análisis geopolíticos de la Crisis de la Integración Regional frente a la pandemia y las consecuencias de la crisis del liderazgo brasileño en la integración, seguido de las consideraciones finales.

## 2 CONSIDERACIONES INICIALES ACERCA DE LA GEOPOLÍTICA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

La Integración Regional es un elemento importante de Poder en el contexto de la intensificación de la disputa interestatal entre las potencias. Como Estrategia, la Integración puede aumentar la capacidad de competencia interestatal en las esferas comercial, económica, política y de seguridad. E inclusive, para estabilizarse y mantenerse en el tiempo, los procesos de integración requieren de una estructura institucional que aumente la disponibilidad de información entre los países miembros y reduzca la desconfianza mutua, creando un espacio común de cooperación entre los países de una determinada región (Cepik, 2005; 2008). A partir de la tipología presentada por Kerr-Oliveira (2012), la Integración Regional se puede analizar básicamente en cinco áreas, vertientes, o conjunto de variables.

FIGURA 1  
Las múltiples vertientes de la geopolítica de la integración regional



Fuente: Kerr-Oliveira (2012).  
Elaboración de los autores.

- Integración Económica y Comercial – que incluye acuerdos comerciales, la formación de un área de libre comercio o una unión aduanera, hasta la coordinación e integración de políticas industriales, macroeconómicas y monetarias.
- Integración Político-Institucional – está basada en foros de debate y diálogo político permanentes, instituciones supranacionales o estructuras federativas bajo la consolidación de una confederación o una federación de los Estados involucrados.
- Integración Sociocultural y Formación de Identidades Comunes – la cultura es uno de los elementos más complejos de los procesos de integración, pero cuanto mayor sea la proximidad lingüística y cultural entre los diferentes pueblos, más fácil es establecer una identidad común entre estos.
- Integración de Seguridad y Defensa – involucra la formación de una coalición temporal, la formación de una alianza militar permanente, procesos de cooperación o de formación de instituciones comunes en las áreas de Seguridad Pública y Seguridad Institucional, o la coordinación e integración de políticas de Defensa.
- Integración de Infraestructura – la construcción de infraestructura común a los países de determinada región es un elemento fundamental para todo y cualquiera proceso de integración regional. Con una infraestructura vial y de comunicaciones adecuada, se puede ampliar la circulación de bienes, servicios y personas, lo que favorece el comercio, la integración de cadenas productivas, facilita el turismo, el flujo de informaciones e incluso la construcción de una identidad común.

Considerando que la integración regional puede constituir nuevos polos de poder mundial, apoyados por bloques de Estados en lugar de un solo Estado, las grandes potencias, especialmente las potencias en decadencia, pueden sentirse amenazadas por la formación de un bloque regional y verse obligadas a sabotear el mencionado proceso de integración. Una vez que el proceso integrador se encuentra en su fase inicial y que aún no existe una alianza militar formal entre los países involucrados, es fundamental que el país líder del proceso de integración tenga la capacidad de defender la integración regional de ataques externos (Kerr-Oliveira, 2012).

Así, en la próxima sección de este artículo se presenta brevemente el problema de las crisis en los procesos de integración política en Sudamérica y la crisis económica en el Mercosur, hasta llegar a las vísperas de la pandemia del Covid-19, que impacta la región a partir de 2020.

### 3 LA CRISIS DE LA INTEGRACIÓN POLÍTICA: LA DECLINACIÓN DEL LIDERAZGO BRASILEÑO Y LA PARALIZACIÓN DE UNASUR

El conjunto de sucesos, dificultades y desafíos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), creada en 2000, llevó a los países integrantes de este foro de diálogo, a impulsar nuevos mecanismos de integración en la esfera política e institucional. Así, en los años 2000, nació el proyecto de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en la cual fue creado el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planificación (Cosiplan) para tratar de las cuestiones de integración infraestructural (Kerr-Oliveira & Schneider Marques, 2015; Coelho Jaeger *et al.*, 2016; Grassi, 2019; Wexell Severo & Magalhães Lima, 2020).

La UNASUR representó el apogeo del esfuerzo por la integración política e institucional en América del Sur en los años 2000, en gran medida, impulsada por la alianza estratégica entre Brasil y Argentina (Grassi, 2019), facilitada por gobiernos favorables a la integración político e institucional. El liderazgo político-diplomático brasileño en los años 2000, puede ser considerado central para comprender el nacimiento de esa organización sudamericanista en su posterior crecimiento en sus años iniciales de existencia (Coelho Jaeger *et al.*, 2016; Coelho Jaeger, 2019; Grassi, Morais Silva & Kerr-Oliveira, 2020). No obstante, el Brasil no logró suceso en consolidar su liderazgo como financiador de la integración de infraestructura (Wexell Severo, 2015; Wexell Severo & Magalhães Lima, 2020). Esto resultó en la posterior crisis del liderazgo político brasileño, que puede ser descrita como una crisis más amplia de su política externa para Sudamérica y para las relaciones Sur-Sur.

Las líneas fundamentales de la Política Externa Activa y Altiva de Brasil, implementada durante el progresismo, se fueron perdiendo después de 2014. Durante más de diez años, pocas decisiones trascendentales en el mundo fueron tomadas sin consultar la posición oficial de Brasil. En el tema financiero, comercial, productivo, ambiental y militar, el país asumió un papel de creciente relevancia. Con Dilma, sobre todo debido al avance de la iniciativa de los BRICS, ese rol se mantuvo, aunque con menos intensidad. En 2016, desvaneció. El actual gobierno condujo a la política exterior de Brasil para un abismo. En pocos años, el país transitó de una posición de player respetable y fundamental en el concierto de las naciones hacia la condición de nación burlesca, grotesca y risible (Wexell Severo, 2020).

La UNASUR, pasó a sufrir gravemente con los conflictos diplomáticos entre los países sudamericanos a partir de 2015-2016, enfrentando una crisis que comenzó entre 2016 y 2017, también influenciada por la extrema polarización política en la región. Luego de que Venezuela, Bolivia, Surinam y Ecuador vetaran la nominación del diplomático argentino José Octavio Bordón para asumir el cargo en la Secretaría General del bloque, sus negociaciones se paralizaron y

varios países se retiraron de la organización (Coelho Jaeger, 2019; Grassi, 2019; Soares Bidarra, 2019; Soares Bidarra, Kerr-Oliveira & Grassi, 2020; Wexell Severo, 2020).

Pese a que el discurso de los países que abandonaron la UNASUR se basaba en las supuestas debilidades e ineficacia del bloque como razón para justificar su salida, lo que se observa en toda la región es un abandono de los proyectos de integración emprendidos a principios del siglo XXI por los gobiernos progresistas. Tales proyectos priorizaban la integración como una estrategia para conceder a Sudamérica más autonomía geopolítica y una mejor inserción internacional. Ahora, gran parte de los gobiernos sudamericanos priorizan una agenda de integración neoliberal, direccionada a tomar los aspectos económico-comerciales como centrales en los procesos de cooperación regionales (Sanahuja & Comini, 2018; Coelho Jaeger, 2019; Soares Bidarra, Grassi & Kerr-Oliveira, 2020; Loss Araújo & Carvalho Neves, 2021).

Además, las hostilidades de países como Brasil y Colombia contra Venezuela, a partir de 2016-2017, han creado más obstáculos al avance de la institución y ello ha comprometido el diálogo político entre los países miembros de UNASUR. En medio de este escenario regional, instituciones como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y mecanismos como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) se han reactivado gradualmente. Así, América del Sur depende cada vez más de mecanismos externos para resolver sus conflictos (Briceño-Ruiz, 2020; Loss Araújo & Carvalho Neves, 2021).

La crisis de la integración ha generado diversas consecuencias para la región, dentro de las cuales resaltamos el impacto del COVID-19, cuyo enfrentamiento no fue realizado de manera coordinada entre los países de la región. Al contrario, las políticas realizadas para hacer frente a la pandemia se dieron de manera completamente desarticulada, en un claro contraste a las medidas tomadas durante la crisis del H1N1 en 2009. En ese entonces, el Consejo Sudamericano de Salud y el Instituto Sudamericano de Gobierno en Salud, ambos en el interior de la UNASUR, actuaron para articular las acciones de los gobiernos sudamericanos (Silva Barros; Borba Gonçalves e Escobar Samurio, 2020). Además, no fue apenas Sudamérica que sufrió con la parálisis de la integración, sino, toda Latinoamérica, como explicado por Cepik & Cossio Rodriguez.

Es un hecho que la tercera ola de regionalismo latinoamericano ha fracasado en gran medida. Pero la rigidez oligopolística de la distribución global de la riqueza y el poder, cada vez más concentrada en unos pocos países y élites, vuelve a plantear el desafío. Y, en el contexto de la pandemia del COVID-19, los costos de la desintegración y la polarización extrema observados en la región en los últimos años, se han destacado dramáticamente.

Otras regiones del mundo clasificadas como en desarrollo, aún menos afectadas por la pandemia, han logrado impulsar políticas más coordinadas y efectivas. El contraste entre los países de la ASEAN y la CELAC, además, indica la necesidad de una organización regional para enfrentar los riesgos y oportunidades que trae el crecimiento de China y el mantenimiento de los Estados Unidos como grandes potencias con intereses globales. Separadamente, los países de América Latina y el Caribe pueden tener más o menos éxito en sus interacciones con los dos gigantes, pero difícilmente podrán cambiar el patrón estructural de inserción internacional semiperiférica (Cepik & Cossio Rodriguez, 2020, p. 97).

Así, el atrofiamiento de las instituciones regionales de integración, también está relacionado con el perfil de las relaciones subordinadas y dependientes que Sudamérica y Latinoamérica mantienen con las grandes potencias globales. En general, las potencias han dado preferencia a acuerdos bilaterales, lo que disminuye el poder de negociación de los países de la región y de la región en cuanto bloque de países. Como ejemplos, podemos mencionar la estrategia estadounidense de firmar acuerdos bilaterales de libre comercio con los países sudamericanos, o la preferencia china por acuerdos bilaterales de inversiones, mientras que la presencia china en la región lleva a una disminución de los intercambios comerciales intra-regionales (Alvarez, 2020).

Por otro lado, el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), creado el 2019 por el gobierno de Chile con apoyo del gobierno colombiano con la propuesta de sustituir la UNASUR, no pudo actuar en el enfrentamiento a la crisis sanitaria. Esta se trata de una iniciativa que no posee una institucionalidad bien definida y que, por lo tanto, no ha cumplido el rol de una organización de gobernanza regional (Silva Barros, Borba Gonçalves e Escobar Samurio, 2020; Briceno-Ruiz, 2020).

#### **4 LA CRISIS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA-COMERCIAL EN EL MERCOSUR**

En 2020 el comercio internacional fue fuertemente afectado por la pandemia, generando una contracción del comercio global. Las medidas de aislamiento preventivo, provocaron una contracción en la producción, además de las restricciones en las cadenas de aprovisionamiento debido a la fragmentación de la producción mundial de las cadenas de valor. Los servicios, por su parte, también se vieron afectados, especialmente aquellos rubros como viajes y turismo que implican interacción y movimiento de personas. Del lado de la demanda mundial, la contracción se produjo tanto por la recesión macroeconómica que generan los choques de oferta como por la predisposición a “posponer” compras y decisiones de inversión (Zelicovich & Romero, 2020).

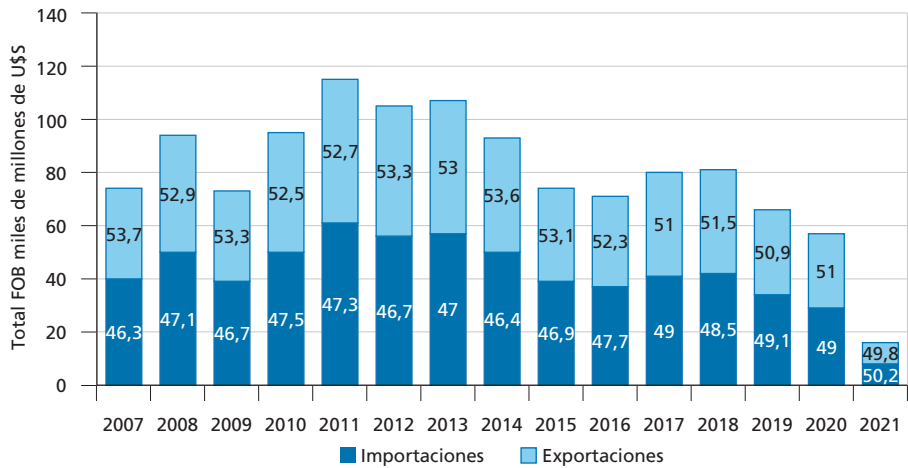
En 2019, el volumen mundial de comercio de bienes había alcanzado US\$ 18.888.714 millones, lo que significaba una reducción de un 3% respecto

al año anterior; mientras que el comercio de servicios, alcanzó el valor de US\$ 6.025.413 millones, un incremento del 2% en relación al año anterior (WTO, 2020). Así, las proyecciones señalaban para el año de 2020 expectativas en las que las tendencias contractivas se acentuaban (Zelicovich & Romero, 2020). Sin embargo, es importante destacar, que la gobernanza del comercio internacional pre-pandemia ya estaba debilitada, arrastrando problemas desde la crisis de los años 2014-2016. Incluso, el comercio había sido considerablemente afectado por el conflicto en las relaciones comerciales entre China y Estados Unidos (Cepal, 2020a).

En ese contexto, América Latina y el Caribe se destaca como la región más golpeada del mundo en desarrollo por la crisis derivada del COVID-19 (Cepal, 2020b). Las consecuencias socioeconómicas de la pandemia han sido exacerbadas por los problemas estructurales que la región arrastra históricamente: la escasa cobertura y acceso a la protección social, la elevada informalidad laboral, la heterogeneidad productiva y la baja productividad. Por ello, una combinación de choques negativos de oferta y demanda afectaron a las relaciones económicas de la región. Sin embargo, en la década previa a la pandemia la región ya mostraba una trayectoria de bajo crecimiento. El desplome del comercio intrarregional desde 2014, ha involucrado la pérdida de capacidades productivas e industriales, menores oportunidades de internacionalización para Pymes y mayor vulnerabilidad a interrupciones del suministro externo y a medidas proteccionistas en un entorno internacional incierto (Cepal, 2021a).

En tal sentido, el choque económico global causado por la COVID-19, también encontró al Mercosur en una frágil condición económica, tras varios años de bajo crecimiento, incluyendo algunos de recesión. El bloque llegó al año 2020 castigado por una profunda crisis, que sería desnudada definitivamente por la Pandemia. Desde la crisis financiera internacional de 2007-2008, cuyos efectos se sintieron principalmente en 2009 - cuando se registró una reducción de un 22% en las exportaciones intra bloque y un 24 % de las importaciones, el comercio entre los países del Mercosur viene siendo perjudicado. A pesar de haber superado aquella crisis internacional con relativo éxito, lo que quedó demostrado por el fuerte crecimiento del comercio en los años siguientes, alcanzando en 2010 y 2011, un crecimiento de 29% y 21% en las exportaciones intra-bloque y de 33% y 20% en las importaciones, los problemas en el Mercosur se profundizaron nuevamente unos años más tarde. En 2014, 2015 y 2016, el comercio intra-bloque presentó una reducción, de -12%, -20% y -6% respectivamente en las exportaciones, y de -14%, -19% y -3% respectivamente en las importaciones, lo que puede ser observado en los gráficos 1, 2, 3 y en las tablas 1 y 2, a continuación (Secem, 2021).

GRÁFICO 1

Exportaciones e importaciones anuales (FOB) de bienes en el Mercosur<sup>1</sup> (2007-2021)

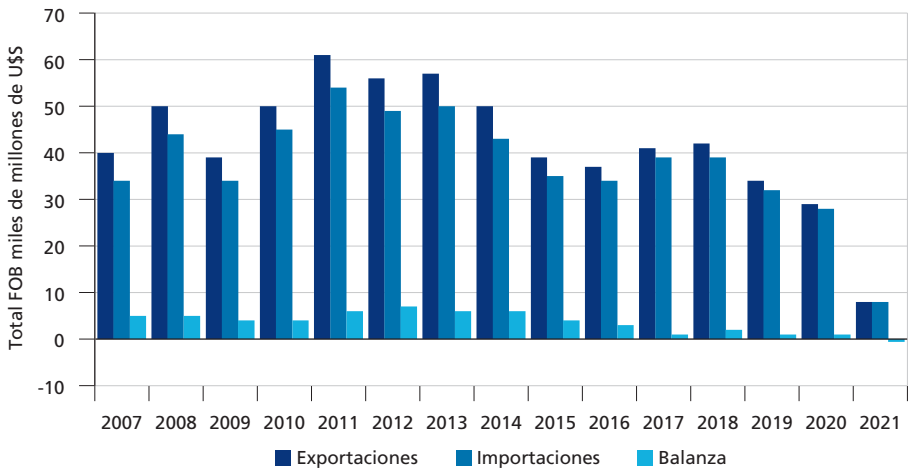
Fuente: Secem (2021).

Nota: <sup>1</sup> Considerando a los miembros fundadores (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y a Venezuela.

GRÁFICO 2

Comercio intrarregional anual de bienes en el Mercosur<sup>1</sup> (2007-2021)

(En U\$S miles de millones)



Fuente: Secem (2021).

Nota: <sup>1</sup> Considerando a los miembros fundadores (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y a Venezuela.

La crisis sanitaria del COVID-19 provocó un gran impacto en los vínculos comerciales del Mercosur. Los gráficos 1 y 2, junto a la tabla 1, muestran datos de comercio intrarregional de bienes intra-Mercosur desde 2007 hasta el primer trimestre de 2021, mientras que el gráfico 3 y la tabla 2 muestran los datos del

comercio de Servicios para ese mismo periodo. Se observa que las exportaciones e importaciones, tanto de bienes como de servicios intra-bloque, tuvieron un marcado descenso con la pandemia. En 2020 el volumen de las exportaciones de bienes intra-bloque se redujo un 12% respecto al 2019. Lo mismo sucedió para el caso de las importaciones de bienes, que también se redujeron en un 12%. El impacto en el comercio intra-bloque de servicios fue mucho más significativo. En el caso de las exportaciones, en 2020 estas se redujeron en un 23% respecto a 2019, en tanto que las importaciones de servicios intra-bloque se redujeron un 32%. No obstante, es necesario señalar que esta caída en el comercio intra bloque ya se observaba en 2018, antes de la pandemia, principalmente en el comercio de bienes (Secem, 2021). Así, de acuerdo con Wexell Severo (2020), es posible describir que la economía del MERCOSUR “ya estaba enferma” cuando llegó la crisis de la pandemia en 2020, en gran medida por la pérdida del ya debilitado liderazgo brasileño. En las palabras del autor:

se identifica claramente un empeoramiento de la situación después del giro neoliberal del equipo económico de Dilma Rousseff, en 2015, y de las acciones de su vice Michel Temer, quien intensificó el liberalismo, empujado por muchos de los mismos economistas ortodoxos de la administración anterior. El nuevo gobierno, desde 2019, generó dificultades todavía más profundas. Los últimos dos años representaron el ocaso de los ya retraídos resultados económicos, empeorados por una crisis social sin precedentes (Wexell Severo, 2020).

Además, el bloque se encontraba en fase de negociaciones comerciales tendientes a una mayor apertura hacia terceros países y regiones (Cepal, 2020c). Productos manufacturados, como vehículos, autopartes, productos químicos y combustibles sufrieron las bajas más sensibles en materia de exportaciones de Argentina y Brasil, lo que se explica principalmente por la menor demanda intrarregional (Benedictis, 2020). Por el predominio que tienen los bienes manufacturados en la canasta de comercio intra bloque – en contraste con los productos exportados por el MERCOSUR al resto del mundo, fundamentalmente agroindustriales –, la reducción de los intercambios al interior del bloque trae aparejada la progresiva primarización de las exportaciones de los países que lo integran (Cepal, 2020c).

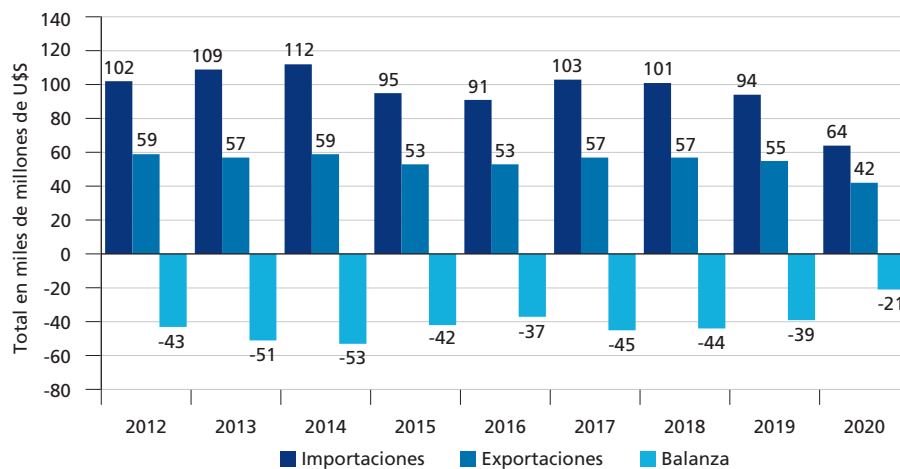
Por otra parte, durante 2019 los países del Mercosur intensificaron sus vínculos comerciales con socios ajenos al bloque (y a la región), tendencia verificada a lo largo de la última década. En ese año, las exportaciones destinadas a otros países del bloque representaron apenas el 10,6% de sus exportaciones totales, el porcentaje más bajo desde la creación del Mercado Común (Cepal, 2020c). Es decir, que el comercio al interior del bloque fue perdiendo cada vez más peso, mientras que se consolidaron los países asiáticos como principales destinos de exportación (Benedictis, 2020).



GRÁFICO 3

Comercio intrarregional de servicios anuales en el Mercosur<sup>1</sup> (2012-2020)

(En U\$S miles de millones)



Fuente: Secem (2021).

Nota: <sup>1</sup> Considerando sólo a los miembros fundadores (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

TABLA 1

Comercio intrarregional de bienes en el Mercosur<sup>1</sup> (2007-2021)

Año	Exportaciones		Importaciones		Balanza FOB (U\$S)
	Total FOB (U\$S)	Variación <sup>2</sup> (%)	Total FOB (U\$S)	Variación <sup>2</sup> (%)	
2007	40.156.759.139,47	0	34.681.836.053,80	0	5.474.923.085,67
2008	50.141.811.693,35	25	44.601.042.920,53	29	5.540.768.772,82
2009	39.005.616.396,29	-22	34.119.844.305,92	-24	4.885.772.090,37
2010	50.334.585.728,29	29	45.484.615.311,24	33	4.849.970.417,05
2011	61.075.244.467,37	21	54.739.111.816,42	20	6.336.132.650,95
2012	56.041.332.541,40	-8	49.007.257.598,41	-10	7.034.074.942,99
2013	57.263.747.817,30	2	50.696.741.258,98	3	6.567.006.558,32
2014	50.130.963.809,10	-12	43.477.995.117,14	-14	6.652.968.691,96
2015	39.931.111.433,90	-20	35.215.152.439,90	-19	4.715.958.994,00
2016	37.386.874.746,92	-6	34.116.837.470,28	-3	3.270.037.276,64
2017	41.043.762.728,37	10	39.412.713.990,67	16	1.631.048.737,70
2018	42.429.168.807,93	3	39.935.469.735,51	1	2.493.699.072,42
2019	34.066.326.341,68	-20	32.846.647.315,26	-18	1.219.679.026,42
2020	29.927.490.141,54	-12	28.751.671.911,11	-12	1.175.818.230,43
2021	8.837.148.574,05	15	8.905.154.484,65	23	-68.005.910,60

Fuente: Secem (2021).

Notas: <sup>1</sup> Considerando a los miembros fundadores y a Venezuela.<sup>2</sup> Datos parciales del año 2021, y el mismo período del año anterior.

**TABLA 2**  
**Comercio intrarregional de servicios en el Mercosur<sup>1</sup> (2012-2020)**

Año	Exportaciones		Importaciones		Balanza (US\$)
	Total (US\$)	Variación (%)	Total (US\$)	Variación (%)	
2012	59.043.805.146,91	0	102.135.459.042,07	0	-43.091.653.895,16
2013	57.657.957.514,78	-2	109.453.238.843,58	7	-51.795.281.328,81
2014	59.218.360.887,70	3	112.228.965.913,83	3	-53.010.605.026,13
2015	53.044.735.220,65	-10	95.145.806.699,22	-15	-42.101.071.478,57
2016	53.349.813.085,90	1	91.016.947.890,96	-4	-37.667.134.805,06
2017	57.816.730.468,80	8	103.534.282.206,99	14	-45.717.551.738,19
2018	57.706.258.013,49	0	101.717.116.635,94	-2	-44.010.858.622,45
2019	55.333.825.932,78	-4	94.815.985.915,58	-7	-39.482.159.982,80
2020	42.613.920.153,01	-23	64.588.610.313,48	-32	-21.974.690.160,46

Fuente: Secem (2021).

Nota: <sup>1</sup> Considerando sólo a los miembros fundadores.

Dado que el bloque se destaca por su producción agropecuaria, que son la base de sus exportaciones, los efectos de la pandemia sobre los precios mundiales de *commodities* tuvieron un gran impacto. Las medidas adoptadas por grandes consumidores de estos bienes, como China, que implicaron una baja en la demanda de estos bienes (Benedictis, 2020) perjudicaron al MERCOSUR al generar una reducción en los precios internacionales.

## 5 LA PANDEMIA DE LA COVID-19 EN SUDAMÉRICA: DESCRIPCIÓN INICIAL

Tras más de un año y medio desde el inicio de la crisis provocada por el coronavirus, Sudamérica cuenta con el mayor número acumulado de casos y muertes proporcionales en el mundo, por lo que se puede afirmar que, hasta el momento, es la región más afectada por la pandemia.

Hasta el inicio de julio de 2021, la región de América del Sur sumaba más de 78 millones de casos, y ya había superado la catastrófica marca de 1 millón de muertes confirmadas de la COVID-19 (Our World in Data, 2021). Esto significa que América del Sur es la segunda región del mundo con mayor cantidad de muertos, después de Europa (1,11 millón), y al frente de América del Norte (907 mil) y Asia (813 mil muertes). Esto representa cerca de un 25% del total mundial, mientras que Sudamérica tiene solamente 5,5% del total de la población mundial.

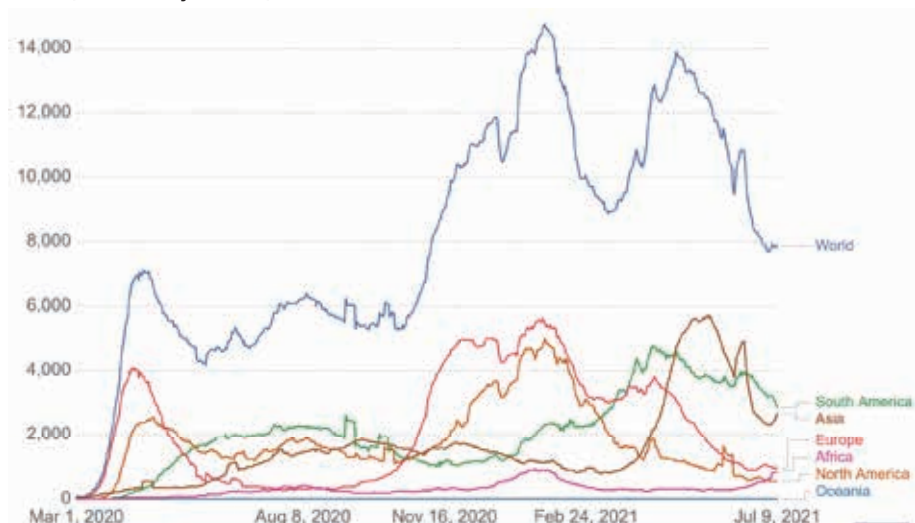
Es decir, actualmente, en Sudamérica, una persona tiene una probabilidad casi 5 veces más grande de morir de Covid-19 que la media mundial, habiendo un 50% más de probabilidad de morir en América del Norte, y una probabilidad 14 veces más grande de morir en Asia. Además, considerando el número de casos relativos a la población total, Sudamérica es, actualmente, la región más afectada

por la pandemia, con casi 2,4 mil muertos por millón de personas, como puede ser visualizado en los gráficos 4 y 5.

Uno de los problemas más complicados de resolver y que se puede observar en este ciclo de la pandemia en Sudamérica, fue la baja tasa de testeo de la población con mayor probabilidad de contactos con infectados o con la población en general. Los datos registraron gran variación entre los países sudamericanos. Esto está representado en el gráfico 6, que muestra el número de tests por país, incluyendo países de Sudamérica y de otras regiones, para fines comparativos.

#### GRÁFICO 4

#### Número total de nuevas muertes diarias confirmadas por COVID-19, por región (mar. 2020-jul. 2021)

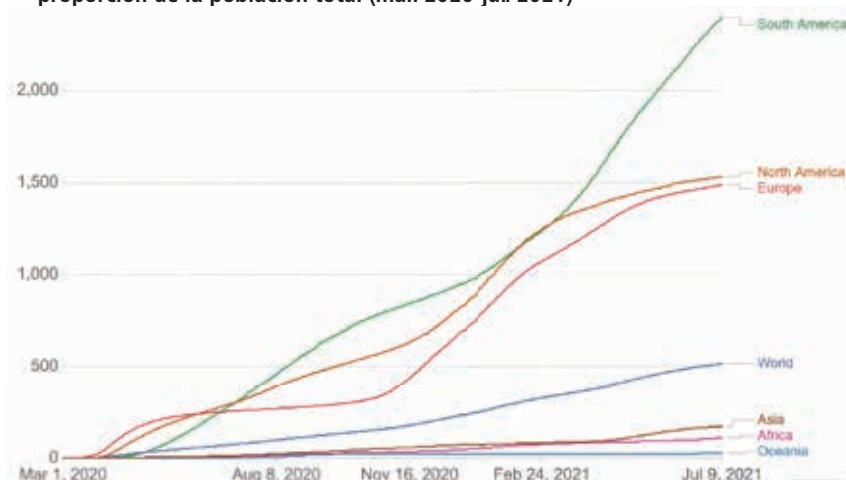


Fuente: Elaboración de los autores a través de la plataforma *online* Our World in Data (2021), con datos de la evaluación de la pandemia de la Johns Hopkins University CSSE Covid19 Data (2021).

- Obs.: 1. Considera el total de nuevas muertes por día por región, independiente de la proporción por la cantidad de habitantes. El número de casos confirmados es menor que el de casos probables, principalmente debido a la baja tasa de testeo, limitada en proporción al número de casos reales. Actualizado el 10 de julio de 2021.
2. Ilustración cuyos diseños y textos no pudieran ser estandarizados y revisados en virtud de las condiciones técnicas de los archivos originales (nota del Editorial).

GRÁFICO 5

**Número acumulado de muertes confirmadas por COVID-19 en Sudamérica, como proporción de la población total (mar. 2020-jul. 2021)**

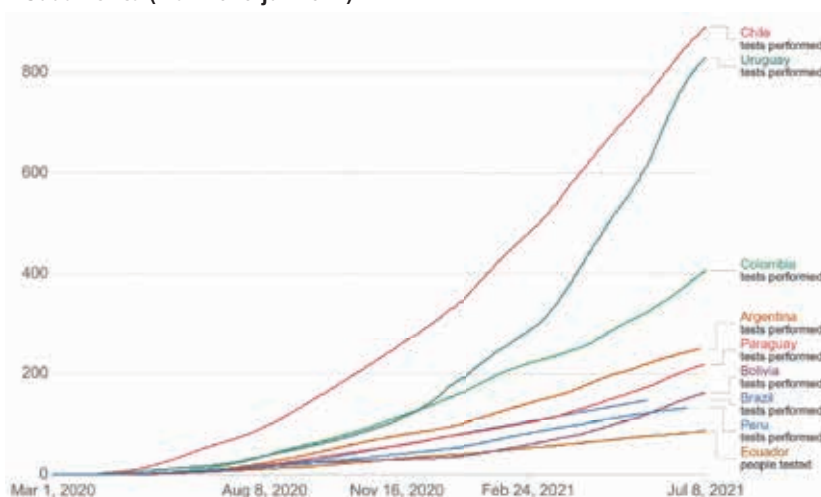


Fuente: Elaboración de los autores a través de la plataforma *online* Our World in Data (2021), con datos de la evaluación de la pandemia de la Johns Hopkins University CSSE Covid19 Data (2021).

- Obs.: 1. Considera el total de nuevas muertes por día por región, independiente de la proporción por la cantidad de habitantes. El número de casos confirmados es menor que el de casos probables, principalmente debido a la baja tasa de testeo, limitada en proporción al número de casos reales. Actualizado el 10 de julio de 2021.
2. Ilustración cuyos diseños y textos no pudieran ser estandarizados y revisados en virtud de las condiciones técnicas de los archivos originales (nota del Editorial).

GRÁFICO 6

**Número acumulado de testeos de COVID-19 por cada 1.000 habitantes en Sudamérica (mar. 2020-jul. 2021)**



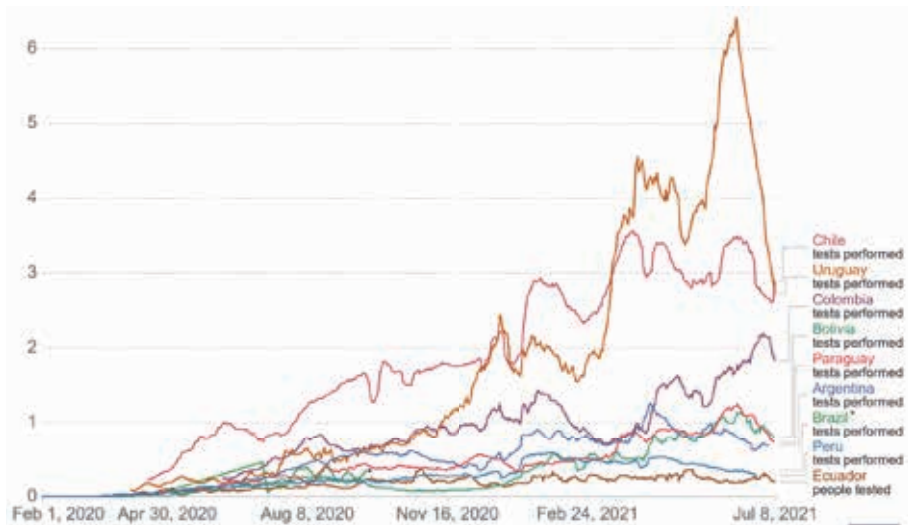
Fuente: Elaboración de los autores a través de la plataforma *online* Our World in Data (Our World in Data, 2021).

- Obs.: 1. Considera la cantidad total acumulada. Actualizado el 10 de julio de 2021. Para más información, ver: Ritchie *et al.* (2020).
2. Ilustración cuyos diseños y textos no pudieran ser estandarizados y revisados en virtud de las condiciones técnicas de los archivos originales (nota del Editorial).

En el gráfico 6 podemos verificar que Chile y Uruguay tuvieron las mejores tasas de testeo, ubicándose muy por encima de los demás países, mientras que Perú, Ecuador y Brasil tuvieron las peores tasas de testeo, siendo Brasil el peor índice del MERCOSUR. En este contexto, Colombia, Argentina, Paraguay y Bolivia tuvieron tasas medias de testeo por cada mil habitantes, entre los países de Sudamérica, hasta principios de julio de 2021. Estos índices son importantes porque permiten analizar los datos comparativamente a un nivel de detalle más significativo, que será presentado más adelante. Esto reduce significativamente la veracidad de la medición de nuevos casos por día, por ejemplo, resultando en una gran incertidumbre sobre las tendencias en los países con menor tasa de testeo.

### GRÁFICO 7

**Número total de testeos diarios de COVID-19 por cada 1.000 habitantes (feb. 2020-jul. 2021)**



Fuente: Elaboración de los autores a través de la plataforma *online* Our World in Data (Our World in Data, 2021).

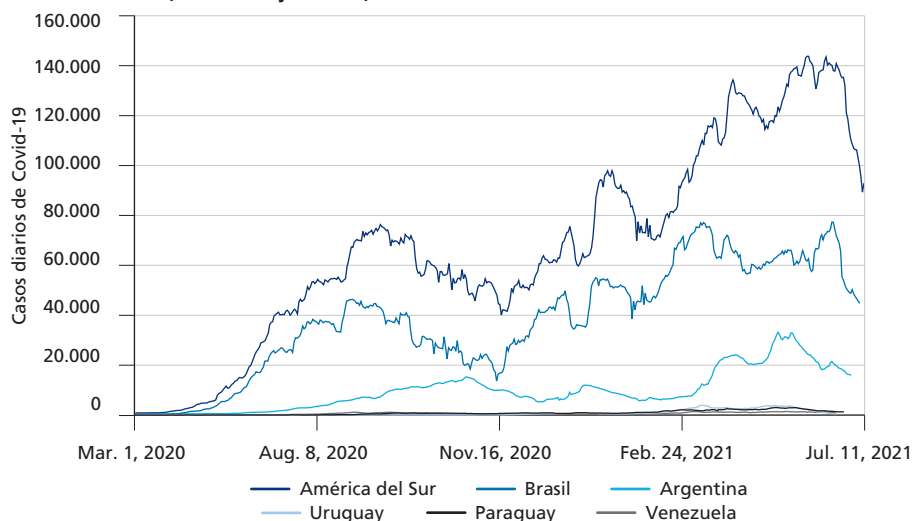
Obs.: 1. Considera la cantidad total diaria de testeos por millón de habitantes en los países del Mercosur y los demás países sudamericanos (con excepción de las Guayanas). Para el caso de Brasil, los datos están incompletos a partir de septiembre de 2020, debido a cambios en la metodología adoptada por el Ministerio de la Salud del país, que transformaron sus datos de modo que sean difíciles de comparar a los demás. Actualizado el 10 de julio de 2021.

2. Ilustración cuyos diseños y textos no pudieran ser estandarizados y revisados en virtud de las condiciones técnicas de los archivos originales (nota del Editorial).

En el gráfico 8 esto es ejemplificado por el número total de casos de COVID-19 por país, en Sudamérica, hasta inicios de julio de 2021. Se destaca que, a pesar de tener una baja tasa de testeo, Brasil presentó la proporción más grande de los casos en Sudamérica, por un mayor lapso de tiempo.

GRÁFICO 8

**Número total de casos diarios confirmados por COVID-19 en Sudamérica y en el Mercosur (mar. 2020-jul. 2021)**



Fuente: Elaboración de los autores a través de la plataforma *online* Our World in Data (Our World in Data, 2021), con datos de la Johns Hopkins University CSSE Covid19 Data (2021).

Obs.: 1. Considera la media móvil de una semana (siete días). El número de casos confirmados es menor que los casos actuales, principalmente debido a la baja tasa de testeo, limitada en proporción al número de casos reales. Actualizado el 10 de julio de 2021.

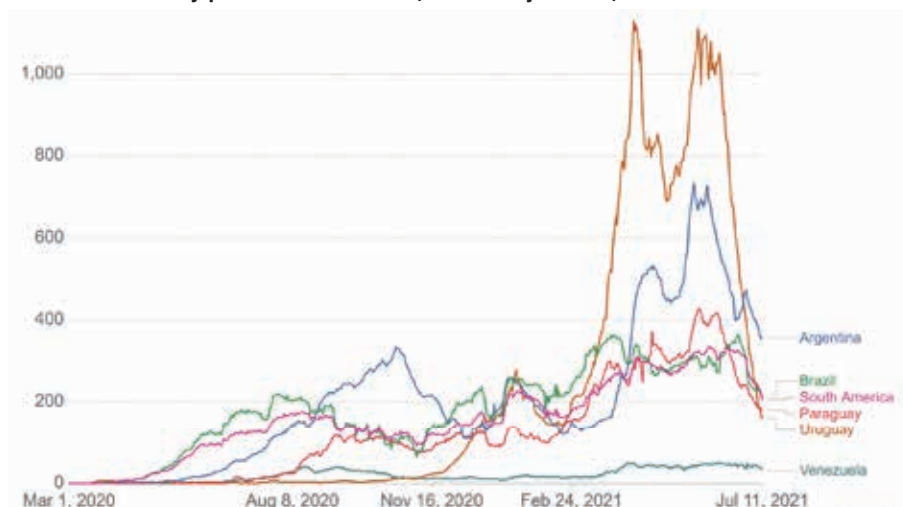
2. Ilustración cuyos diseños y textos no pudieran ser estandarizados y revisados en virtud de las condiciones técnicas de los archivos originales (nota del Editorial).

En el gráfico 9, se presenta la misma información en otra proporción de la población. Esto permite verificar que Uruguay presentó la mayor parte de los casos recientes (llegando a más de mil casos por millón de habitantes entre marzo y junio), justamente cuando se ha dado la mayor concentración de testeos por habitante en dicho país, llegando a 6 testeos diarios por cada mil habitantes en junio, mientras que Argentina realizaba cerca de 1 testeo diario por cada mil habitantes y Brasil aún no presenta datos recientes.<sup>5</sup>

5. Brasil realizó entre 0,1 y 0,4 testeos diarios por cada 1000 habitantes en el período anterior, disponible hasta septiembre de 2020. Después de ese período, el Ministerio de la Salud de Brasil cambió su metodología de contabilización y divulgación de los casos, pasando a incluir los tests sanguíneos de anticuerpos, que resulta distinto de los demás países, pues una misma persona puede tener dos testeos positivos (PCR y anticuerpos), dificultando la comparación. Además, el gobierno pasó a recalcular constantemente las curvas de casos positivos anteriormente divulgadas, dificultando aún más las comparaciones. Por lo tanto, Brasil tiene una tasa real de testeo inferior a la de los demás países, considerando apenas los testeos PCR.

## GRÁFICO 9

**Número de casos confirmados de COVID-19 por millón de habitantes: total de Sudamérica y países del Mercosur (mar. 2020-jul. 2021)**



Fuente: Elaboración de los autores a través de la plataforma *online* Our World in Data COVID-19 Data Explorer (Our World in Data, 2021), con datos de la Johns Hopkins University CSSE Covid19 Data (2021).

Obs.: 1. Considera la media móvil de una semana (siete días). El número de casos confirmados puede ser menor que el de casos actuales, principalmente debido a la baja tasa de testeo en algunos países, como Brasil. Actualizado el 11 de julio de 2021.

2. Ilustración cuyos diseños y textos no pudieran ser estandarizados y revisados en virtud de las condiciones técnicas de los archivos originales (nota del Editorial).

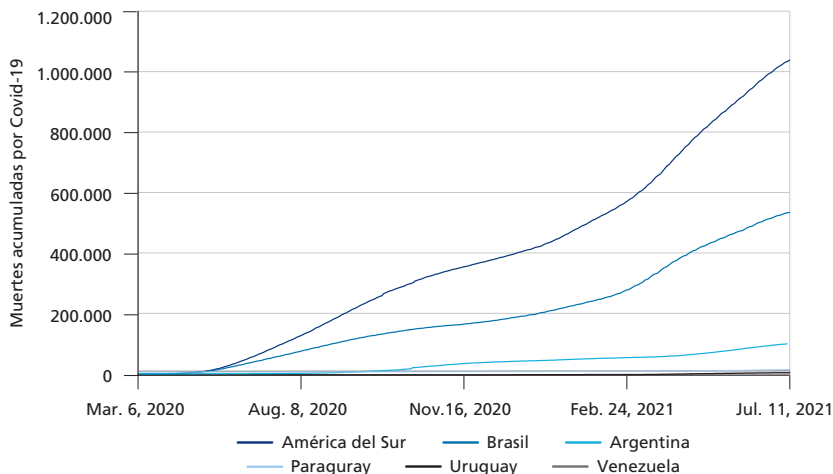
Como se puede observar a partir de los datos dispuestos en los gráficos 8 y 9, el subcontinente sudamericano ha experimentado una secuencia de ciclos de altas y bajas en los números de casos de COVID-19 confirmados, impulsados especialmente por Brasil, seguido de Argentina y Perú.

Por esto, los datos referentes a los números de muertes por COVID-19, son significativamente más confiables que los datos de casos confirmados, aunque este no sea el parámetro ideal para poder sostener políticas de control de la pandemia.

Por lo tanto, un problema derivado de estas condiciones, es la incertidumbre acerca de los casos confirmados y de las muertes por COVID-19, lo que ha hecho que muchos investigadores incluyeran en el análisis a las muertes por exceso. En el gráfico 12, se observan los datos para los países de la región que han disponibilizado esta información.

GRÁFICO 10

**Número total acumulado de muertes por COVID-19: Sudamérica y países del Mercosur (mar. 2020-jul. 2021)**

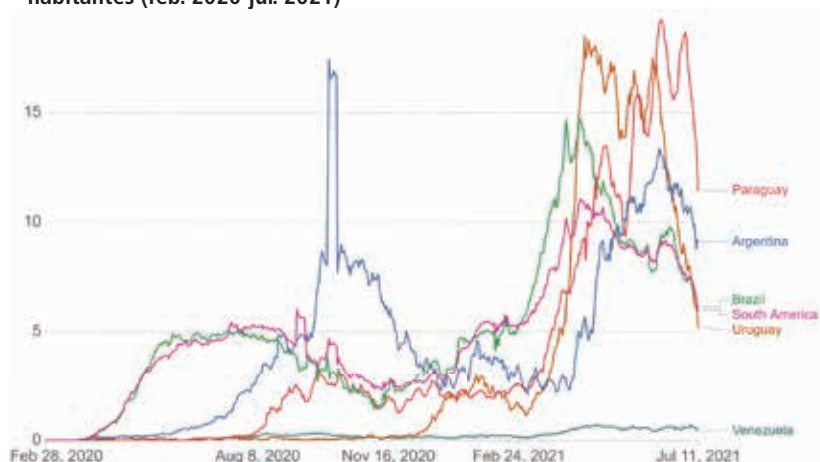


Fuente: Elaboración de los autores a través de la plataforma *online* Our World in Data COVID-19 Data Explorer (Our World in Data, 2021), con datos de la Johns Hopkins University CSSE Covid19 Data (2021).

- Obs: 1. Considera el total acumulado. El número de casos confirmados puede ser menor que el de casos actuales, principalmente debido a la baja tasa de testeo, limitada en proporción al número de casos reales. Actualizado el 11 de julio de 2021.  
 2. Ilustración cuyos diseños y textos no pudieran ser estandarizados y revisados en virtud de las condiciones técnicas de los archivos originales (nota del Editorial).

GRÁFICO 11

**Número de muertes por COVID-19: Sudamérica y países del Mercosur, por millón de habitantes (feb. 2020-jul. 2021)**



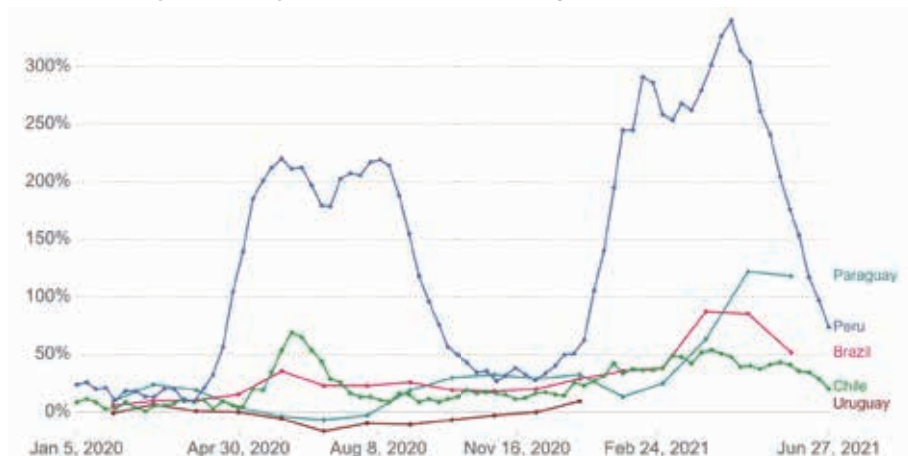
Fuente: Elaboración de los autores a través de la plataforma *online* Our World in Data COVID-19 Data Explorer (Our World in Data, 2021), con datos de la Johns Hopkins University CSSE Covid19 Data (2021).

- Obs: 1. Considera la media móvil de una semana (siete días). El número de casos confirmados es menor que el de los casos actuales, principalmente debido a la baja tasa de testeo, limitada en proporción al número de casos reales. Actualizado el 11 de julio de 2021.  
 2. Ilustración cuyos diseños y textos no pudieran ser estandarizados y revisados en virtud de las condiciones técnicas de los archivos originales (nota del Editorial).



## GRÁFICO 12

## Muertes por exceso, por habitantes (enero 2020-jun. 2021)



Fuente: Elaboración de los autores a través de la plataforma *online* Our World in Data COVID-19 Data Explorer (Our World in Data, 2021), con datos de Human Mortality Database (2021) y World Mortality Dataset (2021).

Obs: 1. Considera la proporción por la población a cada 1 mil habitantes. El número de casos confirmados puede ser menor que el de los casos probables, principalmente debido a la baja tasa de testeo en la mayoría de estos países, en proporción al número de casos reales. Actualizado el 10 de julio de 2021.

2. Ilustración cuyos diseños y textos no pudieran ser estandarizados y revisados en virtud de las condiciones técnicas de los archivos originales (nota del Editorial).

En total, suman 184.324.026 millones de casos en el mundo y 3.992.680 millones de muertes. A seguir, en el cuadro 1, podemos ver los números acumulados de casos y muertes en los países del Mercosur hasta la primera semana de julio de 2021.

## CUADRO 1

## Número de casos y muertes por COVID-19 en los países del Mercosur

País	Número de casos acumulados	Número de muertes acumulados
Brasil	18.909.037	528.540
Argentina	4.593.763	97.439
Uruguay	374.665	5.758
Paraguay	432.801	13.645
Venezuela	280.980	3.239
Total	24.591.246	648.621

Fuente: WHO (2021).

Elaboración de los autores.

Obs.: Datos colectados hasta la primera semana de julio de 2021.

De acuerdo con el cuadro 1, se puede constatar que el Mercosur suma 24.591.246 casos acumulados y 648.621 muertes acumuladas, lo que en números totales representa cerca de uno de cada siete casos y una de cada seis muertes de

COVID-19 en el mundo. Además, el acceso desigual a las vacunas y a los servicios de salud entre los países y sus distintos grupos sociales, así como la aparición de nuevas variantes del virus, han aumentado la incertidumbre sobre la recuperación pos-COVID-19 (Cepal, 2021b). Sumado a esto, la variante andina, denominada como “*lambda*” por la OMS, y la lentitud del proceso de vacunación a nivel regional, dificultan la superación de la pandemia en los países sudamericanos (Sedano, 2021).

## **6 LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN AMÉRICA DEL SUR: LAS RESPUESTAS A LA CUESTIÓN SANITARIA Y LAS DIFICULTADES DE COOPERACIÓN EN SALUD EN EL ÁMBITO DEL MERCOSUR**

Los países de América del Sur, así como los demás países latinoamericanos, presentan debilidades estructurales que generan fuertes dificultades para la implementación de políticas de contención de la pandemia de la COVID-19, de recuperación económica y de estabilización social. Pese a que estos países han tomado acciones para enfrentar dichos desafíos, las medidas han sido insuficientes, fragmentadas o ineficaces en gran parte de los casos (Filgueira *et al.*, 2020).

En ese sentido, discutiremos en esta sección la cuestión sanitaria en el ámbito del Mercosur, los datos referentes a la crisis sanitaria en los países del bloque y las medidas que Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela han tomado en el enfrentamiento a la pandemia.

En el Tratado de Asunción, que dio inicio al Mercosur, fueron establecidas las bases del bloque: La creación de un arancel externo y la adopción de una política comercial común; la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales; y, la armonización de las legislaciones. Sin embargo, en dicha estructura institucional no fue creado un espacio específico para el tratamiento de los temas que exceden la vinculación estrictamente comercial, como salud, desarrollo social, educación, trabajo, medio ambiente, entre otros. Estos no estuvieron presentes en la agenda del bloque hasta por lo menos seis años después de su constitución (Borensztein, 2017).

Actualmente, existen dos instancias dentro de la estructura institucional del Mercosur que tienen a la salud como principal objeto de trabajo: el Subgrupo de Trabajo n° 11, “Salud” (SGT n° 11), y las Reuniones de Ministros de Salud (RMS). El SGT n° 11, dependiente del Grupo del Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo del Consejo del Mercado Común (CMC), es un órgano técnico en el que se abordan las cuestiones referidas a la armonización de las legislaciones nacionales en materia de regulación de la salud. Ahí también se discuten los sistemas de control sanitario entre los Estados partes y se define el relacionamiento del subgrupo con las demás instancias de Mercosur, buscando la integración y

complementación de acciones. Está conformado por la Comisión de Productos para la Salud (COPROSAL), la Comisión de Vigilancia en Salud (COVIGSAL) y la Comisión de Servicios de Atención a la Salud (COSERATS), además de otras subcomisiones y grupos de trabajo.

En las Reuniones de Ministros de Salud se analizan políticas regionales en salud, se intercambian experiencias y se elaboran acciones conjuntas para el abordaje de temas priorizados por los ministros, y además se negocian soluciones comunes a temas de interés de salud pública. Dependen de la RMS diferentes Comisiones Intergubernamentales (CI), también existe un Comité Coordinador encargado de conducir los trabajos de las CI y preparar los acuerdos que suscriben los ministros. El trabajo realizado por la CI de Gestión de Riesgo y Reducción de Vulnerabilidad y la CI de Política de Medicamentos se torna esencial en el marco de la pandemia.

La primera comisión analiza las capacidades de respuesta a emergencias y desastres de los países del Mercosur, elaborando recomendaciones para la mitigación de daños causados por eventos adversos y evaluando el funcionamiento de los organismos públicos y privados que intervienen en la prevención y atención de estos eventos. Entretanto, la Comisión de Política de Medicamentos elabora propuestas tendientes a la ampliación del acceso de la población a los medicamentos, a la promoción de su uso racional y al abordaje regional de los aspectos vinculados a la salud pública y la propiedad intelectual (patentes de medicamentos). La comisión sirvió de plataforma para la negociación conjunta de compras de medicamentos, lo cual redundó en una importante reducción de precios imposible de alcanzar para los países de haber encarado las negociaciones con la industria farmacéutica unilateralmente.

A su vez, la CI de Determinantes Sociales de la Salud trabaja en la promoción de la perspectiva de los determinantes sociales de la salud, en las políticas públicas de los países del Mercosur y en la concientización del impacto de la mala salud de la población en otras áreas gubernamentales tendiendo al trabajo intersectorial. Además, el Mercosur jugó un papel relevante en el proceso de revisión del Reglamento Sanitario Internacional que se prolongó por diez años, hasta su aprobación en 2005. Esta intensa participación de los Estados partes y asociados del bloque, resultó en la creación de una CI para la implementación del Reglamento Sanitario Internacional, que trabaja a través de la elaboración de directrices para la evaluación de las capacidades básicas de cada país y la aplicación de las medidas sanitarias en las áreas de frontera terrestres.

El grado de cumplimiento de los acuerdos suscriptos por los ministros es bajo. Si bien no se ha encarado aún un análisis del impacto de estos compromisos, al no tener los acuerdos carácter vinculante quedan, muchas veces, en expresiones

de deseos o de interés, cuya efectividad no siempre es la esperada (Borensztein, 2017). Es necesario trabajar de forma más articulada con otros espacios de la institucionalidad del Mercosur, que dan cuenta de cuestiones sociales fuertemente vinculadas a lo sanitario. La experiencia de trabajo entre Salud y Educación para la homologación de títulos profesionales y técnicos de la salud y la aprobación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) son algunos buenos antecedentes, pero tal vez quedan cortos ante la necesaria intersectorialidad que impone la elaboración de políticas sanitarias eficaces y efectivas. La participación de la sociedad civil organizada es relativamente escasa, aunque este tal vez sea un desafío compartido con buena parte de los órganos del Mercosur.

Borensztein (2017), destaca que, si bien el Mercosur Salud trabajó articuladamente con diferentes organismos internacionales (la Organización Panamericana de la Salud es la de mayor acompañamiento), hasta ese entonces (2017), no habían sido aprobados proyectos emanados de los foros de salud del Mercosur en el Focem (Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur), el cual constituye el primer instrumento financiero del bloque con el objetivo de contribuir a la reducción de las asimetrías.

## **7 RESPUESTAS DEL MERCOSUR PARA EL ENFRENTAMIENTO DE LA PANDEMIA**

La vulnerabilidad de los Sistemas de Salud Pública y la escasa infraestructura hospitalaria en los países de la región, junto con la falta de iniciativa, dificultan la acción para combatir la pandemia. En general, han prevalecido las medidas unilaterales, sin embargo, se han tomado algunas medidas relevantes dentro del Mercosur, como la aprobación de un fondo de emergencia destinado íntegramente a combatir la COVID-19. Este fondo fue aprobado en la LVI Reunión Ordinaria, la Decisión Mercosur/CMC/DEC. N° 01/20, y otorgó recursos adicionales para el Focem destinados a financiar principalmente al Proyecto Multiestatal “Investigación, Educación, Biotecnologías Aplicadas a la Salud”, por un monto de US\$ 15.807.500. Este proyecto aborda cuestiones como investigación científica y generación integrada de conocimiento a través de investigaciones coordinadas entre los diferentes centros; Formación de Recursos Humanos a través del Posgrado; Difusión del conocimiento generado y publicación de los resultados de las investigaciones y simposios; Incubación de empresas, entre otros. Posteriormente, se aprobaron nuevos recursos del Focem al Instituto Pasteur de Montevideo (IPM) US\$ 2.402.000 (Mercosur, 2020b).

Por otra parte, en la III Reunión Extraordinaria de Ministros de Salud se presentó el estado epidemiológico regional (Mercosur/RMS-Ext./ACTAN° 01/20) y allí también se realizó una presentación de las posibilidades de cooperación con la organización para el MERCOSUR, vinculada a enfermedades como el

Sarampión, el Dengue y la COVID-19. En una Declaración de los Ministros de Salud que surgió de tal reunión, se ratifica el compromiso de establecer acciones regionales para dar respuesta a los brotes epidémicos, instruyendo a las diversas áreas competentes del Mercosur, a establecer un mecanismo de coordinación y comunicación periódica para la vigilancia y seguimiento de la COVID-19 y coordinar las respuestas conjuntas y definir acciones como bloque regional, entre otros puntos (Bono, 2020). El Mercosur también cumplió el rol de articulador de ciertos conflictos, como fue el pedido en el Parlasur, de la delegación paraguaya a Brasil por la retención de 50 respiradores que adquirió el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social de Paraguay, pero que, por una ordenanza de la Secretaría de Comercio Exterior de Brasil, se restringió la exportación de ciertos equipos médicos, entre ellos respiradores (Ceverino e Martino, 2020).

De acuerdo con Bono (2020), en el marco de la pandemia, el Programa FOCEM, se alza como la única política pública regional. Este Programa ha logrado sortear la fragmentación y la confrontación, mediante la continuidad e institucionalidad, junto con los procedimientos preestablecidos, los cuales han contribuido a su permanencia en el tiempo a pesar de los cambios en los gobiernos y en sus estrategias.

Las vacunas contra la COVID-19 son un producto de máxima necesidad en un contexto de crisis. Al no haber sido declaradas como un bien público global, la carrera por su fabricación y adquisición, así como las disputas comerciales y de intereses alrededor de las vacunas han generado otra crisis. En ese sentido, la inestabilidad institucional y política de gran parte de los países de América del Sur ha obstaculizado las negociaciones en la región. Considerando además que las desigualdades estructurales en los países sudamericanos ya se habían agudizado con la pandemia, estos han tenido dificultades en la negociación para adquirir las vacunas. Las organizaciones a nivel global, tampoco han establecido un mecanismo equitativo en la distribución de las vacunas entre países pobres y ricos; el mecanismo COVAX, encabezado por la OMS, ha demostrado ser ineficaz en países como Venezuela, que hasta la fecha no ha recibido dosis por medio de tal mecanismo.<sup>6</sup> El país ha cancelado sus pagos por un monto de U\$S 109.968.081 para recibir este beneficio, sin embargo, ha denunciado que por bloqueos a sus cuentas en un banco suizo aún no ha podido completar el último pago (TELESUR, 2021).

Los dos países más grandes dentro del Bloque, Argentina y Brasil, actuaron en forma diferente para abordar la pandemia tanto en el discurso como en las acciones. En el discurso de Fernández está presente la reivindicación del multilateralismo

---

6. Más informaciones en: PAHO – PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION. *Tracker Covax Initiative-Covid 19 vaccines deliveries in The Americas*. Disponible en: <<https://bit.ly/3sHO4WA>>.

como un aspecto a recuperar, fundamentalmente a nivel latinoamericano, mientras que, en Brasil, Bolsonaro se caracterizó por subestimar la complejidad del virus, teniendo entredichos con algunos gobiernos subnacionales y cambiando varios ministros de Salud en pocas semanas (Benedictis, 2020).

En ese contexto, el papel de la integración regional no puede ser negligenciado porque es imposible combatir el coronavirus solo con acciones locales. La pandemia podría haber sido la clave para diagramar, estructurar y con ello profundizar la cooperación entre los países. Sin embargo, ha consolidado un escenario de fragmentación (Borensztein, 2017). El cierre de fronteras ha sido la principal medida tomada por los países de la región, pero la existencia de nuevas cepas presiona a los países para agilizar el proceso de vacunación en la población. Aunque en ese contexto, las instituciones de orden regional se tornan fundamentales para la cooperación sanitaria, la crisis geopolítica actual ha llevado a los países a implementar estrategias y dar respuestas unilateralmente.

El cuadro 2, permite verificar que ocurrió una baja coordinación entre los países del Mercosur (incluso Venezuela), en lo referente a las políticas de enfrentamiento no farmacológicas entre sus países miembros. La diversidad de políticas adoptadas puede ser considerada un indicador interesante de la baja cooperación entre estos países y, también, puede indicar una reducida capacidad de los miembros más grandes del bloque en liderar el enfrentamiento de la pandemia colectivamente, fortaleciendo especialmente la hipótesis de este trabajo, relativo a la baja en el liderazgo brasileño en la integración regional.

En el cuadro 3, por ejemplo, es posible visualizar que hay una gran variedad de vacunas utilizadas actualmente en los países de Mercosur (incluso Venezuela), lo que puede ser considerado un indicador más que demuestra la baja cooperación de los países del bloque para enfrentar la pandemia colectivamente.

## CUADRO 2 Estrategias no farmacológicas adoptadas a nivel nacional para el enfrentamiento a la crisis sanitaria por la Pandemia de la COVID-19

País	Lockdown y restricciones de circulación	CANCELACIÓN de eventos públicos en nivel nacional	Campaña de información coordinada a nivel nacional	Uso de mascarilla obligatorio en territorio nacional	Acciones económicas de compensaciones de pérdidas de renta	Cierre de Fronteras terrestres y restricciones de circulación internacional	Cohesión entre las políticas nacional, regionales y locales
Argentina	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Brasil	No	No	Sin información	No <sup>1</sup>	Parcial	Parcial	No
Paraguay	Si	Recomendado	Si	Si	Parcial	Parcial	Si
Uruguay	Si	Recomendado	Si	Si	Si	Si	Si
Venezuela	Si	Sin información	Sin información	No <sup>1</sup>	Parcial	Si	No

Fuente: Our World in Data (julio/2021); OMS (2021); Organización Panamericana de la Salud; Ministerios de Salud de Argentina, Uruguay y Paraguay; Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria de Brasil. Elaboración de los autores.

Nota: <sup>1</sup> En algunos casos los gobiernos locales y regionales adoptaron estas medidas, pero no fueron adoptadas a nivel nacional.

## CUADRO 3 Vacunas aprobadas por las agencias regulatorias nacionales

País	Astrazeneca/Oxford	Coronavac/Sinovac	Sputnik V	Covaxin	Covishield	Sinopharm	Janssen	Pfizer	Moderna	Vacunas nacionales en desarrollo
Argentina	x		x		x	x				x
Brasil	x	x	x	x	x		x	x		x
Paraguay	x	x	x	x		x			x	
Uruguay	x	x						x		
Venezuela			x			x				

Fuente: Organización Panamericana de la Salud; Ministerios de Salud de Argentina, Uruguay y Paraguay; Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria de Brasil. Elaboración de los autores.

Las tablas 3 y 4, y los gráficos 13, 14 y 15 presentan la información referente a la población vacunada en los países miembros del Mercosur. Se observa que Uruguay es el país que tiene el mayor porcentaje de la población vacunada. El 67,47% de la población ha recibido al menos una dosis. También es el país que tiene el mayor porcentaje de la población con la segunda dosis aplicada. Sin embargo, Uruguay tiene la menor cantidad de población en el bloque, con un total de 3.485.152. Argentina y Brasil, países que concentran la mayor población dentro del bloque, tienen el 41,75% y el 39,38 %, respectivamente, de la población con al menos una dosis. Paraguay y Venezuela son los países que tienen menor porcentaje de la población vacunada. En Paraguay sólo 9,4% de la población ha recibido al menos una dosis, mientras que, en Venezuela, el 8,63%. En el cuadro 3, se presenta la información sobre las vacunas que fueron aprobadas por los diferentes órganos sanitarios en los países miembros del Mercosur. Se observa que existe una gran diversidad de vacunas provenientes de diferentes laboratorios. No obstante, Venezuela, ha podido establecer acuerdos para compra de vacunas sólo con 2 laboratorios, Sputnik-V y Sinopharm, y pese a sus denuncias, aún no ha podido recibir las dosis del mecanismo COVAX de la OMS. Mientras que Brasil y Argentina son los países que más acuerdos han establecido con los diferentes laboratorios, además de tener proyectos de desarrollo de vacunas propias, que, en el caso de Brasil ya se encuentra en ejecución.

**TABLA 3**  
**Porcentaje de la población en los países del Mercosur que ha recibido al menos una dosis de la vacuna de COVID-19 (hasta julio de 2021)**

País	Porcentaje de la población que ha recibido al menos una dosis de la vacuna
Uruguay	67,47
Argentina	41,75
Brasil	39,38
Paraguay	9,04
Venezuela	8,06

Fuente: Our World in Data (2021); OMS (2021).  
 Elaboración de los autores.

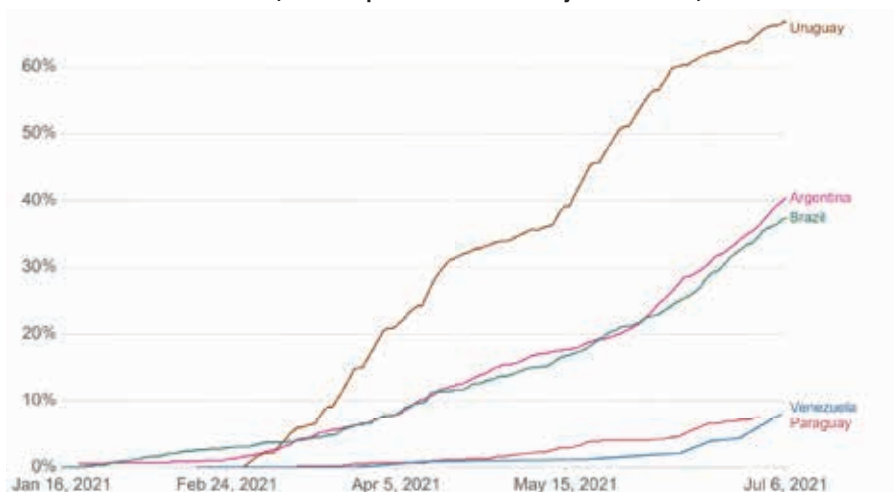


**TABLA 4**  
**Dosis administradas de vacunas anti COVID-19 en los países del Mercosur**

	Población	Total dosis administradas	1ra dosis	2da dosis	Única dosis	Población con 1 dosis (%)
Argentina	45.605.823	23.722.105	18.869.175	4.852.930		41,37
Brasil	213.993.441	104.414.089	76.675.972	25.409.201	2.328.916	36,91
Paraguay	7.219.641	1.048.575	854.107	194.468		11,83
Uruguay	3.485.152	4.246.995	2.345.122	1.901.873		67,28
Venezuela	28.704.947	1.446.988	1.223.130	223.858		4,26

Fuente: Elaboración de los autores con datos de la Organización Panamericana de la Salud, al 12 de julio de 2021.

**GRÁFICO 13**  
**Porcentaje de la población nacional que ha recibido al menos una dosis de la vacuna de COVID-19 (hasta la primera semana de julio de 2021)**

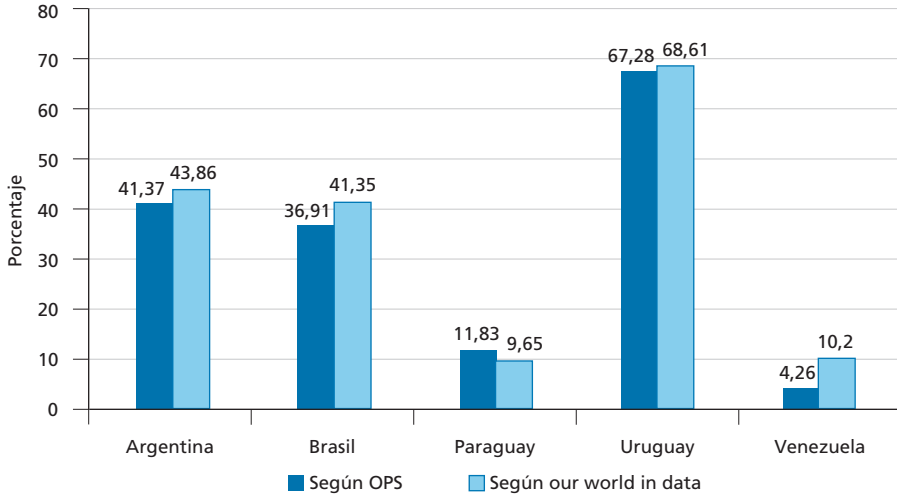


Fuente: Elaboración de los autores a través de la plataforma *online* Our World in Data COVID-19 Data Explorer (Our World in Data, 2021).

Obs.: Ilustración cuyos diseños y textos no pudieran ser estandarizados y revisados en virtud de las condiciones técnicas de los archivos originales (nota del Editorial).

GRÁFICO 14

**Porcentaje de la población de los países del Mercosur que ha recibido al menos una dosis de la vacuna de COVID-19 (hasta julio de 2021)**

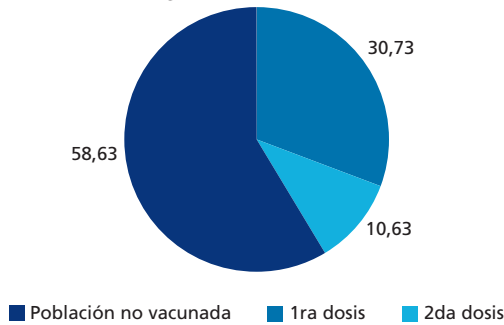


Fuente: Elaboración de los autores con datos de la Organización Panamericana de la Salud y Our World in Data COVID-19 Data Explorer, al 12 de julio de 2021.

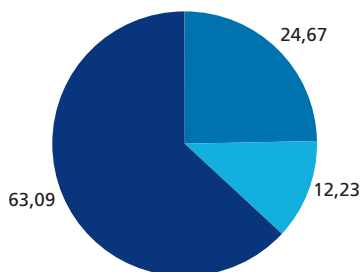
GRÁFICO 15

**Población vacunada en los países del Mercosur**  
(En %)

15A – Población vacunada en Argentina

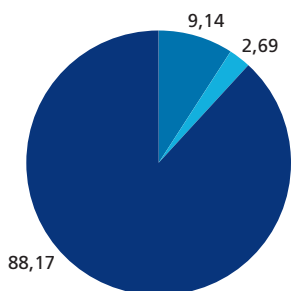


15B – Población vacunada en Brasil



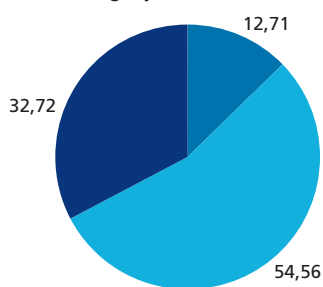
■ Población no vacunada ■ 1ra dosis ■ 2da dosis

15C – Población vacunada en Paraguay



■ Población no vacunada ■ 1ra dosis ■ 2da dosis

15D – Población vacunada en Uruguay



■ Población no vacunada ■ 1ra dosis ■ 2da dosis

15E – Población vacunada en Venezuela



Fuente: Elaboración de los autores con datos de la Organización Panamericana de la Salud, al 12 de julio de 2021.

## 8 CONFLICTOS EN TORNO AL ARANCEL EXTERNO COMÚN Y A LOS ACUERDOS COMERCIALES

Los temas que más tensiones han provocado recientemente en el Mercosur fueron la búsqueda de un mayor grado de apertura comercial unilateral y los intentos de flexibilización, liderados por Brasil y secundados por Uruguay y Paraguay. Esta flexibilización se refiere principalmente a la disminución del Arancel Externo Común (AEC) y la posibilidad de entablar negociaciones por fuera del bloque (TLC's con Corea del Sur, Singapur, Líbano, Canadá e India, Israel, Vietnam e Indonesia). Se ha generado un proceso de revisión del AEC, con vistas a impulsar la competitividad del bloque y la integración de sus cadenas productivas (Mercosur, 2020a). También existe una gran presión por parte de los sectores productivos que se han visto fortalecidos debido a la primarización de las exportaciones, fundamentalmente aquellos ligados al agronegocio (Ceverino & Martino, 2020).

Es importante destacar que el riesgo representado por el Tratado de Libre Comercio (TLC) con la Unión Europea sumado al planteamiento, más reciente, de algunos de los miembros del bloque, por la revisión del AEC del Mercosur (Escobar Samurio, Silva Barros & Wexell Severo, 2019; Silva Barros, Borba Gonçalves & Samurio Escobar, 2020), contribuyen también, a profundizar la crisis del bloque (Wexell Severo, 2021).

Una de las principales consecuencias de una política aperturista por parte de los países sudamericanos, que tienen una industria menos competitiva que países europeos y asiáticos, sería que productos de la región no puedan competir con los productos importados. Cabe recordar que los Tratados de Libre Comercio (TLC's) son acuerdos que regulan el comercio de bienes y servicios en el ámbito internacional, que además de tener efectos sobre el comercio, regulan también las inversiones, a través de Tratados Bilaterales de Inversión (TBI's), la propiedad

intelectual, las patentes, los servicios y las compras públicas. Ghiotto e Echaide (2020), advierten sobre los efectos del acuerdo Mercosur-Unión Europea (UE), que lógicamente también se puede extender para interpretar efectos de acuerdos con otros bloques. En primer lugar, los autores sostienen que va a profundizar las asimetrías comerciales ya existentes entre ambos bloques. Se trata de dos bloques comercialmente asimétricos porque históricamente el Mercosur vende productos vinculados a las materias primas y la UE vende productos con mediano y alto valor agregado.

Esas asimetrías ya existen porque es la manera en que los países del Mercosur se han incorporado en el mercado global y van a afectar directamente a lo poco que hay de industria integrada entre Brasil y Argentina, por ejemplo, el sector automotriz y el sector textil, que a mediano plazo empezarán a desestructurarse, destruyendo el empleo y la producción de esos sectores. En segundo lugar, el acuerdo va a generar mayores incentivos para el modelo biotecnológico-agrario, en que los países del Mercosur son competitivos. Por último, el acuerdo también va a reducir las asimetrías regulatorias. Por ejemplo, se pueden eliminar las regulaciones que impiden el ingreso de productos que pueden dañar la salud de los consumidores de la UE.

En el contexto de la pandemia, ese último punto sobre las regulaciones de aspectos sanitarios parece sumamente relevante, porque refleja no sólo una asimetría entre los bloques Mercosur-UE, sino que demuestra cómo este régimen tiene implicancias para los Estados del Mercosur que adhieren a la red de TLC's y TBI's, al otorgar mayores derechos de propiedad a las grandes empresas farmacéuticas, dificultando las compras públicas, el uso de insumos locales y evitando, por ejemplo, la fabricación de medicamentos genéricos. Los impactos también se reflejan en el encarecimiento del acceso al sistema de atención de salud y a los medicamentos, impuestos a través de diversos mecanismos incluidos en cláusulas de dichos tratados. Por ejemplo, mediante el Sistema Mundial de Patentes, que se rige por las normas del Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados al Comercio (ADPIC), de la Organización Mundial del Comercio (OMC), mediante el cual, grandes farmacéuticas pueden patentar medicamentos ya patentados o de dominio público, pero restringen a países de la región el uso de salvaguardas como licencias obligatorias, pre-otorgamientos o las importaciones paralelas para acceder a estos medicamentos en medio de la crisis sanitaria (Aguilera Cazalbón, 2020; Di Gano, 2020).

Bas Vilizzio (2020), también advierte que, en tiempos de emergencia sanitaria, estos tratados entrañan el aumento de demandas de inversores extranjeros, a través del régimen Solución de Controversias Inversor-Estado, que cuestionen la regulación para paliar el Covid-19. Por ello, se podrían tomar

algunas medidas en conjunto tanto dentro del MERCOSUR como con otros países de la región, tales como el llamamiento a la moratoria inmediata de los arbitrajes y la limitación al acceso de nuevas demandas por medidas contra la Covid-19, la suspensión de los Derechos de Propiedad Intelectual en algunos insumos y el uso de licencias obligatorias para combatir el abuso por parte de las corporaciones farmacéuticas que constituyan amenazas para la Salud Pública. Para alcanzar algunas de estas medidas, es necesario promover el multilateralismo, no sólo dentro del Bloque del MERCOSUR, sino también en la actuación de los países en las discusiones de la OMC para apoyar estas propuestas, que de acuerdo con Villardi (2021), Brasil está estropeando al posicionarse en contra.

Argentina es uno de los países de la región que más TLC's ha firmado y es uno de los más demandados del mundo ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) (ISDS). Sin embargo, en el marco de la crisis sanitaria, se ha diferenciado de Brasil y de los otros integrantes del Mercosur en cuanto a su postura sobre los acuerdos comerciales. El país comunicó que dejaría de participar en las negociaciones de los acuerdos comerciales en curso y de las futuras negociaciones del bloque, excluyendo las referidas a la UE y a la European Free Trade Association (EFTA). Esta decisión fue apoyada por la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Confederación de la Industria de Brasil (CNI). La postura de Argentina también buscó preservar el AEC, con una visión centrada en el fortalecimiento del mercado doméstico, el proteccionismo de los sectores industriales y la búsqueda de prácticas autonomistas (Benedictis, 2020). Argentina pidió una disminución focalizada del AEC y solo aplicable a insumos, con una disminución del 2% al 0%, muy diferente a lo solicitado por Brasil, que planteaba una reducción del 10% de todo el universo arancelario del bloque. Por otra parte, Argentina reafirmó que no está de acuerdo con la derogación de la decisión 32/00, que prohíbe negociar acuerdos comerciales por fuera del bloque sin el aval de los socios y de negociar en bloque con otros mercados (Martín Porto, 2021).

## **9 ANÁLISIS GEOPOLÍTICA DE LA CRISIS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL**

Los procesos integracionistas sudamericanos se han enfrentado a una profunda crisis geopolítica en los últimos años. En 2016, luego de que Uruguay dejara la presidencia pro tempore del MERCOSUR, le correspondía a Venezuela asumir su liderazgo. Durante este período, Argentina, Brasil y Paraguay denunciaron a Caracas por no cumplir con la cláusula democrática prevista en el Protocolo de Ushuaia II, por lo que el país caribeño no pudo asumir la presidencia del MERCOSUR y dejó de tener reconocidas sus acciones y llamados en el bloque (Sabino e Abiad, 2016).

La difícil relación entre los gobiernos de Bolsonaro y Fernández es otro elemento que ha obstaculizado el avance de las negociaciones en el Mercosur. En el encuentro conmemorativo del 30 aniversario de la creación del bloque, realizado en marzo de 2021, Argentina fue ignorada por Brasil al presentar la propuesta de crear dos observatorios, uno de calidad democrática y el otro centrado en el medio ambiente. Brasil ha defendido la prioridad de la agenda económico-comercial, con una propuesta de reducción del AEC y mayor flexibilidad comercial (Grassi, 2019; Briceño-Ruiz, 2020; Molina, 2021).

Las propuestas e intereses brasileños han sido rechazados por el gobierno argentino, mientras que cuentan con el apoyo de Uruguay, actualmente bajo la presidencia de Luis Lacalle Pou. El mandatario uruguayo considera al bloque un obstáculo para la apertura económica de su país y, en julio de 2021, ha anunciado que pretende realizar negociaciones aisladas de acuerdos comerciales con países que no forman parte del Mercosur. La decisión fue expuesta en reunión de cancilleres de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, y genera aún más tensiones dentro del bloque (Molina, 2021; Máximo, 2021).

A estos elementos, se puede acrecentar el problema ya explicado de la crisis de la integración política, representada por la progresiva paralización de la UNASUR, a partir de 2015-2016, hasta el vaciamiento de la organización a partir de 2017-2018.

Esta situación, cercana a una paralización de los avances en la integración regional podría interpretarse, por lo menos en parte, como una coyuntura de “empate geopolítico” temporario entre fuerzas opuestas, en síntesis, pro y contra la integración. Esta situación adviene de un relativo equilibrio entre esas fuerzas geopolíticas, que puede ser analizada a partir de algunos conceptos anteriormente utilizados para analizar la realidad latinoamericana en las últimas décadas, en especial, el de “empate catastrófico” y el de “empate hegemónico”. Recordemos que la noción de empate entre fuerzas políticas nacionales, de base gramsciana, fue utilizada para analizar nuestra región especialmente por dos pensadores y estrategas latinoamericanos, Juan Carlos Portantiero y Álvaro García Linera.

En los años 1970, la realidad política de la Argentina era analizada por Juan Carlos Portantiero (2003) como un “empate hegemónico”. Este autor entendía que esta situación se daba porque los grupos que conformaban los “polos de la contradicción principal” no lograban tener la fuerza suficiente como para poder imponer sus propios proyectos y conducir el país, aunque sí poseían la capacidad suficiente como para vetar los proyectos del otro polo en disputa. Veía, sí, que existía una “ofensiva general de las elites dominantes” intentando el quiebre de esta situación apelando a la violencia pero que, dada la insostenibilidad de esta metodología por un tiempo demasiado extendido en sociedades complejas,

recurría a la búsqueda de un consenso más amplio expresando un discurso por el cual se presentaba la necesidad de una etapa de sacrificios y “disciplina forzosa” – a la cual describían como no tan extensa – para llegar a una situación que sostenían que sería más favorable.

Años más tarde, Álvaro García Linera (2008) analiza la realidad boliviana de la primera década del siglo XXI describiéndola como un “empate catastrófico”. Veía allí que se enfrentaban dos proyectos políticos nacionales y que ambos poseían voluntad de poder y capacidad de movilización y captación de fuerzas sociales. La paridad entre ambos bloques conducía a una situación de “parálisis del mando estatal”.

La vinculación de la realidad regional nos permite desarrollar una nueva caracterización de la situación regional como un “empate geopolítico”, visto que no son solamente fuerzas políticas nacionales las involucradas en la disputa, sino, todos los países de la región. Además, las grandes potencias siguen compitiendo por áreas de influencia en toda América Latina y fortaleciendo esta parálisis. Por parte de las grandes potencias, es muy claro, cómo sostiene por George Friedman, que a los EEUU no les interesa ayudar a la integración en Sudamérica, sino, que le interesa más sabotearla e impulsar la división y la competencia entre Brasil y Argentina, para que no exista integración (Friedman, 2012).

Además, se pueden aportar elementos para interpretar la parálisis de organizaciones regionales, como la UNASUR, completamente paralizada, y el mismo Mercosur, parcialmente paralizado. La conceptualización presentada, también nos permite superar la mirada que cataloga a esta situación como un “fin de ciclo populista”, ya que la misma implica, generalmente, una tendencia economicista del análisis y también, quizás intencionadamente, propone la superación de una realidad política que sigue viva y actuante. Este escenario de “empate” puede verse en la región especialmente reflejado en los resultados electorales de los últimos años que la mayoría de las veces presentan una partición en mitades entre posturas que -simplificando- podríamos llamar como de derecha e izquierda.

Para completar este cuadro de la integración, es conveniente ver, también, algunos elementos en un marco latinoamericano-caribeño más amplio. Principalmente a nivel sudamericano, pero también en este ámbito más continental, Brasil había desarrollado un protagonismo sobresaliente en la primera década del siglo XXI (Escobar Samurio, Silva Barros e Wexell Severo, 2019; Coelho Jaeger, 2019; Wexell Severo, 2020; Soares Bidarra, Kerr-Oliveira e Grassi, 2020). Esto puede ser considerado un período de fortalecimiento del liderazgo brasileño, pero bajo un proyecto que solía verse como una especie de “liderazgo solidario”.



En parte ya con el gobierno de Michel Temer, pero mucho más radicalmente con el de Jair Bolsonaro, esta política fue reemplazada por un alineamiento irrestricto a los Estados Unidos y, en algunos aspectos, más específicamente al planteo ideológico que expresaba Donald Trump (Cepik, 2019; Gomes Saraiva & Costa Silva, 2019; Cepik & Cossio Rodriguez, 2020; Wexell Severo, 2020; Kerr-Oliveira, 2020).

Mientras en 2019, en una extraña propuesta de política exterior – a la que podríamos caracterizar como pseudofilosófica y pseudoteológica – el excanciller Ernesto Araujo se limitó a una proactividad expresada principalmente en el seguimiento ideológico, pero acompañada de una notable negatividad de todo lo que pudiera ser alguna iniciativa de integración de la región, aún dentro de sus marcos ideológicos (Gomes Saraiva & Costa Silva, 2019; Cepik & Cossio Rodriguez, 2020; Wexell Severo, 2020; Kerr-Oliveira, 2020; Berringer *et al.* 2021; Maringoni, Romano Schutte & Berringer, 2021).

Sin pragmatismo algún, la actuación del MRE en aquel período fue marcada por un discurso fuertemente ideológico, por el alineamiento automático con los discursos del Presidente Trump de EE.UU (Cepik & Cossio Rodriguez, 2020; Wexell Severo, 2020; Kerr-Oliveira, 2020; Berringer *et al.* 2021) y lo que el propio Ministro denominaba “occidente cristiano” (Araujo, 2017). A esto se acrecentaba el discurso del “combate al comunismo” y el “globalismo”, como las principales banderas ideológicas de su gestión (Pena, 2019; Brasil, 2020; Lázaro, 2020; O Globo, 2020; Berringer *et al.* 2021). Como un ejemplo de esta política, es interesante destacar que, en aquel contexto, el ex canciller llegó a escribir un artículo afirmando que el mundo vivía la amenaza del “comunavirus” (Araújo, 2020; Lázaro, 2020; O Globo, 2020; Calcagno, 2021). Debido a que en su gestión en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) hizo un esfuerzo muy débil para adquirir las vacunas con celeridad, el exministro fue llamado responder en la Comisión Parlamentar de Inquérito del Senado creada en 2021, sobre su gestión (Brasil, 2021).

En aquel período, el MRE defendió la posición contraria a la quiebra de las patentes de las vacunas para el Covid-19 (Chade, 2021), en contra de la mayoría absoluta de los países emergentes, subdesarrollados o periféricos, incluso de algunos de los países más desarrollados y de los BRICS (Brasil, 2021). A pesar de que Brasil integra el agrupamiento BRICS, compuesto por algunos de los más grandes fabricantes de vacunas del mundo, como Rusia, China e India (Saggiaro Garcia *et al.*, 2020), el Ministerio de Relaciones Exteriores no tuvo éxito al intentar usar su participación e intercambio diplomático en este importante fórum, creado para fortalecer las relaciones Sur-Sur, como forma de garantizar sus vacunas con la máxima anticipación (Brasil, 2021).

La completa “ausencia” brasileña en los debates e iniciativas de integración en 2019-2020, y su aislamiento de las organizaciones multilaterales regionales (Cepik e Cossio Rodriguez, 2020; Wexell Severo, 2020; Brieger, 2020), sumada a los triunfos electorales de gobiernos más favorables a la integración en Argentina y México, posibilitó la emergencia de iniciativas que pueden representar los primordios de lo que parece constituir en un nuevo “eje” integrador latinoamericanista. Compuesto por estos dos países, esta podría ser una alternativa integracionista frente a la parálisis y retroceso de la política brasileña, al que el antiguo Canciller brasileño Celso Amorim califica actualmente de “eje del bien” (Brieger, 2020). Esto significa que la integración puede ser reimpulsada, pero ahora, sin destaque para Brasil, que tuvo su liderazgo regional rápidamente deconstruido en los últimos años, en especial en el gobierno actual.

Esto posibilitó la articulación de algunas otras acciones e iniciativas regionales que se destacaron. Fue notable la intervención de este eje argentino-mexicano para salvar las vidas del presidente y vicepresidente de Bolivia durante el golpe realizado en ese país en 2019. Esto fue articulado a pesar de los intentos del gobierno brasileño, que había apoyado el golpe y su subsecuente gobierno, incluso, oficialmente, con su MRE llamando el gobierno golpista como “constitucional” en sus notas oficiales (Brasil, 2020). Además, también posibilitó una relativa reactivación - bajo conducción principalmente mexicana - de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que, sin presencia brasileña, incluyó en la agenda de la organización el tema del enfrentamiento de la pandemia y la cooperación regional en el área de la salud.

En términos geopolíticos, es interesante destacar que, si este eje argentino-mexicano, más “latinoamericano-caribeño”, se fortalece, esto podría derivar en que el escenario de integración tenga una referencia más acentuada hacia lo latinoamericano-caribeño que al sudamericanismo, predominantemente defendido por Brasil, siendo central en la estrategia brasileña en el último siglo, en especial en las últimas tres décadas. Esto va a depender, también, del caso de un eventual triunfo, o fracaso, de las fuerzas políticas favorables a la integración en Brasil en 2022, y de la política del país para la integración en los próximos años. Esto puede significar que la conducción de una retomada de este proceso integracionista con la énfasis latino-americanista pueda llegar a ser compartida más pluralmente entre los principales actores de la región, y que si Brasil se demora a regresar a la cooperación y la integración, puede quedar afuera de este proceso. En el medio y largo plazo, esto representa el riesgo del debilitamiento de su liderazgo regional, y de que otros países asuman ese liderazgo integracionista en su lugar. Cuanto más tarde Brasil en regresar a la integración, peores serán los efectos de largo plazo para el país. Aunque sea poco probable, el escenario para Brasil se puede convertir en una situación incómoda en el largo plazo, si el país

sigue aislándose, en cuanto su entorno geopolítico sudamericano y junto a los países latinoamericanos siguen integrándose, bajo el liderazgo de otros actores.

## 10 CONSIDERACIONES FINALES

A partir de los datos presentados en el análisis desarrollado en este artículo, comprendemos que el escenario de crisis y desestabilización geopolítica ha afectado la capacidad de cooperación de los gobiernos sudamericanos, incluso del Mercosur. Esta crisis afecta la cooperación en temas urgentes, como es el caso de la necesaria coordinación de las políticas de enfrentamiento colectivo a la pandemia del COVID-19 en la región. En este sentido, importa destacar también los demás aspectos de la crisis desencadenada por el coronavirus en América del Sur, explorando especialmente sus efectos económicos para la región.

En el escenario de la pandemia, las medidas proteccionistas aplicadas en el comercio de bienes y servicios en todo el mundo, deberían haber traído aparejada una búsqueda de cadenas de suministro más próximas. En especial, esta es una oportunidad imperdible de reindustrializar el bloque, en especial con industrias relacionadas a la seguridad y soberanía sanitaria y salud, a lo que se podría haber incentivado también las industrias volcadas para la seguridad y soberanía alimentaria, energética, de comunicaciones e informaciones. Sin embargo, eso no fue lo que sucedió en el Mercosur, ni en Sudamérica.

La vulnerabilidad de los sistemas de salud pública integral y la escasa infraestructura hospitalaria han evidenciado lo arriesgado que es dejar la salud en manos de la concentración de corporaciones privadas extranjeras, así como los perjuicios que ocasiona la privatización de un servicio básico como la salud. La industria farmacéutica y el complejo hospitalario y de salud necesitan ser pensados con un tratamiento especial y estratégico para el futuro, al igual que sucede con otras industrias claves como la industria alimentaria, defensa, energía y comunicaciones.

Por fin, se puede concluir que la integración regional pasa por una crisis profunda, marcada por la parálisis económica y política. Pero al igual que otras crisis de las últimas décadas, es una crisis reversible en el mediano o largo plazo, en que las instituciones existentes, o nuevas que sean creadas, continuarán teniendo un papel central en coordinar y articular la geopolítica de la integración sudamericana. También es muy probable que el liderazgo brasileño no sea igual al de los años 2000, ante la incapacidad del país de coordinar mínimamente una respuesta de enfrentamiento a las múltiples crisis de la pandemia, en especial la crisis sanitaria y la profundización de las crisis institucional y económica.

## REFERENCIAS

AGUILERA CAZALBÓN, Astrid. Industria de la Salud: Impactos de los TLCs y los TBIs. **La Espada**, Foz do Iguaçu, v. 23, p. 20-21, jun. 2020.

ALVAREZ, María Victoria. “Stranger Things”: the future of Latin American regionalism. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 11, n. 55, p. 63-73, jul./sept. 2020.

ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Portal do Governo do Brasil**, República Federativa do Brasil. Disponible en: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br>>.

ARAUJO, Ernesto. Trump e o Ocidente. **Cadernos de Política Exterior – IPRI**, Brasília, v. 3, n. 6, p. 323-358, dic. 2017. Disponible en: <<https://bit.ly/3swWSP9>>.

\_\_\_\_\_. O coronavírus nos faz despertar novamente para o pesadelo comunista: chegou o Comunavírus. **Portal da Fundação Alexandre de Gusmão**, 8 abr. 2020. Disponible en: <<https://bit.ly/3B0NPsv>>.

ARGENTINA. Ministerio de Salud. ¿Cuáles vacunas estamos aplicando en el país? **Gob.ar – Vacuna COVID-19**, 2021. Disponible en: <<https://bit.ly/3gvwJv9>>. Acceso en: 8 abr. 2021.

BAS VILIZZIO, Magdalena. ¿Salud Pública versus Inversiones? El impacto del Covid-19 en la Solución de Controversias. **Blog de la Flacso**, junio 2020. Disponible en: <<https://bit.ly/3j3L6bP>>.

BENEDICTIS, Marco. Tensiones en torno al rumbo del Mercosur en el contexto del Covid-19. En: BONO, Laura M.; BOGADO BORDAZAR, Laura (Org.). **Latinoamérica, una región en crisis: Los efectos de la pandemia**. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales UNPL, 2020. (Documento de Trabajo, n. 25). p. 47-59.

BERRINGER, T. *et al.* Nacionalismo às avessas. En: MARINGONI, Gilberto; ROMANO SCHUTTE, Giorgio; BERRINGER, Tatiana (Org.). **As bases da política externa bolsonarista: relações internacionais em um mundo em transformação**. Santo André: EdUFABC, 2021. p. 139-152.

BIANCARELLI, André; ROSA, Renato; VERGNHANINI, Rodrigo. **A coronacrise, a economia global e a periferia: uma síntese do choque em curso**. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica/Unicamp, 14 abr. 2020. (Nota do Cecon, n. 13).

BONO, Laura M. Mercosur en el marco de la pandemia por Covid 19, crónica de una crisis anunciada. En: BONO, Laura M.; BOGADO BORDAZAR, Laura. (Org.). **Latinoamérica, una región en crisis: Los efectos de la pandemia**. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales UNPL, 2020. (Documento de Trabajo, n. 25). p. 39-46.

BORENSZTEJN, Cora. La salud en los procesos de integración: Mercosur, Unasur. **Diccionario Enciclopédico de la Legislación Sanitaria Argentina**, marzo 2017. Disponible en: <<https://bit.ly/3AY58L4>>.

BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. Nota à imprensa nº 2/2020 – convocação de eleições na Bolívia. **Gov.br – notas à imprensa**, 5 enero 2020. Disponible en: <<https://bit.ly/3B1BPY6>>.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Pronunciamento de Ernesto Araújo à CPI do Senado, de 24 de março de 2021. **Diário do Senado Federal**, Brasília, n. 37/2021, p. 7-72, 25 mar. 2021. Disponible en: <<https://bit.ly/3gtcgr3>>.

BRICEÑO-RUIZ, José. Da crise da pós-hegemonia ao impacto da Covid-19: o impasse do regionalismo latino-americano. **Revista Cadernos de Campo**, n. 29, p. 21-39, jul./dic. 2020.

BRIEGER, Pedro. Celso Amorim, excanciller brasileiro, a propósito de la salida de Brasil de la CELAC: “La política de Bolsonaro es una sumisión total a la política de Trump”. **Nodal**, 17 ene. 2020. Disponible en: <<https://bit.ly/3mkvz9u>>.

CALCAGNO, V. ‘Comunavírus’: entenda as teses que fazem a cabeça de Ernesto Araújo. **Carta Capital**, 18 mayo 2021.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe**. Santiago: Cepal, 2019.

\_\_\_\_\_. **Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística**. Santiago: Cepal, 2020a. (Informe Especial Covid-19, n. 6).

\_\_\_\_\_. **Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe**. Santiago: Cepal, 2020b.

\_\_\_\_\_. **Boletín de comercio exterior del Mercosur: los desafíos de la integración en el mundo de la pospandemia**. Santiago: Cepal, 2020c.

\_\_\_\_\_. Es urgente revigorizar la integración regional para lograr una recuperación transformadora pospandemia. **Cepal – noticias comercio internacional e integración**, 6 jul. 2021a. Disponible en: <<https://bit.ly/37ZycoR>>.

\_\_\_\_\_. **La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe – Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad**. Santiago: Cepal, 8 jul. 2021b. Disponible en: <<https://bit.ly/3j2lQTe>>. (Informe Especial Covid-19, n. 11).

CEPIK, Marco. O Corolário Trump e a América Latina. **Revista Tempo no Mundo**, v. 5, n. 1, p. 241-265, 2019.

CEPIK, Marco; COSSIO RODRIGUEZ, J. América Latina en tiempos de pandemia: desafíos estratégicos. **Pensamiento Proprio (CRIES)**, v. 52, p. 83-108, 2020.

CEVERINO, Josefina; MARTINO, Micaela. Evolución de las negociaciones comerciales en curso: MERCOSUR. En: ZELICOVIH, J. (Coord.). **Las Negociaciones Comerciales Internacionales en tiempos del Covid 19: el estado de las negociaciones comerciales internacionales**. Rosario: Genci/UNR. (Informe 1-2020). p. 33-35.

CHADE, Jamil. Brasil não apoia projeto indiano de suspensão de patentes de vacinas na OMC. **UOL Notícias**, 10 mar. 2021. Disponible en: <<https://bit.ly/3gkeOaL>>.

COELHO JAEGER, Bruna. Crise e colapso da UNASUL: o desmantelamento da integração sul-americana em tempos de ofensiva conservadora. **Conjuntura Austral**, v. 10, n. 49, p. 5-12, 2019.

DI GANO, Lorena. Hay que parar los monopolios de medicamentos y vacunas. **América Latina Mejor sin TLC**, 17 mayo 2020. Disponible en: <<https://bit.ly/3ksgDnt>>.

ESCOBAR SAMURIO, Sofia; SILVA BARROS, Pedro; WEXELL SEVERO, Luciano. O protagonismo do Brasil na integração da sul-americana: uma análise das relações comerciais 2000-2018. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p 38-54, 2019.

FILGUEIRA, Fernando *et al.* **América Latina ante la crisis del Covid-19: Vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social**. Santiago: Cepal, 2020. Disponible en: <<https://bit.ly/3j6adee>>. (Serie Políticas Sociales, n. 238)

FRIEDMAN, George. **A próxima década: onde estamos... e para onde iremos**. Ed. Novo Conceito: Ribeirão Preto, SP, 2012.

GARCÍA LINERA, Álvaro. Empate catastrófico y punto de bifurcación – crítica y emancipación. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales**, v. 1, n. 1., p. 23-33, 2008.

GHIOTTO, Luciana; ECHAIDE, Javier. **El Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea** – Estudio Integral de sus cláusulas y efectos. Buenos Aires: Clacso, 2020.

GOMES SARAIVA, M.; COSTA SILVA, A. V. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, v. 64, p. 117-137, 2019.

GRASSI, Jéssica Maria. **Parceria estratégica entre Brasil e Argentina: cooperação nuclear e integração sul-americana no século XXI**. Dissertação (Mestrado em Integração Contemporânea da América Latina) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2019.

GRASSI, Jéssica Maria; MORAIS SILVA, Ana Karolina; KERR-OLIVEIRA, Lucas. IIRSA, Cosiplan e a atuação brasileira na consolidação da integração de infraestrutura na América do Sul. **Cadernos Prolam/USP**, v. 19, n. 38, p. 151-187, jul.-dic. 2020.

KERR-OLIVEIRA, Lucas. **Energia como Recurso de Poder na Política Internacional**: os desafios da Geopolítica do Petróleo e o papel do Centro de Decisão Energética. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

\_\_\_\_\_. Pandemia e o Brasil em crise: entre a “civilização” e a “barbárie”. **La Espada**, p. 4-7, 1 jun. 2020. Disponível em: <<https://portal.unila.edu.br/arquivos-1/la-espada>>.

KERR-OLIVEIRA, L. *et al.* Análise de estruturas geopolíticas e de tendências de aumento da competição interestatal internacional: contribuições para a prospecção de cenários de ameaças à soberania brasileira sobre o pré-sal. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, RBED, v. 3, p. 139-176, edição 2016/2017 (2016).

KERR-OLIVEIRA, L.; SCHNEIDER MARQUES, T. C. A infraestrutura da integração regional e a integração Brasil-Uruguai. *In*: MALLMANN, M. I.; SCHNEIDER MARQUES, T. C. (Org.). **Fronteiras e relações Brasil-Uruguai**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015. p. 109-126.

LÁZARO, Natália. Ernesto Araújo denuncia “comunavírus” e ataca OMS: “Globalistas”. **Metrópoles**, 22 abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3zhXhas>>.

LOSS ARAÚJO, Flavia; CARVALHO NEVES, Bárbara. Regionalismo, crise venezuelana e a pandemia do Covid-19: o impacto da fragmentação regional no cenário atual (2013-2020). **Conjuntura Austral**, v. 12, n. 58, p. 19-37, abril-jun. 2021.

LOUREIRO, Felipe P. Desenvolvimentismo às avessas: o processo de desindustrialização brasileiro sob a égide neoliberal (1990-1999). **Revista de Economia Política e História Econômica**, p. 33-62, 8 jul. 2007.

MARINGONI, Gilberto; ROMANO SCHUTTE, Giorgio; BERRINGER, Tatiana (Org.). **As bases da política externa bolsonarista**: relações internacionais em um mundo em transformação. Santo André: EdUFABC, 2021.

MARTÍN PORTO, Juan. Argentina reafirmará ante el Mercosur su postura de negociar en bloque con otros mercados. **Télam Digital**, 25 abril de 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/2WfjGSC>>.

MÁXIMO, Wellton. CNI: anúncio do Uruguai preocupa demais países do Mercosul – Entidade pede mais diálogo entre membros do bloco econômico. **Agência Brasil**, Brasília, 7 jul. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/2WeCRAz>>.

MERCOSUR – MERCADO COMÚN DEL SUR. **Comunicado conjunto de los presidentes de los estados partes del mercosur**. Mercosur, 2 jul. 2020a. Disponible en: <<https://bit.ly/3z59K1b>>.

\_\_\_\_\_. **Mercosur aprueba nuevos recursos para el combate contra la pandemia**. Mercosur, 29 oct. 2020b. Disponible en: <<https://bit.ly/2WoZ4wc>>.

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA DE URUGUAY. **Sitio Oficial de la República Oriental del Uruguay**. Disponible em: <<https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/home>>.

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL DE PARAGUAY. **Portal del Estado Paraguayo**. República del Paraguay. Disponible em: <<https://www.mspbs.gov.py/index.php>>.

MOLINA, Federico Rivas. Celebração de 30 anos do Mercosul vira troca de farpas e pedidos de flexibilização que isolam Argentina. **El País**, Buenos Aires, 26 mar. 2021. Disponible en: <<https://bit.ly/3sG1gLL>>.

MONIZ BANDEIRA, Luiz A. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 2, p. 135-146, 2002.

O GLOBO. COVID-19: Ernesto Araújo denuncia ‘comunavírus’ e ataca OMS. **Jornal O Globo online**, 22 abr. 2020. Editora Globo S/A. Disponible en: <<https://glo.bo/2WkCNPO>>.

OMS – ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. **Nuevo coronavirus 2019**. OMS, 2021. Disponible em: <<https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>>.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE SALUD. Coronavirus. **Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud**. Disponible en: <<https://www.paho.org/es/temas/coronavirus>>.

OUR WORLD IN DATA. **COVID-19 Data Explorer**. Global Change Data Lab. 2021. Disponible en: <<https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer>>.

\_\_\_\_\_. **Complete Our World in Data COVID-19 dataset**. Data on COVID-19 (coronavirus) by Our World in Data, complete COVID-19 dataset. 2021. Disponible em: <<https://github.com/owid/covid-19-data/tree/master/public/data>>.

PAGÉS, Carmen *et al.* **Del confinamiento a la reapertura**: consideraciones estratégicas para el reinicio de las actividades en América Latina y el Caribe en el marco de la Covid-19. Nueva York: BID, 2020.



PAHO. Tracker Covax Initiative-Covid 19 vaccines deliveries in The Americas. **Pan American Health Organization**. Disponible en: <<https://bit.ly/3sHO4WA>>.

PENA, Lara. “Globalismo”: o discurso em política internacional sob a ideologia da nova extrema direita brasileira. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 18, n. 36, p. 371-386, 2ª sem. 2019.

PORTANTIERO, Juan Carlos. **Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual**. Buenos Aires: BVU, 2003.

RITCHIE, Hannah *et al.* Coronavirus Pandemic (Covid-19). **OurWorldInData.org**, 2020. Disponible en: <<https://ourworldindata.org/coronavirus>>.

RONCÓ RAMPULLA, Juan José. Pandemia global, respuestas fragmentadas y el dilema de las vacunas. **Blog de la Flacso**, jun. 2021. Disponible en: <<https://bit.ly/3DeowL>>.

SABINO, Marco Antonio; ABIAD, Pablo. **Crise do Mercosul**: Presidência pro tempore da Venezuela. Buenos Aires; São Paulo: Desenvolvendo Ideias, sept. 2016.

SAGGIORO GARCIA, A. *et al.* Os BRICS frente à pandemia da COVID-19: uma análise preliminar sobre políticas comparadas. **Conjuntura Internacional**, v. 17, n. 3, p. 33-46, 2020.

SANAHUJA, José Antonio; COMINI, Nicolás. Los gobiernos de la nueva derecha y la estrategia de la silla vacía en UNASUR. **Open Democracy**, 7 mayo 2018. Disponible en: <<https://bit.ly/3gvbQ3f>>.

SECEM – SISTEMA DE ESTADÍSTICAS DE COMERCIO EXTERIOR DEL MERCOSUR. **Mercado Común del Sur**. Datos accedidos hasta junio de 2021. Disponible en: <<https://estadisticas.mercosur.int/?language=pt>>.

SEDANO, Rodrigo. Sudamérica es la región más castigada por el Covid-19 por millón de habitantes. **France 24**, 27 jun. 2021. Disponible en: <<https://bit.ly/388JG9D>>.

SILVA BARROS, Pedro; BORBA GONÇALVES, Julia de Souza; SAMURIO ESCOBAR, Sofia. Desintegração econômica e fragmentação da governança regional na América do Sul em tempos de Covid-19. **Economia e Política Internacional**, n. 27, p. 125-144, maio-ago. 2020.

SOARES BIDARRA, Beatriz. **Geopolítica das comunicações, soberania e integração na América do Sul**: a UNASUL em El País Brasil e BBC Brasil. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, Paraná, 2020.

SOARES BIDARRA, Beatriz; KERR-OLIVEIRA, Lucas; GRASSI, Jéssica. M. A crise da Unasul pelas agências internacionais de notícias: a veiculação do colapso da integração regional Sul-americana pela mídia. **Revista Debates (UFRGS)**, v. 14, p. 207-238, 2020.

SOUZA, Jessé. **A Guerra Contra o Brasil**. Editora Estação Brasil, 2020.

TELESUR. Venezuela denuncia bloqueos para acceder a mecanismo Covax. **Telesurtv.net**, 22 jun. 2021. Disponible en: <<https://bit.ly/2XU9QLx>>.

UNILA – UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA. Universidades federais realizam mais de 800 pesquisas para o enfrentamento à Covid-19. **Portal da Unila**, 11 maio 2020. Disponible en: <<https://bit.ly/3zfpFKC>>.

VILLARDI, Pedro. ¿Debe el mundo romper la patente de los medicamentos? **América Latina Mejor sin TLC**, 5 de mayo de 2021. Disponible en: <<https://bit.ly/3ydDLus>>. Acceso en: 15 de jul. 2021.

WEXELL SEVERO, L. **Integração da América do Sul**: a liderança que o Brasil não exerce. *Olhares Amazônicos*, v. 3, p. 604-615, 2015.

\_\_\_\_\_. Brasil: El COVID-19 desnuda la crisis. **Revista Pueblo** – UNAJ, v. 1, p. 15-20, 2020.

WEXELL SEVERO, L. W.; MAGALHÃES LIMA, M. K. Los 15 años del Focem. **Revista Tempo do Mundo**, v. 23, p. 255-284, 2020.

WHO. **WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard**. WHO Health Emergency Dashboard, WHO COVID-19 Homepage. 2021. Disponible en: <<https://covid19.who.int/>>.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy. **WTO news – Press Release**, n. 855, 8 Apr. 2020. Disponible en: <<https://bit.ly/2WoHLLP>>.

ZELICOVIH, Julieta; ROMERO, Camila. El sistema de comercio internacional en pandemia. En: ZELICOVIH, Julieta. (Coord.). **Las negociaciones comerciales internacionales en tiempos del COVID 19**: El estado de las negociaciones comerciales internacionales – Informe 1-2020. Genci/UNR, mayo 2020. p. 7-16.



## O ESTADO BRASILEIRO E OS INTERESSES DE CLASSE NA REFORMULAÇÃO DO MERCOSUL (2003-2010)

Ian Rebouças Batista<sup>1</sup>  
Leonardo Granato<sup>2</sup>

Quais os interesses de grupos do Capital e do Trabalho nas disputas pela formulação da política estatal brasileira para o Mercosul durante o governo Lula (2003-2010)? A partir das leituras do Estado capitalista empreendidas por Nicos Poulantzas e utilizando um referencial de análise de formulação de política estatal estruturado em *inputs*, política e *outputs*, este trabalho investiga as demandas da Federação de Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e do Partido dos Trabalhadores (PT), partido governista no período sob estudo, em relação à política brasileira para o Mercosul. Após avaliar algumas das principais políticas mercosulinas desse período, o argumento do artigo vai de encontro ao entendimento corrente de que o paradigma pós-hegemônico da integração regional possibilitou ao Mercosul perseguir fins autonomistas. Pela ótica das disputas entre frações de classe brasileiras, os ganhos econômicos do setor industrial são mais tangíveis do que o aprofundamento, de fato, da integração regional mercosulina em bases autonomistas.

**Palavras-chave:** Estado; Brasil; marxismo; Mercosul; integração regional.

## THE BRAZILIAN STATE AND CLASS INTERESTS IN MERCOSUR'S REFORMULATION (2003-2010)

What were the interests of Capital and Labor's representative groups in the disputes for the formulation of Brazilian state policy for Mercosur during Lula's administration (2003-2010)? Deploying from Nicos Poulantzas' reading of the capitalist state and working with a theoretical framework for a state policy formulation analysis structured in inputs, policy, and outputs, this paper investigates the demands from São Paulo State's Industries Federation and from the Workers Party to the Brazilian policy towards Mercosur. After the evaluation of some Mercosur policies in the considered period, this paper's argument does not make the case of the literature's interpretation of a post-hegemony period for regional integration in Latin America that drove Mercosur to pursue autonomy goals. Through a Brazilian class struggles lens, the economic gains of the industrial sector are more tangible than the perceived enlargement of Mercosur's regional integration in autonomy key.

**Keywords:** State; Brazil; Marxism; Mercosur; regional integration.

## EL ESTADO BRASILEÑO Y LOS INTERESES DE CLASE EN LA REFORMULACIÓN DEL MERCOSUR (2003-2010)

¿Cuáles son los intereses de los grupos del Capital y del Trabajo en las disputas por la formulación de la política estatal brasileña para el Mercosur durante el gobierno de Lula (2003-2010)? A partir

---

1. Doutorando em ciência política na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); mestre em ciência política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e graduado em Relações Internacionais na Universidade Federal de Sergipe (UFS). Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-6126-729X>>. E-mail: <[reboucas.ian@gmail.com](mailto:reboucas.ian@gmail.com)>.

2. Professor da Escola de Administração e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFRGS; e doutor em economia política internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-0337-7220>>. E-mail: <[granato.leonardo@gmail.com](mailto:granato.leonardo@gmail.com)>.

de las lecturas sobre el Estado capitalista de Nicos Poulantzas y de una literatura que entiende la formulación de la política estatal estructurada en inputs, política y outputs, este trabajo investiga las demandas de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (Fiesp) y del Partido de los Trabajadores (PT), partido gobernista del período bajo estudio, con relación a la política brasileña para el Mercosur. Después de evaluar algunas de las principales políticas mercosureñas del período en cuestión, el argumento del artículo se estructura sobre la base de que el paradigma poshegemónico de la integración regional posibilitó al Mercosur perseguir fines autonómicos. A través de una mirada centrada en las disputas entre las fracciones de clase brasileñas, los réditos económicos del sector industrial aparecen como más tangibles que la propia integración implementada sobre bases autonómicas.

**Palabras clave:** Estado; Brasil; marxismo; Mercosur; integración regional.

JEL: B51; F15; D78.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm26art7>

Data de envio do artigo: 1/6/2021. Data de aceite: 13/7/2021.

## 1 INTRODUÇÃO

A política estatal brasileira para a integração regional do Mercado Comum do Sul (Mercosul) durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) almejou, ao menos discursivamente, uma ampliação da agenda do bloco para além dos interesses comercialistas dos anos 1990 que moveram a criação do bloco. A partir de influência de ideais autonomistas para a integração regional, tal qual desenvolvidos por autores como Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig, leituras que entendem a integração como instrumento para os Estados alcançarem melhores condições para as camadas populares, a política integracionista brasileira do período aparenta ter contrariado os interesses de curto e médio prazo das classes dominantes interessadas na integração mercosulina.

É preciso saber que a integração regional sul-americana na primeira década dos anos 2000 é frequentemente associada a um ensejo que vem “desde baixo”. O paradigma integracionista de então, pelo que considera a literatura especializada, costuma ser nomeado de pós-hegemônico ou pós-liberal, visto que em oposição ao que foi posto em prática no final do século XX o suposto novo objetivo seria de uma integração voltada aos anseios e necessidades da população, empenhada em melhorar a vida da sociedade através da união dos povos (Muhr, 2011; Riggiozzi e Tussie, 2012; Briceño-Ruiz, 2014). Isso engloba integração de mercados, mas não somente. Além de facilitar o comércio entre os países envolvidos, o paradigma referido como pós-hegemônico se propunha a defender complementariedade entre as economias da região, integração infraestrutural, livre circulação de pessoas, e respeito à democracia e à soberania do povo sul-americano.

Uma maneira de abordar o estudo da agenda da integração regional é a partir dos interesses e objetivos de cada governo envolvido. É de dentro dos Estados que

partem as sinalizações, propostas e políticas para a integração regional. O estudo sistemático dos processos de integração regional na América do Sul já revelou que ao longo do século XX o regionalismo serviu como plataforma para que os governos legitimassem suas políticas estatais e agendas domésticas (Petersen e Schulz, 2018; Orjuela e Chenou, 2018; Granato e Batista, 2018a). Em grande parte, isso se deve à maneira com que se desenham as organizações regionais de cooperação: prezam pelo predomínio de instâncias interestatais, onde as decisões são tomadas em reuniões entre os presidentes dos países-membros, em detrimento de instâncias supranacionais, que guiam as políticas de maneira autônoma aos interesses dos presidentes envolvidos (Malamud, 2005). Nos estudos sobre política externa brasileira, é crescente o entendimento de que a formulação desta está condicionada a interesses e disputas distributivas internas de atores políticos e sociais (Lima, 2000), podendo assim tratá-la enquanto política pública (Pinheiro e Milani, 2013) ou política estatal (Granato e Batista, 2018a).<sup>3</sup>

Para o estudo da formulação da política estatal de interesse, o presente trabalho faz uso das leituras relativas ao Estado capitalista empreendidas por Nicos Poulantzas (1971), que o entende como garantidor da coesão social, responsável pela manutenção da formação social capitalista e, conseqüentemente, de manutenção de uma relação de dominação característica do modo de produção capitalista. Um dos aspectos enfatizados pela obra de Poulantzas é a noção da estrutura política, o Estado, dotada de autonomia em relação à estrutura econômica. Assim, a política não seria mero jogo guiado pelos interesses capitalistas, mas sim um terreno de disputas de interesses contraditórios, sendo o Estado arena onde se condensariam esses conflitos. A estrutura jurídico-política não seria marionete da burguesia, configurando terreno de oportunidade para as classes dominadas disputarem direitos e melhores condições de vida. O conjunto dos aparelhos estatais estaria a cargo da função de organização do bloco no poder que agrega as classes dominantes, e igualmente da função de hegemonia exercida diante das classes dominadas, possibilitando assim a afirmação de que as lutas populares atravessam o Estado de lado a lado (Poulantzas, 1980). A aplicação de Poulantzas ao estudo da formulação da política estatal para a integração, assim, permite a investigação da disputa de interesses entre classes dominantes e classes dominadas, discutindo se de fato essa política foi gestada “desde baixo”.

Mais especificamente, o presente trabalho se propõe a analisar quais os interesses de classe em disputa na formulação da política estatal brasileira para

---

3. Em ambas as perspectivas a ideia é de uma política externa formulada a partir de interesses e conflitos entre atores internos. Milani e Pinheiro (2013) chamam de política pública a partir do conceito clássico onde uma política pública emerge a partir de demandas da sociedade, ao mesmo tempo que Granato e Batista (2018a) consideram, a partir do conceito de Estado adotado, que as políticas estatais são também resultados de interesses em disputa em uma sociedade.

o Mercosul durante o governo Lula (2003-2010), interessado na validade da interpretação corriqueira do paradigma pós-hegemônico.<sup>4</sup> O artigo se divide nas seguintes seções: i) inicialmente, discute-se o paradigma pós-hegemônico da integração regional na América Latina e levantam-se limitações sobre sua interpretação da realidade; ii) apresentam-se os conceitos do arcabouço teórico poulantziano que servirão de base ao presente estudo; iii) discute-se a conjuntura do Estado brasileiro durante o governo Lula; iv) indicam-se as entidades representantes das frações de classe consideradas; e v) atenta-se para a reformulação do Mercosul de fato e a que interesses condizem os resultados observados. As conclusões encerram o trabalho.

## 2 O PROBLEMA: INTEGRAÇÃO REGIONAL PÓS-HEGEMÔNICA?

O anseio por uma América Latina unida pode ser rastreado aos ditos “libertadores da América” do século XIX. Ao declararem independência das colônias espanholas da região, alguns desses libertadores imaginavam a união desses territórios em uma *Grande Colômbia*. Se as ideias e o uso instrumental da região por parte dos Estados historicamente movem as propostas de integração regional, já nesse momento se percebe que, uma vez que o interesse de então era legitimar o direito de regência desses Estado recém-libertos (Lechner, 1981; Kaplan, 1990), a integração já era utilizada para atender aos interesses dos Estados, ou os de quem os definem e controlam (Granato e Batista, 2018a).

Durante boa parte do século XX os ventos que sopravam as ideias de cooperação na América do Sul vinham do norte, bradando o ideal pan-americano (Barnabé, 2012), com as elites locais interessadas em se aliar à potência norte-americana (Petersen e Schulz, 2018). Quando os Estados Unidos oferecem parceria e cooperação, as elites oligárquicas enxergam uma oportunidade de ganhar prestígio. É somente após a Segunda Guerra Mundial, entretanto, que se forma a primeira onda ou paradigma da integração regional na América Latina. Essas ondas podem ser entendidas como períodos de convergência ideológica entre os governos da região (Petersen e Schulz, 2018). São as ideias e as concepções hegemônicas do uso a ser feito da integração regional que moldam as propostas e os processos em determinado momento histórico. Dessa forma, identificam-se no século passado duas ondas de regionalismo, o Velho Regionalismo das décadas de 1960 e 1970 e o Novo Regionalismo de 1980 e 1990.

É no primeiro desses momentos que se desenvolve um dos mais caros conceitos teóricos da integração sul-americana, o conceito de autonomia. Esse ideal trazia a necessidade de se elaborar uma política externa autônoma, livre de constrangimentos dos países centrais. Essa noção parte da visão de

---

4. Este trabalho é um recorte da dissertação de mestrado de Batista (2019).

mundo dividido entre centro e periferia. Para os países da periferia, coagidos em suas relações externas pela orientação da potência hegemônica, formular uma política externa de acordo com seu interesse nacional seria uma possibilidade de se libertar das amarras do subdesenvolvimento. Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig identificam que para se alcançar autonomia a integração regional seria o meio. O intelectual brasileiro irá considerar a integração regional com potencial desenvolvimentista, identificando que essa integração deveria perseguir o desenvolvimento nacional, a ampliação da capacidade nacional e regional de tomar decisões e a maximização da endogenia do desenvolvimento e da viabilidade regional (Jaguaribe, 1973). Por sua vez, Puig (1986) desenvolverá uma concepção integral da integração regional, que não se limite ao âmbito econômico e comercial, mas que englobe também uma integração política, cultural e social. Em última instância, significa pensar numa integração regional que vá além dos impactos às elites e ao Estado, mas que penetre a sociedade e cause impacto na vida da população. Essa concepção integral da integração deveria estar norteada pelos ideais de solidariedade, flexibilidade e gradualismo, algo fundamental para superar as assimetrias que marcam os países da região. Os organismos regionais criados entre as décadas de 1960 e 1980 – a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e o Pacto Andino são exemplos dos referidos organismos – não conseguiram pôr em prática esses ideais.

Com consideráveis alterações na conjuntura do sistema internacional, as propostas de integração das décadas de 1980 e 1990 refletem novas concepções. O que se entendia por inserção no comércio internacional pelos formuladores de políticas públicas naquele momento era a liberalização comercial para o livre fluxo de mercadorias e capitais. “O globalismo tanto incomoda o nacionalismo como estimula o regionalismo (...), este apreço como a mais natural das soluções para os impasses e as aflições do nacionalismo” (Ianni, 1996, p. 127). O período era de difusão dos ideais neoliberais a partir do Consenso de Washington, uma cartilha de medidas macroeconômicas que se baseava em dois pontos: aprimorar a competição e limitar a capacidade dos governos de influenciar a economia (Ostry, Loungani e Furceri, 2016). São exemplos desse novo período o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Agreement – NAFTA), a proposta não concluída do Acordo de Livre Comércio das Américas (Alca) e o Mercosul.

A virada do milênio trás para a América Latina uma resposta aos impactos sociais negativos causados pela ortodoxia econômica das décadas anteriores. Os limites e contradições do modo de produção capitalista são gestados ao longo de seu próprio avanço. Weyland (2010) destaca que o ressurgimento de demandas massivas na região por redistribuição de renda (por parte das camadas populares) e por intervencionismo estatal (por parte dos empresários e classes



dominantes) se deve à ampliação das desigualdades sociais ao longo dos anos 1990. Essas demandas são percebidas na eleição de governos de esquerda em parte dos países da região. Por mais que possam ser divididos entre moderados e radicais, esses governos questionavam, no novo século, os ditames neoliberais e o alinhamento internacional à potência hegemônica, enquanto propunham outro papel ao Estado – o de retorno na atuação, principalmente nos gastos sociais. No âmbito internacional, esses governos criticavam abertamente o Consenso de Washington, o livre-mercado e o regionalismo aberto da década passada (Briceño-Ruiz, 2014), principalmente em suas manifestações contrárias à proposta da ALCA. É nesse ponto que suas concepções de política externa convergem, ao rejeitar a proximidade dos Estados Unidos e buscar unir esforços para ampliar a margem de autonomia.

Disso decorre que entre as denominações da onda regionalista do período referem-se a um paradigma pós-hegemônico da integração regional (Oddone e Granato, 2009). Para Riggiozzi (2011) e Muhr (2010) o termo se refere ao afastamento dos Estados Unidos da região, enfatizando as aspirações autônomas da política externa dos governos naquele momento. Já Briceño-Ruiz (2014) entende que as propostas de integração do período ultrapassam a cooperação econômica e trazem à agenda regional cooperação política, social, energética e de defesa. Por esse motivo, por ir além de acordos econômicos e de liberalização comercial, chama-se também de regionalismo pós-liberal.

O entusiasmo de então se justificava a partir dos discursos proferidos naquele momento pelos líderes dos governos. Acreditava-se que aquele se tratava de um período de repolitização que seria responsável por emergir novas formas de fazer políticas, acompanhadas de novas políticas regionais, onde o Estado, movimentos sociais e lideranças construiriam juntos novos entendimentos para a região (Riggiozzi e Tussie, 2012). A crença era a de que uma nova semente ideológica estava sendo plantada para a construção de uma contra-hegemonia que uniria forças e classes sociais em prol de um sentimento de identidade e irmandade latino-americana (Muhr, 2011). O discurso era que a integração seria construída *de baixo para cima*, a partir das necessidades das camadas populares.

É nesse sentido discursivo, e de certa forma entusiasmado, que se percebem também as noções clássicas de autonomia de Puig e Jaguaribe nessa concepção pós-hegemônica de integração. Granato, Oddone e Battaglia (2016) identificam noções de autonomia nos novos organismos regionais gestados na primeira década do milênio. A União das Nações Sul-Americanas (Unasul), criada em 2010, é identificada como próxima ao modelo autônomo de desenvolvimento e integração proposto por Jaguaribe (1973) e ao conceito de integração integral de Puig (1986) ao se comprometer com o desenvolvimento de cada país-membro a partir

da maximização das preferências nacionais em âmbito regional, caracterizando autonomia para escolha de seus próprios caminhos, independentemente da orientação da hegemonia hemisférica, ao mesmo tempo que sinaliza a maximização de recursos e de mercados (Granato, Oddone e Battaglia, 2016). Por sua vez, a Aliança Bolivariana para os Povos da América (ALBA), formada em 2004 pelos governos de esquerda mais radical, Venezuela, Bolívia, Equador e Cuba, é uma proposta integracionista contestatória da ordem hegemônica estadunidense e antissistêmica, trazendo em seu tratado constitutivo os conceitos de solidariedade e complementaridade internacional, valores enfatizados por Puig.

Um terceiro exemplo frequente do paradigma pós-hegemônico é a reorientação discursiva do Mercosul. Por mais que em nenhum momento o bloco abandone seus fins comerciais ou retroceda em matéria de cooperação econômica, o que se vê a partir de 2003 é um novo fôlego, um Mercosul revigorado a partir da compreensão compartilhada por Lula e Nestor Kirchner de que a integração é um projeto político com dimensões sociais (Granato, 2015). Para Granato, Oddone e Battaglia (2016) as mudanças impostas ao bloco reforçariam o que Puig chamou de autonomia heterodoxa, que significaria perseguir um objetivo comum de desenvolvimento nacional ao mesmo tempo que cada país possua interesses próprios no bloco e, internacionalmente, diversifiquem suas pautas de relacionamento sem romper com a potência hemisférica.

Portanto, na primeira década do século XXI, a integração regional na América Latina foi articulada com entusiasmo pelos países envolvidos. Contudo, com distanciamento histórico do período em questão e avaliando os verdadeiros avanços que os supracitados organismos regionais e as políticas integracionistas do período alcançaram, o otimismo e a esperança de que esses processos promoveriam uma América do Sul integrada com benefícios sociais se esvaem. Talvez pelo fato de que a política dos novos governos tenha se limitado a “reformular o capitalismo neoliberal e a resistir à ‘novíssima dependência’ (e não a confrontá-la)” (Martuscelli, 2018, p. 57). Certo é que as propostas inovadoras para a integração durante o período aparentam não resistir à troca de governos nacionais em países-chave da região. A Unasul se esvaziou após a autossuspensão dos governos de centro-direita que emergiram na região a partir de 2014; o Equador se retirou da ALBA em decorrência da crise venezuelana e nicaraguense; e o Mercosul foi “restituído à vocação original de integração aos comércios mundiais” (Kuntz, 2018), pelos governos de Maurício Macri, na Argentina, e Michel Temer, no Brasil.

Assim, emerge como problemática do presente trabalho entender a lógica que moveu a formulação da política integracionista daquele período (2003-2010), buscando entender a quem de fato serviu aquele esforço e a partir de que interesses. O caso escolhido para tal empreitada é a política estatal brasileira para o Mercosul,

por agregar exemplo adequado de: i) governo de centro-esquerda típico do período (Lula); ii) referido paradigma da integração regional; e iii) resultados limitados quanto ao aprofundamento da integração em bases sociais a partir das políticas propostas (Granato e Batista, 2018b). Sendo assim, a hipótese deste estudo é a de que a política estatal brasileira para a integração regional do Mercosul durante a primeira década dos anos 2000 não foi movida “desde baixo”, mas “desde cima”, sustentada tanto pelos já comentados resultados abaixo do esperado pelas classes dominadas (ou por seus representantes) como pelo referencial teórico mobilizado pelo trabalho.<sup>5</sup> *A seção subsequente discutirá esse referencial.*

### 3 O REFERENCIAL TEÓRICO POULANTZIANO

Nicos Poulantzas, em sua primeira obra, *Poder político e classes sociais* (1971), se propõe a produzir o conceito do político no modo de produção capitalista, ou seja, o conceito de Estado capitalista. O autor revisita os clássicos da teoria política marxista (Marx, Engels, Lenin e Gramsci) para discutir o difundido caráter classista do Estado, instrumental e determinado pelo nível econômico – visão classista exemplificada na passagem que considera o Estado como “comissão que administra os negócios comuns de toda classe burguesa” (Marx e Engels, 2017, p. 46).<sup>6</sup> Diferentemente, Poulantzas considera que existe, no modo de produção capitalista, uma autonomia relativa do político, assim como do econômico, como característica particular desse sistema.

O nível político consiste na estrutura jurídico-política do Estado, particular para cada formação social. Este último conceito diz respeito a uma combinação específica de distintos modos de produção que coexistem, em disputa, em uma comunidade em determinado momento histórico. A formação social se caracteriza pelo modo de produção dominante e pela maneira com que os distintos níveis ou estruturas (político, econômico e ideológico) se relacionam. Isso porque cada modo de produção, por sua vez, apresenta uma maneira particular de articular os diversos níveis. Assim, o Estado capitalista é efeito da dominância do modo de produção capitalista na formação social vigente.

Dessa forma, esse Estado, essa estrutura jurídico-política, apresenta função de coesão dos níveis em uma formação social. Nas disputas internas entre modos de produção distintos pelo papel de dominante, a função do Estado é

---

5. Um esforço anterior foi realizado por Kan (2013), que estudou a relação entre as classes dominantes argentinas e os governos desse país nas décadas de 1990 e 2000, tentando desvendar de que frações de classe partiriam a reorientação da integração regional do Mercosul, questionando o paradigma pós-hegemônico. Por sua parte, Nelson (2013) também aplicou os preceitos teóricos de Poulantzas para discutir os distintos interesses de frações e entidades estatais no posicionamento da Venezuela perante a proposta da ALCA, apontando reorganização do bloco no poder diante de acontecimentos conjunturais como responsáveis por reorientar a política estatal Venezuela para um viés anti-imperialista.

6. Para uma discussão acerca das teorias marxistas do Estado, veja Barrow (1993).

manter o todo coeso a partir da reprodução da dominação do modo de produção hegemônico. Como agente da manutenção da formação social e, portanto, como mantenedor da dominação, esse Estado age em prol do *status quo*, amortecendo os conflitos sociais e as ameaças à ordem vigente.

A grande contribuição da teorização do político para o pensamento marxista realizada por Poulantzas é a compreensão de que o político exerceria papel dominante na articulação das instâncias de uma formação social, uma vez responsável pela coesão e interessado na reprodução dessa formação. Por mais que o papel determinante no modo de produção capitalista seja o econômico, o político como dominante e como fator de coesão “exige a sua intervenção específica na instância que precisamente assume o papel determinante numa formação – o econômico” (Poulantzas, 1971, p. 55). Ou seja, para manutenção da ordem capitalista o Estado pode intervir na estrutura econômica. Por sua vez, isso implica a possibilidade de o Estado não ser mero instrumento dos interesses das classes dominantes, sem representar diretamente seus interesses econômicos e sem ser uma comissão que administra os negócios da burguesia. Contudo, representa seus interesses políticos de manutenção desse Estado – que por sua vez conserva a dominação de determinadas classes sobre outras, mantendo-se assim as relações sociais existentes. Ao longo desse processo obscurecem-se as relações de dominação, e o Estado se legitima diante da população.

Quando Poulantzas (1971, p. 242) coloca que esse Estado “não é instrumento de classe, [mas na verdade] é o Estado de uma sociedade dividida em classe”, o autor busca enfatizar as contradições inerentes a esse Estado. Como no contexto de um Estado liberal democrático, esse Estado interpreta um papel de representar o interesse geral da população (interesse nacional, bem-estar geral etc.), e carrega em suas estruturas possibilidades de atendimento do interesse das classes dominadas. Nesse processo, quando vai de encontro aos interesses econômicos dos dominantes em detrimento de apoiar pautas e demandas das camadas populares, desorganiza as classes dominadas. Teoricamente, significa considerar que a separação das esferas econômicas e políticas, a partir de suas autonomias, permite que os dominantes cedam no âmbito econômico e se fortaleçam no político.

Os conceitos até aqui revisitados permitem a interpretação de que o Estado pode ceder em algumas pautas e demandas das classes dominadas indispensáveis à organização da hegemonia do bloco no poder, tese reelaborada pelo próprio Poulantzas, em trabalhos posteriores. Ele irá afirmar que “o Estado concentra não apenas a relação de forças entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas” (Poulantzas, 1980, p. 162). Da mesma forma que a relação Estado-classes dominantes não é uma relação de exterioridade, a relação Estado-classes dominadas tampouco o é: as lutas populares

estão inscritas na trama de seus aparelhos, que as materializam, condensam a relação de forças (Poulantzas, 1980).

A partir disso, torna-se oportuna a aplicação desse referencial para o estudo da integração regional sul-americana nos anos 2000, onde parte da literatura especializada considerou vigente um paradigma pós-hegemônico, isto é, orientado a partir dos interesses das classes dominadas. O estudo da formulação da política estatal brasileira para a reformulação do Mercosul entre 2003 e 2010 à luz do arcabouço teórico-analítico poulantziano pode vir a contribuir para a discussão sobre se de fato houve prioridade dos interesses “de baixo”.

#### 4 ESTADO BRASILEIRO DURANTE O GOVERNO LULA (2003-2010)

O bloco no poder durante o governo Lula, entende-se, foi constituído por um pacto de compromisso pluriclassista (Vianna, 2007; Singer, 2012), representado numa coalização sociopolítica ampliada (Ianoni, 2017). Conforme as análises de Boito Junior (2007), Berringer (2014) e Martuscelli (2018), o referido bloco no poder no período apresentou consideráveis alterações em relação às classes que dirigiam o Estado durante o governo Fernando Henrique Cardoso (doravante, FHC). A principal diferença nessa composição foi a ascensão do que, nos termos poulantzianos, se identifica como burguesia interna. Essa fração de classe é uma posição intermediária entre a burguesia compradora (que serviria como “correia de transmissão” dos interesses estrangeiros, e que foi hegemônica durante o governo FHC) e uma burguesia nacional com pretensão interesse no desenvolvimento nacional.<sup>7</sup> A burguesia interna brasileira caracterizar-se-ia pela dependência ao capital externo ao mesmo tempo que depende do Estado para que regule a presença desse capital externo e não a torne subordinada a interesses estrangeiros. Essa fração é composta por setores do grande capital nacional, empresas estatais e multinacionais com sede no país, o que configura um mosaico heterogêneo, unindo setores industriais de manufatura, construção civil, agronegócio, minérios, entre outros, em prol de um interesse comum: recuperar prestígio diante do Estado e da política econômica adotada no período.

Durante a década de 1990 se assistiu a uma crescente insatisfação da burguesia interna brasileira, incomodada com a política de abertura comercial e a possibilidade de acordos internacionais de livre-comércio. Ao mesmo tempo, maus resultados econômicos e índices sociais de desemprego ascendiam à insatisfação popular, refletida por movimentos sociais e sindicais (Berringer, 2014). Exemplo disso é a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Fiesp, passando a se apoiar mutuamente em pautas contrárias a políticas liberalizantes.

---

7. Para uma discussão sobre a questão das frações de classe no capitalismo dependente, ver O'Donnell, (2008), Gomariz-Moraga (1977) e Saes (2014).

A partir de estudo que demonstrava mais riscos que benefícios da entrada do Brasil na ALCA, por exemplo, a Fiesp passou a ser contra a proposta liberalizante e assumiu posicionamento contrário ao firmamento do tratado, assim como o adotado pela CUT no final dos anos 1990.<sup>8</sup> Após o início do governo Lula, ainda em sintonia, tanto Fiesp quanto CUT concordaram que deveria existir negociação para buscar melhores condições para o Brasil caso o acordo fosse assinado.<sup>9</sup> Aqui se percebe alguma sintonia entre setores do Capital e do Trabalho dentro do bloco dirigente do Estado durante o governo Lula.

A modificação da orientação das políticas de um Estado a partir da reconfiguração do bloco no poder se justifica pela maneira com que as instituições do Estado estão hierarquizadas. Segundo Poulantzas, o Estado apresenta-se como interesse geral, nacional, de interesses econômicos que são, na realidade, divergentes. A classe hegemônica do bloco no poder de um Estado “concentra, ao nível político, a dupla função de representar o interesse geral do povo nação e de manter uma dominância específica entre as classes e frações dominantes; e isto na sua relação particular com o Estado capitalista” (Poulantzas, 1971, p. 155). A questão é colocada da seguinte forma: as metamorfoses e alterações na composição das lutas de classe na ossatura do Estado “implicam importantes modificações no campo da dominação política”, impactando no tipo de Estado que se apresentará e, conseqüentemente, em suas políticas (Poulantzas, 1980, p. 142).

O que se observou na composição ministerial do governo Lula foi o atendimento a várias burguesias (industrial, comercial, financeira, agrícola) ao mesmo tempo que se encontravam centrais sindicais, intelectuais e o Movimento Sem Terra (MST) com voz ativa nas discussões governamentais. Dando coesão a um projeto pluriclassista como esse, há a adoção de um viés nacionalista, com o Estado como indutor da economia. Essa equação resulta em um “Estado de compromisso que abriga forças contraditórias entre si; cujas pretensões são arbitradas no seu interior e decididas em última instância pelo chefe do Executivo” (Vianna, 2007).

Ao adotar a perspectiva teórica de Poulantzas (1971; 1980), pensa-se em frações de classe considerando que além de um grande objetivo dos capitalistas, a acumulação de riqueza, existirão grupos que perseguirão esse objetivo por caminhos distintos, possivelmente se relacionando ao tipo de negócio que realizam. Assim, por mais que compartilhem interesses econômicos, fazendeiros latifundiários perseguirão a acumulação de riqueza a partir de métodos distintos dos da burguesia industrial da cidade. Essas frações têm objetivos diferenciados,

8. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,alca-traz-mais-riscos-que-beneficios-avalia-fiesp,20020725p34498>>.

9. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0402200318.htm>>.

principalmente em se tratando de interesses políticos. Para que persiga seus interesses políticos, a classe ou fração de classe deve se organizar, visto que “os interesses mais decisivos das classes não podem ser satisfeitos senão por transformações políticas” (Poulantzas, 1971, p. 98).

Na análise aqui proposta, considera-se o entendimento de O'Donnell e Oszlak (1995), que sustentam que a análise de uma política estatal e de seus impactos deve considerar as demandas e os interesses que formulam a política na análise de seus resultados. Os autores mantêm que a análise de uma política estatal e de seus impactos deve considerar uma dimensão temporal que lhe é intrínseca, ou seja, a sequência de eventos na qual a política estatal está inserida. Dessa forma, busca-se identificar: i) *inputs*, ou seja, distintas demandas por políticas; ii) a política tal qual foi proposta; e, iii) em seguida, os *outputs*, ou seja, os resultados que a política gerou. Dessa maneira, pode-se avaliar quais demandas iniciais foram atendidas e em que medida. A comparação do que foi demandado pelos distintos grupos e o que foi de fato resultado da política permite identificar quais os interesses atendidos pelo Estado.

Os atores considerados nos inputs serão o PT e seu círculo próximo de movimentos sociais e sindicais, representantes de um interesse ideológico marxista proveniente das raízes do partido por uma integração regional autônoma; e entidades conglomeradas de industriários, como a Fiesp e a Confederação Nacional de Indústrias (CNI), representantes do interesse pela liberalização econômica e ampliação do mercado nacional via integração regional.<sup>10</sup> A identificação dessas entidades como representantes das grandes classes sociais consideradas não é exclusiva e exaustiva; pelo contrário, é pontual e ilustrativa, entendendo que existem outras organizações que cumprem ou podem vir a cumprir funções e interesses dessas classes. Similarmente, ainda que a perspectiva aqui adotada possa ser julgada reducionista, cabe esclarecer que tal perspectiva responde a fins meramente analíticos, utilitários ao estudo proposto e longe de tentar engessar uma realidade de fato complexa no esquema teórico utilizado. Como será demonstrado, as entidades selecionadas se destacam ao desempenhar, para a integração regional na conjuntura considerada, papel ativo no debate sobre que caminhos o Estado brasileiro deve percorrer. Entende-se

---

10. Elaborada em 1931, a Fiesp foi criada para defesa de medidas em favor da industrialização do país, nas vésperas do período varguista. Essas entidades classistas da indústria paulista eram então as principais porta-vozes dos industriais nacionais e críticas dos setores agrário-exportadores e de sua relevância na economia (Pinto, 2007). Com gradual perda de prestígio político desde o governo Collor, quando os setores financeiros assumem posição hegemônica dentro do bloco no poder (Boito Junior, 2007), é na gestão de Paulo Skaf, líder do setor têxtil, a partir de 2004, que a Fiesp retoma protagonismo na política nacional. Dentro das entidades classistas, a gestão Skaf fez com que a Fiesp retomasse a influência na CNI, outra importante entidade de classe. As boas relações com o governo não impediram que a entidade criticasse o que chamou de “política econômica conservadora do Banco Central”, principalmente durante o primeiro governo Lula. Mas a sensação que permanece é de uma relação amistosa com o governo, com direito à homenagem ao ex-presidente ao deixar o cargo (Soares, 2011).

aqui que o grupo interno do PT que compreende que a integração regional deve perseguir ideais autonomistas era a parcela hegemônica dentro do partido naquele período (Sarti, 2006; Vigevani e Cepaluni, 2007), da mesma maneira que a Fiesp é uma das principais representantes da burguesia industrial brasileira (Berringer e Forlini, 2018).

No que tange às demandas “de baixo” para a integração regional da América Latina, Vigevani e Cepaluni (2007) indicam que é na política externa o âmbito em que as posições ideológicas tradicionais da formação do PT são mais visíveis. É na figura de Marco Aurélio Garcia, assessor especial da presidência da República e intelectual fundador do partido, que se observa as orientações ideológicas que moldam a política externa implementada. Nas palavras do então chanceler Celso Amorim (2017) sobre Garcia:

primeiro, ele foi um dos fundadores do PT. Desde o início ele esteve ligado à história do partido. Toda a ênfase na integração da América Latina, a visão de mundo do PT, a solidariedade com os partidos social-democratas europeus, enfim, todas as grandes linhas de política internacional que o PT tinha foram traçadas com ajuda do Marco Aurélio.

A visão de mundo hegemônica dentro do PT, que considera a integração regional latino-americana prioridade de política externa, é perceptível a partir de seu plano de governo nas eleições de 1989. Naquele ano, propunham, por exemplo, a criação de um parlamento latino-americano com eleições diretas com o intuito de “aprofundar as relações de solidariedade entre os povos do continente” (PT, 2010a, p. 21). Em 1994, quando o partido concorre novamente à presidência, valoriza o Mercosul enquanto processo de integração, conquanto passe por um processo de “reformulação”, indicando o norte para a integração nos conceitos de soberania, autodeterminação, autonomia e multipolaridade (Carvalho, 2018). Já em 1998, segue identificando no Mercosul a faísca da integração regional que pretendia ampliar, sob a necessidade de reformas para tanto (PT, 2010b, p. 12-13).

Na eleição de 2002, o que se percebe é a adaptação do PT a um novo cenário eleitoral. Dessa vez, através de uma carta ao povo brasileiro, o partido se alia aos interesses de frações da burguesia. Mesmo sem revolução e sem socialismo, o PT mantém o diagnóstico de dependência internacional e de desigualdades sociais que devem ser combatidas (Carvalho, 2018). O plano do governo que foi eleito em 2002 mantinha o foco da integração na América do Sul, no processo de reformas do Mercosul em específico, e com fins nacionais-desenvolvimentistas a partir da complementaridade das economias envolvidas no processo (PT, 2002).

O que se percebe na tradição petista de defesa da integração regional ao longo dos planos de governo é a continuidade de um olhar autonomista



e desenvolvimentista para a integração. Recupera da tradição intelectual latino-americana o entendimento da integração regional como meio de união de forças na periferia do sistema capitalista. A complementariedade das economias da região é um ponto caro ao projeto petista que irá ser implementado na política sob estudo.

Já no que se refere aos interesses “de cima” para a integração regional, desde o final dos anos 1990 setores da burguesia industrial nacional se aliaram a organizações trabalhistas e pautaram a política integracionista brasileira no que se refere à negação da proposta da ALCA, como já mencionado. Para Amorim (2013), isso constitui o *front* interno das críticas à proposta liberalizante, destacando a atuação da CNI e da Fiesp no alerta para os perigos da abertura comercial excessiva. Tussie (2013, p. 257) coloca que, a partir desse momento, “não é exagerado afirmar que o empresário se converteu em um interlocutor privilegiado do Estado no que diz respeito à integração regional e à política de negociações comerciais durante os mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002”. O levantamento dos principais produtos exportados entre 2003 e 2010 permite a elaboração do Quadro 1, onde se identificam os principais setores que realizam comércio com o Mercosul. Como se percebe, a burguesia industrial possui particular interesse no processo de integração do Cone Sul.

#### QUADRO 1

##### Principais setores interessados no comércio com o Mercosul

País	Principais setores que exportam	Média em relação às exportações totais para cada país (2003-2010) (%)
Argentina	1 – Transportes 2 – Máquinas 3 – Produtos químicos 4 – Metais 5 – Plásticos e borracha	1 – 29,25 2 – 21,5 3 – 11,025 4 – 8,68 5 – 8,08
Paraguai	1 – Produtos químicos 2 – Máquinas 3 – Plásticos e borracha 4 – Produtos minerais 5 – Gêneros alimentícios	1 – 20,625 2 – 18,875 3 – 10,11 4 – 9,91 5 – 8,05
Uruguai	1 – Transportes 2 – Máquinas 3 – Minerais 4 – Plástico e borracha 5 – Produtos químicos	1 – 15,3 2 – 12,125 3 – 10,48 4 – 9,76 5 – 8,9

Fonte: Dataviva.info.  
Elaboração dos autores.

Rubens Barbosa, ex-embaixador e presidente do Conselho de Comércio Exterior da Fiesp, através de sua coluna no jornal *O Estado de S. Paulo*, avaliou a política integracionista do governo Lula sob um prisma de representante de classe

do setor industrial. A partir da análise de algumas dessas colunas, identifica-se que Barbosa considera que faz parte da visão estratégia brasileira a prioridade na América do Sul, da mesma maneira que é prioridade integrá-la, com especial atenção à infraestrutura, à energia e ao comércio, e o Mercosul é chave para essa integração econômica (Barbosa, 2010a, 2010b, 2010c). Para Barbosa (2010b), durante o governo Lula, o Mercosul perde suas características iniciais de um acordo de liberalização comercial, pois desviou-se da rota preestabelecida. Segundo o ex-embaixador, os desvios teriam sido os que dizem respeito à “partidarização da política externa brasileira”, quando se aplica política de “generosidade” e se confundem “objetivos políticos e partidários com o interesse nacional brasileiro ao aceitar todas as demandas da Argentina (em nome da solidariedade e da parceria estratégica), do Paraguai (pondo em risco a estabilidade do Tratado de Itaipu) e do Uruguai (por afinidade ideológica e pelas assimetrias de tamanho e peso econômico)” (Barbosa, 2010b).

Uma pauta da burguesia industrial para a integração regional pode ser identificada também a partir das expectativas nutridas por esse setor à política integracionista. Isso é possível na análise de alguns documentos da Fiesp (2014) e da CNI (2015).<sup>11</sup> Essas entidades possuem um posicionamento claro em relação ao papel que o Estado brasileiro deve adotar na América do Sul.

A Fiesp (2014) identifica que a “tímida inserção internacional” do Brasil acarretou perda de espaço na América Latina e no Mercosul, principal destino de exportação dos manufaturados brasileiros. Dessa forma, entendem que a liderança do Brasil no Mercosul deve ser imperativa e voltada a uma readequação da estrutura de operação do bloco para que se reaproxime da diretiva basilar do Tratado de Assunção (1991) – livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos. Para a entidade, a então configuração do Mercosul (adotada durante o governo Lula) tornava o bloco pouco eficiente para levar a cabo esse ideal.

A CNI (2015) incluiu, em seu estudo, o resultado de uma pesquisa realizada com 148 empresas industriais brasileiras que revela a concepção desse setor sobre a forma de o Brasil se relacionar comercialmente com a região. Perguntados sobre os três principais obstáculos para exportar aos vizinhos sul-americanos, indicaram: i) a forte concorrência de países de fora do continente (citado por 68% das firmas); ii) as barreiras tarifárias e não tarifárias à importação encontradas nos países de destino (60%); e iii) os problemas de transporte e logística (35%). A entidade conclui que as prioridades do relacionamento comercial Brasil-América do Sul devem apontar para a “flexibilização das regras de origem, a identificação e a

---

11. Mesmo sendo lançados após o período aqui considerado, a partir deles podem ser colhidas avaliações do que foi implementado por Lula e nuances que revelam o que o setor espera de uma política integracionista.

eliminação de barreiras não tarifárias, a adoção de iniciativas de facilitação do comércio e as compras governamentais” (CNI, 2015, p. 20).

Nota-se que a demanda do setor industrial, de maneira geral, é por um Mercosul cada vez mais liberalizado.<sup>12</sup> A ampliação da agenda do bloco é encarada com desconfiança, frequentemente sendo adotados termos como “politização” ou “ideologização” para caracterizar o movimento. Assim, em oposição à complementariedade econômica enfatizada pelas entidades do Trabalho, o interesse das entidades do Capital para a integração é a liberalização.

### 5 AS POLÍTICAS E A QUEM ATENDERAM

Sabe-se que a ampliação da integração proposta pelo Mercosul para além do aspecto mercantil que o caracteriza ao longo dos anos 1990 é um dos projetos de política integracionista compreendidos pelas bases sociais do PT. Já em 2003, uma série de reuniões já apontava para a ampliação da agenda do bloco, onde se discutiam “mecanismos para o fortalecimento e revitalização do Mercosul” (Granato, 2015, p. 151).

A primeira das políticas consideradas é a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), estabelecido em 2004 e implementado em 2007, destinado, segundo o Conselho do Mercado Comum (CMC), “a financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas” (CMC, 2004), orientado, assim, para uma redução das assimetrias entre os países-membros. Dos US\$ 100 milhões que alimentam anualmente o fundo, 70% são de responsabilidade do Brasil, 27% da Argentina, 2% do Uruguai e 1% do Paraguai. Contudo, a distribuição dos financiamentos é inversa, de tal modo que o Paraguai recebe 48%; o Uruguai, 32%; a Argentina, 10%; e o Brasil, 10%. Iniciado em 2007, até 2010 o Focem aprovou 34 projetos, num valor total que ultrapassa os US\$ 763 milhões, 17 desses foram voltados ao Paraguai, país mais pobre do bloco, 9 ao Uruguai, 4 à Argentina e 4 projetos ao Brasil. O Apêndice I apresenta esses projetos, divididos em três eixos: i) combate às desigualdades sociais; ii) estradas, ferrovias e energia; e iii) competitividade e especialização. Nota-se que o organismo voltado à redução das assimetrias entre as economias dos países-membros do Mercosul se aliou tanto a um anseio por maior complementariedade econômica intrabloco, desenvolvendo infraestrutura regional e incentivo à competitividade, como pode se desenhar como instrumento de combate às desigualdades sociais nos países mais necessitados.

---

12. Uma análise semelhante aplicada ao caso argentino, pode ser encontrada em Schorr e Wainer (2005).

Outra iniciativa do período é o Programa de Integração Produtiva (PIP) do Mercosul, criado em 2008, voltado a “fortalecer e melhorar o apoio do setor público para que as empresas e suas entidades representativas se sintam estimuladas a participar de uma instância de caráter regional” (CMC, 2008). O público-alvo da iniciativa seriam pequenas e médias empresas, com foco na capacitação de recursos humanos, em estímulos via financiamentos e oferecimento de espaços para articulações políticas comerciais, normas e apoio institucional. O programa propunha ainda a elaboração de relatórios técnicos setoriais periódicos que objetivavam o desenho de possibilidades de complementariedade de cadeias produtivas, divididos em dois grupos. No grupo estratégico estão petróleo e gás; autopeças; aeronáutico; e maquinaria agrícola. No segundo, denominado sensível, estão madeira e móveis; vinho; leite e derivados; e produtos de linha branca. Vale ressaltar que as reuniões para deliberação desses grupos, além de respaldo técnico, contaram com a participação de representantes das respectivas entidades setoriais e de diversas instâncias governamentais dos países do Mercosul (Macadar, 2010).

A partir de entrevistas com empresários brasileiros de quinze setores diferentes, protagonistas das relações comerciais com os países do Mercosul (setores que representam a burguesia industrial, mas não somente), Ladeira (2011) elabora um amplo panorama sobre os alcances da integração produtiva proposta a partir do Mercosul sob a perspectiva do empresariado brasileiro. Como se observa a partir das entrevistas e conclusões do autor, os incentivos dos governos dos países-membros não são suficientes para superar barreiras que as empresas identificam quando consideram a integração produtiva. A escolha pela integração da produção, em última instância, é uma matéria que cabe às empresas; quando apontam mais obstáculos que oportunidades, algo na lógica mercantil desestimula essa integração. Portanto, as políticas e medidas propostas pelo Mercosul que almejavam a integração produtiva de pequenas e médias empresas durante o período 2003-2010 não foram suficientes para uma efetiva complementariedade de matrizes produtivas dos países-membros.

No que tange à guinada política da integração proposta pelo Mercosul em sua fase reformulada, a principal proposta do período é a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul). Mesmo que já fosse prevista no Tratado de Assunção (1991) uma Comissão Parlamentar Conjunta que almejava a inserção do Poder Legislativo no processo de integração, somente em 2005 o protocolo constitutivo do Parlasul foi aprovado. Em 2007 tomaram posse os primeiros parlamentares regionais, ainda não eleitos diretamente pela população dos países-membros. Segundo seu protocolo constitutivo, o Parlasul é um fórum meramente consultivo, sem poder normativo vinculante. Dri e Paiva (2016) realizaram um estudo em que analisam a relação do Parlasul e do CMC, instância com efetivo

poder de tomada de decisão dentro do bloco. De maneira geral, a interpretação das autoras é que a relação distante entre o Parlasul e o CMC visa à manutenção do monopólio dos poderes executivos nas deliberações e decisões sobre políticas na cena regional.

No que diz respeito a outras instâncias voltadas, ao menos discursivamente, a democratizar a participação na formulação e definição de orientações do processo de integração mercosulino, o Estado brasileiro cria em 2008 o Programa Mercosul Social e Participativo (PSMP). Criado via decreto presidencial e localizado no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), possui o “objetivo de promover a interlocução entre o Governo Federal e as organizações da sociedade civil sobre as políticas públicas para o Mercado Comum do Sul” (Brasil, 2008). Tratou-se de um organismo para encontro, reunião e debate de movimentos sociais com órgãos públicos do Estado brasileiro, como forma de absorção de demandas e formulação de agendas “de baixo”, assim como de repasses da situação da integração regional do Mercosul às entidades nacionais interessadas.

A ideia era que o que o PMSP formulasse fosse repassado à Cúpula Social do Mercosul, criada em 2006. A cúpula consiste em um organismo regional voltado à democratização da integração por meio de reuniões compostas, além de representantes governamentais e parlamentares, por centrais sindicais, confederações de agricultura familiar, pastorais sociais, cooperativas, organizações de pequenos e médios empresários e entidades de direitos humanos, gênero, juventude, meio ambiente, saúde e educação, de acordo com a página do organismo. Entre 2006 e 2009, oito reuniões foram realizadas pela cúpula, mas o real impacto ou absorção das demandas debatidas nesse fórum é questionável, visto que possuem mero caráter consultivo.

A ampliação do escopo do Mercosul durante o período estudado também pode ser ilustrada nas distintas resoluções do bloco para as áreas de cidadania, direitos humanos, saúde e educação, principalmente no que se refere a discussões e definições de objetivos gerais a ser perseguidos pelos governos nacionais para essas políticas.<sup>13</sup> A definição de objetivos comuns e compartilhados para o desenvolvimento da atuação estatal nas áreas de saúde e educação revela a utilização do Mercosul enquanto um âmbito regional de coordenação de políticas sociais. Mesmo não existindo dados para mensurar o cumprimento desses objetivos, é possível identificar a sociedade civil como beneficiária final dessas políticas, sejam as populações fronteiriças beneficiadas pela cooperação de saúde, por exemplo, seja a população estudantil com circulação facilitada pelos países do bloco.

---

13. São exemplos a criação do Observatório da Democracia do Parlamento do Mercosul (ODPM) (2006), o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul (2005) e o Plano de Trabalho para a Consolidação de Políticas de Determinantes Sociais e Sistemas de Saúde (2009)

Em exemplos assim se percebe como a ampliação da agenda do Mercosul atende a demandas “de baixo”.

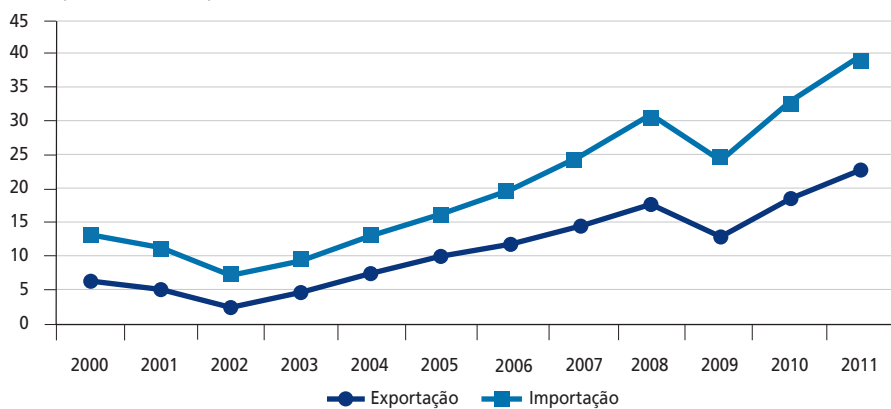
No entanto, no que tange a interesses “de cima”, o Mercosul não abandona sua frente comercialista ao ampliar sua agenda. Pelo contrário: o que os números demonstram é um incremento do comércio intrabloco durante o período (gráficos 1 e 2). As discussões referentes à Tarifa Externa Comum (TEC) do bloco são o principal aspecto caracterizador do acordo comercial que o Mercosul representa, e os avanços nessa matéria são significativos desde sua criação. Em 1989, a tarifa média argentina era de 30% para entrada de produtos em seu mercado; em 1988, a do Brasil era de 51%; a do Uruguai, no final da década de 1970, era de 100%; em oposição a isso, a TEC média do Mercosul em 1995 era de 10,7% (Cordeiro, 2016). Para o período sob estudo, identificam-se alguns aprimoramentos que dizem respeito à cobrança da TEC. Em 2005, por decisão do CMC, derrubou-se a dupla cobrança da tarifa para bens importados de terceiros países que entrassem em um país-membro e que posteriormente circulassem intrabloco (Granato, 2015). Já em 2007, a nova versão da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) trouxe consigo alterações no valor da TEC. Em respeito à proteção efetiva para cada etapa produtiva, visando facilitar e incentivar a complementariedade produtiva entre as malhas industriais dos países, a TEC passou a apresentar níveis que variam entre 0% e 20%, crescendo de 2% em 2% ao longo da etapa em que o produto se encontra na cadeia produtiva. Assim, os insumos são tarifados entre 0% e 12%; os de bens de capital, em 14%; os bens de informática e telecomunicações, em 16%; e os bens de consumo, entre 18% e 20% (Guimarães e Siqueira, 2011).

O comércio mercosulino é todo perpassado por especificações e exceções de suas políticas liberalizantes, a depender dos setores e produtos. O que se percebe é a coexistência de políticas protecionistas a determinados produtos e setores em um processo integracionista marcado pelo intuito de liberalização comercial. Para Martins (2002 *apud* Guimarães e Siqueira, 2011), isso significa uma união aduaneira imperfeita, em oposição ao comércio realizado na União Europeia (UE), por exemplo. No Mercosul, cada país possui tem sua lista de exceções, onde acrescentam produtos e às vezes setores industriais inteiros para serem comercializados sem a adoção da TEC, com tarifas mais altas. Essa flexibilidade gera clima de tensão nos âmbitos nacionais, visto que ao mesmo tempo que se protege o mercado nacional para determinado produto ao se elevar a alíquota de importação de um concorrente estrangeiro, o produto importado perde espaço no mercado em que entra – e ainda enfrenta, no país de origem, o produto do país protecionista, já que este entrará com alíquota reduzida (Oliveira, 2002 *apud* Guimarães e Siqueira, 2011). As alterações na TEC, como as principais decisões tomadas pelo Mercosul, são de competência do CMC, o que revela uma vez

mais o caráter centralizador e dependente dos executivos dos países-membros.<sup>14</sup> O que se percebe aqui é que os presidentes se tornam porta-vozes dos interesses de determinados setores empresariais, o que por um lado permite coordenação e planejamento macroeconômico e, por outro, direta influência do capital sobre os rumos da integração.

Mesmo com as listas de exceções das TECs e as limitações e os entraves enfrentados pelos pequenos e médios empresários anteriormente apontados, após a crise econômica enfrentado por todo o Cone Sul enfrentado ao final dos anos 1990, o período 2003-2010 foi marcado pelo crescimento do comércio intrabloco no Mercosul. Pela perspectiva brasileira, adotada por este trabalho, o Gráfico 1 ilustra o crescimento das exportações e importações realizadas com a Argentina. Vale lembrar, como apresentado anteriormente no Quadro 1, que o setor industrial brasileiro,  *grosso modo*, é o principal beneficiário desse comércio.

GRÁFICO 1  
Comércio Brasil-Argentina (2000-2011)  
(Em US\$ bilhões)

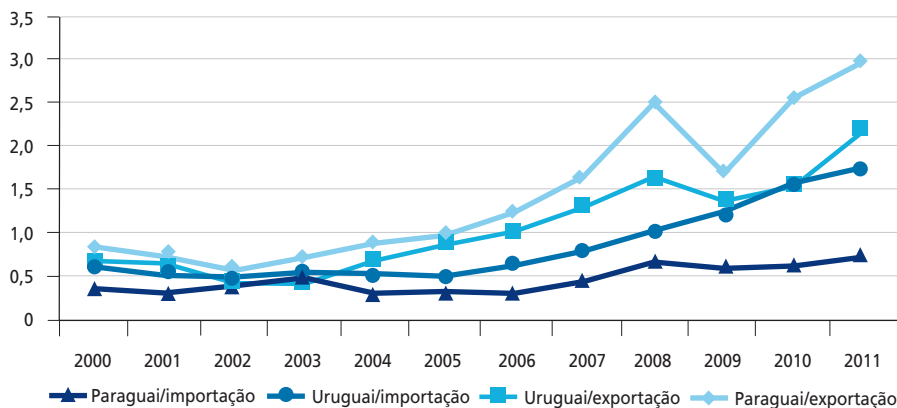


Fonte: Dataviva.info.  
Elaboração dos autores.

Para melhor visualização, dada a distinta escala do comércio com a Argentina e com os parceiros menores do Mercosul, Paraguai e Uruguai, separou-se a informação das exportações e importações realizadas pelo Brasil com esses países, exposta no gráfico 2.

14. O CMC é o órgão do Mercosul responsável pela condução política do processo de integração, enquanto o Grupo Mercado Comum (GMC) é o órgão executivo do bloco.

GRÁFICO 2  
**Comércio Brasil-Uruguai e Brasil-Paraguai (2000-2011)**  
 (Em US\$ bilhões)



Fonte: Dataviva.info.  
 Elaboração dos autores.

Com o passar dos anos, a opinião predominante entre o empresariado brasileiro é a de que o Mercosul não mais serviria aos anseios do setor industrial, como se demonstrou no posicionamento da Fiesp (2014) e de seu porta-voz, Rubens Barbosa (2010), e da CNI (2015). A politização do Mercosul, como frequentemente se denominou a política integracionista brasileira do período, de fato ocorreu, no sentido de o governo brasileiro utilizar a vontade política para ampliar a agenda do bloco, atendendo a anseios aqui identificados como “de baixo”, e, por mais que não tenha abandonado o caráter comercialista, eventualmente desagradou também os interesses “de cima”.

Pode-se falar que esta foi uma política integracionista excessivamente discursiva e pouco prática (Malamud e Rodriguez, 2013) ou até mesmo exacerbadamente ideologizada (Barbosa, 2010), como boa parte dos críticos o fazem. O fato é que, enquanto durou, a política integracionista do governo Lula realmente atendia aos interesses das bases ideológicas do PT quando propunha coordenação política e produtiva no Mercosul. Porém, acima de tudo, beneficiou a burguesia interna brasileira, pelo menos até a crise financeira de 2008, quando as exportações brasileiras começaram a perder mercados para as importações chinesas no âmbito interno e regional – cabe aqui lembrar que a liberalização comercial para aumento de lucros é um projeto de curto e médio prazo da referida burguesia interna.

O ideal autonomista para a integração regional é acima de tudo um projeto político que visa ao alinhamento das orientações dos países no âmbito internacional, a complementariedade produtiva e a coordenação comercial intrarregional. É um



objetivo de longo prazo e profundo, não tangível em um período de oito anos. Entretanto, o comércio entre os países-membros é facilmente observável, como demonstraram os gráficos 1 e 2.

Na concepção de Estado de Poulantzas (1971), tem-se que o papel determinante nas instâncias de uma formação social capitalista cabe ao poder econômico, enquanto o papel dominante nessa formação é do político. O autor considera que o Estado pode ser dotado de autonomia relativa em relação à estrutura econômica. Isso significa dizer que a busca pelo lucro e a perpetuação das classes dominantes e dominadas tais como estão dadas são as regras do jogo (estrutura econômica), mas que o Estado possui autonomia para trilhar sua trajetória, permitindo às classes e frações de classes sociais dominadas, inclusive, avanços e vitórias parciais. Poulantzas (1980) enfatiza ainda o caráter relacional desse Estado, que constitui a condensação de uma relação de forças entre as classes antagônicas. Na política específica em questão, trabalhada ao longo dessa seção, o que se observou foi a opção de um caminho em que alguns anseios das classes dominadas foram mobilizados ao se resgatar o ideário de uma integração autonomista. Elaboraram-se políticas voltadas à redução de assimetria entre os membros do bloco e ao incentivo à complementariedade macroeconômica, bem como o desenho de organismos institucionais intencionados em ampliar a absorção de demandas. O saldo do período, contudo, foi de ganhos econômicos das classes dominantes, enquanto a política foi criticada por várias camadas da sociedade: de baixo, é alegado que se trata de políticas meramente discursivas e sem efeito prático na direção do bloco ou sem ganhos tangíveis para as classes dominadas; de cima, é pregoada uma politização exacerbada do bloco enquanto se esperava maior liberalização.

## 6 CONCLUSÕES

A ascensão de governos de esquerda e de centro-esquerda em distintos países sul-americanos na virada do milênio permitiu ânimo renovado para se pensar a integração regional em termos autonomistas. Durante o chamado paradigma pós-hegemônico da integração regional, o Mercosul se reorientou, ampliando a agenda do bloco para abarcar temas políticos, sociais e desenvolvimentistas. No Brasil, desde a década de 1990 o PT compreendia o Mercosul como fórum prioritário de integração, sempre com o adendo de que seria necessário ultrapassar a pauta meramente econômica, já que o partido entendia a integração como um instrumento de autonomia e desenvolvimento para o Estado. Da mesma maneira, o Mercosul também atraía os interesses da classe empresarial brasileira, se constituindo espaço de ampliação de mercado dos setores da burguesia industrial.

Com o intuito de investigar o real balanço desse período de regionalismo pós-hegemônico ou pós-liberal, este trabalho analisou a formulação da política

estatal brasileira para o Mercosul durante o governo Lula (2003-2010), fazendo uso do ciclo de política estatal tal qual exposto por O'Donnell e Oszlak (1995) como bússola da análise proposta. Dessa maneira, inicialmente foram identificadas as demandas dos setores da sociedade interessados na referida política, aqui concentrados em dois grupos opostos, Capital e Trabalho, representados pela Fiesp e pelo PT, respectivamente. Na sequência, investigaram-se algumas das principais políticas mercosulinas do período em questão, para então averiguar se o que foi alcançado esteve mais alinhado a quais interesses e demandas iniciais. Cabe destacar que, ainda que cientes do seu caráter de certa forma reducionista, o esquema analítico de atores e demandas da sociedade aqui proposto tem se mostrado oportuno para orientar este estudo de maneira prática, propiciando uma leitura possível da disputa envolvida na formulação da política de integração no Brasil, no período sob estudo.

Dessa forma, realizado o estudo, a criação do Focem, do Parlasul e da Cúpula Social, por exemplo, não possibilitou o aprofundamento da integração mercosulina efetiva para além do econômico. O médio e o pequeno empresário no Brasil seguiram enfrentando barreiras para identificar a integração produtiva como vantajosa ao seu negócio; a participação social na tomada de decisões do bloco, que não foi realizada; e a criação de um foro legislativo regional, que não veio acompanhado de poder legislador efetivo. Ao mesmo tempo, o alargamento do Mercosul para temáticas além das econômicas não significou que os intuitos originais do bloco tenham sido deixados em segundo plano durante o período sob estudo, como os números permitem atestar.

Alguns anos depois de Lula deixar o governo, tudo que um dia pode ter aparentado ser sólido no que se tratava de propostas de coordenação política e de integração autonomista se desmanchou no ar. Por mais que movido pelo ideal autonomista e desenvolvimentista da integração, o Mercosul reformulado não apresenta hoje democratização da formulação, nem complementariedade, muito menos assimetrias reduzidas. Percebe-se, assim, a teoria de Poulantzas do Estado capitalista, onde o poder político pode ter papel dominante em determinado momento, como quando o governo Lula conseguiu imprimir uma agenda renovada à integração mercosulina. Mas é o papel determinante do econômico que rege uma formação social, o que se percebe nos ganhos econômicos do setor industrial interessado na integração durante o período. O Estado apresenta autonomia para desenhar a política da maneira que respondesse à heterogeneidade da composição de seu bloco no poder durante o período, mas isso não significou que a política tenha sido formulada “desde baixo”, já que não foi profunda nem trouxe ganhos tangíveis para essas camadas. Ainda que resultante de uma coordenação conflitual de micropolíticas e táticas divergentes, nos próprios termos de Poulantzas, a política do Estado capitalista, por razões estruturais, é movida em benefício das classes dominantes.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, C. **Breves narrativas diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013.
- \_\_\_\_\_. Qual o papel de Marco Aurélio Garcia na política externa de Lula, segundo Celso Amorim. **Jornal Nexo**, 29 jul. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3BpCqCV>>.
- BARBOSA, R. Erro de cálculo. **O Estado de S. Paulo**, 27 maio 2010a. Disponível em: <<https://www.institutomillennium.org.br/artigos/erro-de-calculo/>>.
- \_\_\_\_\_. Mercosul: o tango que desafinou. **O Estado de S. Paulo**, 14 ago. 2010b. Disponível em: <<https://www.institutomillennium.org.br/artigos/mercosul-o-tango-que-desafinou/>>.
- \_\_\_\_\_. A indústria e o comércio exterior. **O Estado de S. Paulo**, 24 de nov. 2010c. Disponível em: <<https://www.institutomillennium.org.br/artigos/a-industria-e-o-comercio-exterior/>>.
- BARNABÉ, I. R. **Mercosul e o Estado-nação**: a importância política da integração regional. São Cristóvão: Editora UFS, 2012.
- BARROW, C. W. **Critical theories of the state**: marxist, neo-marxist, post-marxist. Wisconsin: The University Wisconsin Press, 1993.
- BATISTA, I. R. **O Estado brasileiro, os interesses de classe e a reformulação do Mercosul (2003-2010)**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/193089>>.
- BERRINGER, T. **Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, 2014.
- BERRINGER, T; FORLINI, L. Crise política e mudança na política externa no governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 9, n. 48, p. 5-19, out./dez. 2018.
- BOITO JUNIOR, A. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, p. 57-73, 2007.
- BRASIL. Decreto Presidencial nº 6.594, de 6 de outubro de 2008. Institui o Programa Mercosul Social e Participativo. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 out. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6594.htm)>.
- BRICEÑO-RUIZ, J. Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina. In: ACOSTA, W. S. (Org.). **Política internacional e integración regional comparada en América Latina**. San José: FLACSO, 2014. p. 23-34.

CARVALHO, G. **A política externa brasileira e o processo decisório da integração sul-americana na era Lula**: interesses, atores e as transformações do sistema interestatal. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.

CMC – CONSELHO DO MERCADO COMUM. Decreto nº 45, de 16 de dezembro de 2004. Fundo para a convergência estrutural do Mercosul. **Sistema de Información sobre Comercio Exterior**, 16 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 12, de 30 de julho de 2008. Programa de Integración Productiva del Mercosur. Sistema de Información sobre Comercio Exterior, 30 jul. 2008.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Interesses da indústria na América do Sul**: comércio. Brasília: CNI, 2015. Disponível em: <[https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/40/58/4058cd8f-07ca-4ba1-b635-30a98f1ade73/4\\_interesses\\_da\\_industria\\_na\\_america\\_do\\_sul\\_-\\_comercio.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/40/58/4058cd8f-07ca-4ba1-b635-30a98f1ade73/4_interesses_da_industria_na_america_do_sul_-_comercio.pdf)>.

CORDEIRO, B. F. **Os impactos do Mercosul sobre o comércio**: uma abordagem gravitacional. 2016. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

DRI, C. F.; PAIVA, M. E. Parlasul: um novo ator no processo decisório? **Revista de Sociologia Política**, v. 24, n. 57, p. 31-48, 2016.

FIESP – FEDERAÇÃO DE INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Documento de posição**: propostas de integração externa da indústria. São Paulo: FIESP, jun. 2014. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=159608>>.

GOMARIZ-MORAGA, E. **O Estado nas sociedades dependentes**: o caso da América Latina. São Paulo: Martin Fontes, 1977.

GRANATO, L. **Brasil, Argentina e os rumos da integração**: o Mercosul e a Unasul. Curitiba: Appris, 2015.

GRANATO, L.; BATISTA, I. R. Intereses en pugna en el estado brasileño en torno de la política de integración para el Mercosur (2003-2010). **Relaciones Internacionales**, v. 38, p. 41-57, 2018a.

\_\_\_\_\_. Mercosul à prova: estratégias e limites da integração regional periférica. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 3, p. 230-253, 2018b.

GRANATO, L.; ODDONE, N.; BATTAGLIA, M. Teoría de la autonomía: ¿aún vigente para analizar los procesos de cooperación en América Latina? **Teoría & Pesquisa**, v. 25, p. 153-175, 2016.

GUIMARÃES, A.; SIQUEIRA, R. Tarifa Externa Comum (TEC): estrutura, definição e histórico de mudanças, **Universitas: Relações Internacionais**, v. 9, p. 401-411, 2011.

IANNI, O. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IANONI, M. Por uma abordagem ampliada das coalizões. **Sinas Sociais**, v. 11, n. 33, p. 131-201, 2017.

JAGUARIBE, H. Dependencia y autonomía en América Latina. *In*: JAGUARIBE, H.; FERRER, A.; WIONCZEK, M.; SANTOS, T. dos (Ed.). **La dependência político-económica de América Latina**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1973. p. 1-85.

KAN, J. **Integrarse desde arriba la relación entre la clase dominante, los gobiernos y los proyectos de integración regional MERCOSUR y ALCA em la Argentina reciente**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidad de Buenos Aires, 2013.

KAPLAN, M. El Estado y la teoría política y constitucional en América Latina. *In*: CASANOVA, P. G. (Coord.). **El Estado en América Latina: teoría y práctica**. México: Siglo Veintiuno, 1990. p. 70-107.

KUNTZ, R. Em Davos, Macri prega um Mercosul renovado. **O Estado de S. Paulo**, 25 jan. 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-davos-macri-prega-um-mercosulrenovado,70002166012>>. Acesso em: 15 set. 2021.

LADEIRA, W. **Integração produtiva no Mercosul: uma análise dos fatores que interferem no processo de internacionalização da produção de firmas brasileiras**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

LECHNER, N. Presentación. *In*: \_\_\_\_\_. (Coord.). **Estado y política en América Latina**. México: Siglo Veintiuno, México, 1981. p. 7-24.

LIMA, M. R. S. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

MACADAR, B. O incentivo a cadeias produtivas regionais como estratégia para o aprofundamento do Mercosul. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 38, n. 2, p. 27-34, 2010.

MALAMUD, A. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of MERCOSUR: an empirical examination. **Latin American Research Review**, v. 40, p. 138-164, 2005.

MALAMUD, A.; RODRIGUEZ, J. C. Com um pé na região e outro no mundo: o dualismo crescente da política externa brasileira. **Estudos Internacionais** v. 1, n. 2, p. 167-183, 2013.

MARTUSCELLI, D. E. Burguesia interna e capitalismo dependente: uma reflexão a partir dos casos argentino e brasileiro. **Crítica Marxista**, v. 47, p. 55-74, 2018.

MARX, K; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Penguin Classics, 2017.

MILANI, C.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MILIBAND, R. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1972.

MUHR, T. Counter-hegemonic regionalism and higher education for all: Venezuela and the ALBA. **Globalisation, societies and education**, v. 8, p. 39-57, 2010.

\_\_\_\_\_. **Venezuela and the ALBA: counter-hegemony, geographies of integration and development and higher education for all**. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Muller, 2011.

NELSON, M. Institutional conflict and the Bolivarian revolution: Venezuela's negotiation of the free trade area of the Americas. **Latin American Perspectives**, v. 190, n. 40, p. 169-183, 2013.

O'DONNELL, G. Notas para el estudio de la burguesía local, con especial referencia a sus vinculaciones con el capital transnacional y el aparato estatal. *In*: \_\_\_\_\_. **Catacumbas**. Buenos Aires: Prometeo, 2008. p. 151-186.

O'DONNELL, G.; OSZLAK, O. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. **Redes**, v. 2, n. 4, p. 99-128, 1995.

ODDONE, N.; GRANATO, L. La teoria dell'autonomia applicata ai nuovi processi di integrazione regionale latinoamericani. **Il Politico: Rivista Italiana di Scienze Politiche**, n. 1, p. 183-200, 2009.

ORJUELA, D.; CHERNOU, J. Regionalism and presidential ideology in the current wave of Latin American integration. **International Area Studies Review**, v. 22, n. 1, p. 1-28, 2018.

OSTRY, J.; LOUNGANI, P.; FURCERI, F. Neoliberalism: oversold? **Finance and Development**, v. 53, n. 2, p. 38-41, 2016.

PT – PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo de 1989: as bases do plano alternativo de governo – síntese popular**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Programa de Governo de 1998: união do povo – muda Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010b.

\_\_\_\_\_. **Programa de Governo de 2002: um Brasil para todos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010c.

PETERSEN, M.; SCHULZ, C. Setting the regional agenda: a critique of posthegemonic regionalism. **Latin American Politics and Society**, v. 60, n. 1, p. 102-127, 2018.

PINTO, M. G. O trunfo de Paulo Skaf. **ISTOÉ**, n. 1956, 23 abr. 2007. Disponível em: <[https://istoe.com.br/3591\\_O+TRUNFO+DE+PAULO+SKAF/](https://istoe.com.br/3591_O+TRUNFO+DE+PAULO+SKAF/)>. Acesso em: 2 jan. 2019.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. Porto: Portucalense Editora, 1971.

\_\_\_\_\_. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

PUIG, J. C. Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo xx. **Integración Latinoamericana**, v. 109, p. 40-62, 1986.

RIGGIROZZI, P. Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis. **New Political Economy**, v. 17, n. 4, p. 421-443, 2011.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. **The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America**. London: Springer, 2012.

SAES, D. As frações da classe dominante no capitalismo: uma reflexão teórica. *In*: PINHEIRO, M. (Org.). **Ditadura: o que resta da transição**. São Paulo: Boitempo, 2014.

SARTI, I. **Da outra margem do rio: os partidos políticos em busca da utopia**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Faperj, 2006.

SCHORR, M.; WAINER, A. A propósito de la crisis del Mercosur. Notas sobre el proyecto de país de la “burguesía nacional” en la Argentina. **Realidad Económica**, v. 215, p. 8-19, 2005.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOARES, N. Lula recebe homenagem na Fiesp. **RBA**, 19 jul. 2011. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2011/07/lularecebe-homenagem-na-fiesp>>. Acesso em: 2 out. 2018.

TUSSIE, D. Os imperativos do Brasil no desafiador espaço regional da América do Sul: uma visão da economia política internacional. **Lua Nova**, v. 90, p. 243-270, 2013.

VIANNA, L. W. O Estado Novo do PT. **Gramsci e o Brasil**, jul. 2007. Disponível em: <<https://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=755>>.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

WEYLAND, K. The performance of leftist governments in Latin America: conceptual and theoretical issues. *In*: WEYLAND, K.; MADRID, R.; HUNTER, W. (Org.). **Leftist governments in Latin America: successes and shortcomings**. Nova York: Cambridge University Press, 2010. p. 1-27.

## APÊNDICE

## QUADRO A.1

**Projetos financiados pelo Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) aprovados até 2010, com valor aportado pelo mecanismo e país beneficiado**

Combate às desigualdades sociais (moradias, serviços básicos)	Estradas, ferrovias e energia	Competitividade e especialização
<p>Construção de moradias, infraestrutura e equipamentos, promoção social e capacitação da comunidade em lugares de fronteiras (US\$ 7.500.000,00) – Paraguai</p> <p>Construção de unidades habitacionais e a melhora de seu entorno (serviços básicos) e do equipamento comunitário (US\$ 7.500.000,00) – Paraguai</p> <p>Intervenções múltiplas em assentamentos localizados em territórios de fronteira com situações de extrema pobreza e emergência sanitária, ambiental e habitacional (US\$ 1.200.000,00) – Uruguai</p> <p>Desenvolvimento de capacidades e infraestrutura para classificadores informais de resíduos urbanos nas localidades do interior do Uruguai (US\$ 1.600.000,00) – Uruguai</p> <p>MERCOSUL YPORÁ – Promoção de acesso a água potável e saneamento básico em comunidades em situação de pobreza e de extrema pobreza (US\$ 671.235,00) – Paraguai</p> <p>Construção e melhoramento de sistemas de água potável e saneamento básico em pequenas comunidades rurais e indígenas do Paraguai (US\$ 10.606.582,00) – Paraguai</p> <p>Ampliação do sistema de esgotamento sanitário de Ponta Porã – MS (US\$ 4.496.136,00) – Brasil</p> <p>Intervenções integrais nos edifícios de ensino obrigatório nos departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay e San Javier (US\$ 8.548.923,99) – Argentina</p>	<p>Reabilitação e melhoramento de estradas de acesso e anéis viários da Grande Assunção (US\$ 12.631.000,00) – Paraguai</p> <p>Interconexão elétrica de 500 MW Uruguai-Brasil (US\$ 83.113.000,00) – Uruguai</p> <p>Reabilitação de corredores viários nos departamentos Guaira e Presidente Hayes (US\$ 14.441.758,00) – Paraguai</p> <p>Rota 26 – trechos Melo – “Arroyo Sarandi de Barceló” (US\$ 5.310.000,00) – Uruguai</p> <p>Recapeamento do trecho alimentador das rotas 1 e 6, corredores de integração regional (US\$ 3.092.750,00) – Paraguai</p> <p>Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador da Rota 2, corredor de integração regional (US\$ 4.008.000,00) – Paraguai</p> <p>Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador das rotas 6 e 7, corredores de integração regional (US\$ 4.517.000,00) – Paraguai</p> <p>Recapeamento asfáltico do trecho alimentador da Rota 8, corredor de integração regional, Rota 8 (US\$ 4.902.000,00) – Paraguai</p> <p>Rota 12: trecho de conexão Rota 54 – Rota 55 (US\$ 2.928.000,00) – Uruguai</p> <p>Reabilitação de ferrovia, linha Rivera: trecho Pintado (144 quilômetros) (US\$ 50.100.407,00) – Uruguai</p> <p>Reabilitação e pavimentação asfáltica do trecho Concepción – Puerto Vallemí (US\$ 75.309.383,00) – Paraguai</p> <p>Construção da Linha de Transmissão 500 quilovolts (kv) Itaipu-Villa Hayes (US\$ 400.000.000,00) – Paraguai</p> <p>Vínculo de interconexão em 132 kv ET Iberá – ET Paso de los Libres Norte (US\$ 23.720.911,00) – Argentina</p>	<p>Capacitação e certificação profissional de trabalhadores para economia social de fronteira (US\$ 1.399.799,00) – Uruguai</p> <p>Internacionalização da especialização produtiva – desenvolvimento e capacitação tecnológica dos setores de software, biotecnologia e eletrônica e suas respectivas cadeias de valor (US\$ 1.275.000,00) – Uruguai</p> <p>Laboratório de Biossegurança e Fortalecimento do Laboratório de Controle de Alimentos – (US\$ 4.080.000,00) – Paraguai</p> <p>Programa de apoio integral a microempresas na Gran Assunción e cidades adjacentes do Departamento Central (US\$ 4.250.000,00) – Paraguai</p> <p>MERCOSUL Livre de Febre Aftosa – PAMA (US\$ 13.888.598,00) – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia</p> <p>Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e Avaliação da Conformidade – DeTIEC (US\$ 5.000.000,00) – Paraguai</p> <p>Desenvolvimento de Produtos Turísticos Competitivos na Rota Turística Integrada Iguazú-Misiones (US\$ 992.300,00) – Paraguai</p> <p>Qualificação de fornecedores da cadeia produtiva de petróleo e gás (US\$ 2.849.063,00) – Brasil</p> <p>Adensamento e complementação automotiva no âmbito do MERCOSUL – (US\$ 2.960.881,00) – Brasil</p> <p>PMES exportadoras de bens de capital, plantas-chave em mão e serviços de engenharia (US\$ 552.500,00) – Argentina</p>
<b>Total: US\$ 42.122.876,00</b>	<b>Total: US\$ 684.074.209,00</b>	<b>Total: US\$ 37.188.141</b>

Fonte: FOCEM. Disponível em: <<https://focem.mercosur.int/pt/projetos/>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

Elaboração dos autores.





# TRUMP, DO NEGACIONISMO CLIMÁTICO À OPERATION WARP SPEED: CRISE, MOBILIZAÇÕES E A POLITIZAÇÃO DA VACINA NOS ESTADOS UNIDOS

Edna Aparecida da Silva<sup>1</sup>

Este artigo discute a politização da vacina nos Estados Unidos a partir da análise das posições, políticas e respostas de Trump para a pandemia, além do negacionismo à corrida pela vacina com o programa Operation Warp Speed. A exposição organiza-se a partir de dois objetivos: entender a corrida pela vacina no quadro de negacionismo e de aprofundamento das políticas neoliberais do governo Trump e compreender as tensões e mobilizações no contexto de crise e politização da vacina, que colocaram em questão a legitimidade social da ciência. A reação ao negacionismo e o anticientificismo de Trump com a mobilização de cientistas, agências reguladoras e empresas desenvolvedoras da vacina bloqueou o uso político da vacina como estratégia eleitoral de Trump. No entanto, se a politização e a desconfiança da opinião pública nos Estados Unidos produziram mobilizações anti-Trump no campo científico, também mobilizaram concepções e valores do ideário neoliberal e conservador da sociedade norte-americana. O argumento organiza-se a partir de dois temas: a relações entre ciência e política e o aprofundamento das políticas e concepções neoliberais no governo Trump.

**Palavras-chave:** pandemia; negacionismo; políticas públicas; neoliberalismo; Estados Unidos.

## TRUMP FROM CLIMATE DENIAL TO OPERATION WARP SPEED: CRISIS, MOBILIZATIONS AND THE POLITICIZATION OF VACCINE IN THE UNITED STATES

This article discusses the politicization of the vaccine in the United States through an analysis of Trump's positions, policies and responses to the pandemic, from denial to the race for the vaccine with the Operation Warp Speed program. The exhibition is organized around two objectives: to understand the race for the vaccine in the context of denial and deepening of the Trump government's neoliberal policies and to understand the tensions and mobilizations in the context of the crisis and politicization of the vaccine that called social legitimacy into question of science. The reaction to Trump's denial and anti-scientism with the mobilization of scientists, regulatory agencies and vaccine development companies blocked the political use of the vaccine as Trump's electoral strategy. However, if the politicization and distrust of public opinion in the United States produced anti-Trump mobilizations in the scientific field, they also mobilized conceptions and values of the neoliberal and conservative ideals of North American society. The argument is organized around two themes: the relationship between science and politics and the deepening of neoliberal policies and conceptions in the Trump government.

**Keywords:** pandemia; denialism; public policy; neoliberalism; USA.

---

1. Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-8402-1612>>. E-mail: <[ednasilva@uol.com.br](mailto:ednasilva@uol.com.br)>.

## TRUMP DE LA NEGACIÓN CLIMÁTICA A LA OPERATION WARP SPEED: CRISIS, MOVILIZACIONES Y POLITIZACIÓN DE LA VACUNA EN ESTADOS UNIDOS

El artículo analiza la politización de la vacuna en Estados Unidos a través de un análisis de las posiciones, políticas y respuestas de Trump a la pandemia, desde la negación hasta la carrera por la vacuna con el programa Operation Warp Speed. La muestra se organiza en torno a dos objetivos: comprender la carrera por la vacuna en el contexto de negación y profundización de las políticas neoliberales del gobierno de Trump y comprender las tensiones y movilizaciones en el contexto de la crisis y politización de la vacuna que llamó legitimidad social. en cuestión de ciencia. La reacción a la negación y el anti-cientificismo de Trump con la movilización de científicos, agencias reguladoras y empresas de desarrollo de vacunas bloqueó el uso político de la vacuna como estrategia electoral de Trump. Sin embargo, si la politización y desconfianza de la opinión pública en Estados Unidos produjo movilizaciones anti-Trump en el campo científico, también movilizaron concepciones y valores de los ideales neoliberales y conservadores de la sociedad norteamericana. El argumento se organiza en torno a dos temas: la relación entre ciencia y política y la profundización de las políticas y concepciones neoliberales en el gobierno de Trump.

**Palabras clave:** pandemia; políticas públicas; negacionismo; neoliberalismo; Estados Unidos.

JEL: O38; D72; H51.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm26art8>

Data de envio do artigo: 1/5/2021. Data de aceite: 6/7/2021.

### 1 INTRODUÇÃO

Este artigo discute a politização da vacina nos Estados Unidos a partir da análise das posições, declarações e políticas de Trump para a pandemia. A exposição organiza-se em torno de dois objetivos: entender a corrida pela vacina, o programa Operation Warp Speed, no quadro de negacionismo e de aprofundamento das políticas neoliberais do governo Trump e compreender as tensões e mobilizações que, no contexto de crise sanitária e política que colocaram em questão a legitimidade social da ciência.

Com a eclosão da pandemia de Sars-Cov-2, o negacionismo e o anticientificismo de Donald Trump, que inicialmente tiveram como alvo as questões da mudança climática e políticas ambientais, estenderam-se à gestão federal da crise sanitária. As medidas recomendadas pelas autoridades de saúde para contenção da pandemia, como uso de máscaras e o distanciamento social, foram criticadas e ostensivamente desrespeitadas por Trump. E, ainda, eram apontadas nos discursos do presidente como responsáveis pela crise que afetou a economia dos Estados Unidos e uma intrusão no campo da liberdade individual e econômica.

O que se verificou na gestão federal da pandemia nos Estados Unidos foi o aprofundamento das políticas do governo Trump, do negacionismo, racismo, xenofobia, e anticientificismo. Mobilizando os valores do neoconservadorismo e

do ideário neoliberal, o presidente estimulou abertamente o descumprimento das medidas de saúde pública, vistas como forma de paternalismo e “intervenção” do poder público no “mercado” de livre escolha de condutas e modos de vida (Moraes, 2001, Brown, 2018). Além do movimento anti-vacina nos Estados Unidos, que a recusam porque acreditam que cause problemas para a saúde das crianças, como o autismo,<sup>2</sup> Trump recuperou o argumento das críticas liberais do movimento anti-vacina do século XIX contra a atuação do Estado sobre corpos e saúde, como questão de esfera privada (Durbach, 2005). Dessa forma, fortaleceu-se a perspectiva neoliberal de recusa da regulação pública em nome de liberdade e da escolha individual, do indivíduo como campo “protegido” da intrusão do poder política e do social, como explica a análise de Brown (2018, p. 18, tradução nossa).

Nos Estados Unidos, à medida que a racionalidade neoliberal se ampliou e a inclusão em nome da liberdade e escolha. E aprofundou seu domínio, este princípio abstrato de garantir a liberdade pessoal contra a presumida coercividade da vida política (incluindo, mas não se limitando à coerção do Estado) se desdobrou concretamente tanto na legislação quanto no discurso popular. É amplamente mobilizado pelo direito de desafiar as normas de igualdade, tolerância e inclusão em nome da liberdade e escolha.

A partir desse campo da racionalidade liberal, deslegitima-se a política de saúde e políticas públicas fundamentadas numa concepção coletiva de bem-estar. Princípios, como mostram Noronha e Ugá (1995), que vêm norteando o sistema de saúde dos Estados Unidos desde os anos 1980.<sup>3</sup>

Assim, produziu-se uma intensa politização e resistência às respostas de saúde pública à pandemia recomendadas pelos especialistas, agências governamentais dos Estados Unidos, como o Centro de Controle e Prevenção de Doenças (Centers for Disease Control and Prevention – CDC) e pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Os discursos de Trump, ao produzir incerteza e insegurança sobre as orientações sanitárias, sem apoio de evidências científicas, em prejuízo das recomendações das autoridades epidemiológicas. Assim, suas declarações fomentavam a equivalência de opiniões, mobilizando o anti-intelectualismo –

---

2. O movimento anti-vacina nos Estados Unidos ganhou força a partir de 1955 devido ao episódio conhecido como “incidente Cutter”. Um erro na produção da vacina da pólio no Cutter Laboratories, que aplicou vírus vivo em vez de inativado, provocou 40 mil casos de poliomielite, a morte de uma dezena de crianças e deixou cerca de 164 crianças com paralisia (Offit, 2005). Esse fato colocou em questão o papel das autoridades regulatórias e supervisão da segurança sobre os processos de produção em massa de vacinas.

3. “Como se sabe, os anos 80 foram palco de profundas rupturas e transformações que atingiram praticamente todos os elementos constitutivos das organizações sociais e das relações que entre elas se estabelecem. Essas transformações incluíram não só a tecnologia e a organização e divisão do trabalho, mas a ideologia e a ordem político-econômica mundial. É nesse contexto que ganhou espaço progressivamente o paradigma neoliberal, baseado na defesa de três questões centrais: a) a superioridade do livre mercado como mecanismo de alocação de recursos; b) o lugar central do indivíduo na sociedade e c) a priorização da liberdade de escolha e da diferenciação dos indivíduos em detrimento da igualdade” (Noronha e Ugá, 1995, p. 177).

rejeição e desconfiança da ciência –, que tem origens no fundamentalismo evangélico e no utilitarismo presentes na cultura americana (Curti, 1955; Hofstadter, 1963). Então, Trump, assim Bolsonaro no Brasil e Duterte nas Filipinas, é um caso de populismo médico,<sup>4</sup> que se caracteriza pelo discurso de simplificação da pandemia minimizando seus impactos ou promovendo soluções ou tratamentos fáceis, espetacularização de suas respostas à crise, embasadas em pretenso conhecimento médico para apoiar suas proposições (Lasco, 2020).

Depois de suas respostas tardias, iniciativas erráticas e recusa das evidências científicas, Trump, diante do impacto provocado pela pandemia sobre a economia, o desemprego e o crescente número de mortes, adotou uma posição agressiva na gestão federal da crise sanitária. Em face do consenso de que a vacina seria a única alternativa para retorno à normalidade, Trump conciliou seu negacionismo com esforços para produzir uma vacina para os Estados Unidos. Historicamente, o desempenho econômico no ano eleitoral tem importância decisiva nas eleições norte-americanas. Por isso, Trump tentando recuperar sua imagem de liderança, associava a crise econômica aos efeitos da crise sanitária, portanto, colocando a vacina como seu principal trunfo para a disputa eleitoral.

Logo, Trump apesar do negacionismo, posturas anti-ciência e confronto com cientistas nas agências federais de Trump abriu uma corrida pela vacina. Parecia assumir posição contrária ao negacionismo e anticientificismo, já que, seguindo o desenho institucional do Projeto Manhattan,<sup>5</sup> o programa apostava na capacidade da ciência para solução de problemas e produção de respostas às demandas governamentais. E foi esse o contexto da Operation Warp Speed (OWS), iniciativa da Casa Branca sob coordenação dos departamentos de Defesa e Saúde para produzir uma vacina segura e eficaz para a Covid-19 antes das eleições de novembro.

Do ponto de vista metodológico, a análise concentra-se no percurso de Trump desde o início da pandemia em 2020 até outubro, quando a Food and Drugs Administration (FDA) define novos critérios para a autorização de vacinas e põe fim à expectativa de Trump. A pesquisa utilizou, ao lado da discussão bibliográfica, fontes como documentos oficiais estadunidenses; atos legislativos; declarações; dados de departamentos e agências; relatórios produzidos pelo Congress Research

---

4. Segundo Lasco e Curato (2019), o conceito de populismo médico é uma resposta ao contexto de emergência de saúde ou de grande ameaça, que explora o antagonismo entre o povo e a autoridades. Nesse contexto, o estilo populista produz um discurso simplista, de apelo ao povo que "... performativamente desvaloriza a complexidade por meio de práticas retóricas de simplicidade, franqueza e aparente autoevidência, muitas vezes acompanhadas por um anti-intelectualismo explícito ou populismo epistemológico" (Lasco e Curato, 2019, p. 3, tradução nossa).

5. O Departamento de Defesa compara a OWS ao Projeto Manhattan, o qual desenvolveu as primeiras bombas atômicas entre 1941-1945 para os Estados Unidos. À época, o general Leslie R. Groves e o físico J. Robert Oppenheimer comandaram uma parceria público-privada, coordenando o trabalho de cientistas que desenvolviam as pesquisas, enquanto os militares fechavam contratos para construir uma vasta infraestrutura industrial, em um esforço para dar ao governo a liderança no desenvolvimento da tecnologia e na produção de uma bomba atômica.

Service (CRS); e publicações de revistas e jornais. Em termos analíticos, seguindo a perspectiva de Dobry (2014, p. 31) para o estudo de crises políticas busca-se de entender “aquilo de que as crises são feitas e por aquilo que se passa nelas” e olhar, na análise dos processos de crise, a dimensão tática dos confrontos políticos. Na conjuntura de crise – sanitária, econômica, social e política –, temas e problemas como o negacionismo e o anticientificismo; a defesa de “políticas baseadas em evidência”; a autoridade da ciência; o lugar da comunidade científica na formulação de políticas; e a confiança dos investidores traduzem interesses materiais, institucionais e simbólicos dos atores. Argumentamos, com as noções de crise, mobilização multissetoriais e conjunturas fluidas de Dobry (2014), que as pressões de Trump no contexto da crise sanitária produziram uma confluência de agendas dos atores, das autoridades regulatórias (FDA), da comunidade científica e de empresas privadas de biotecnologia engajadas na OWS que extrapolaram suas posições e interesses setoriais. Como observa Cruz (1997, p. 293), em nota metodológica: “Uma das propriedades formais mais notáveis das conjunturas de crise política aguda é exatamente esta: a dissolução tendencial das lógicas setoriais, a interdependência ampliada dos cálculos táticos – em uma palavra – a superpolitização dos conflitos”.

O artigo está organizado, além desta introdução e considerações finais, em quatro partes. Na segunda, aborda o negacionismo e neoliberalismo no governo Trump, discutindo como a guerra contra a ciência e os cientistas se estendeu das questões ambientais para a gestão da pandemia. Em seguida, apresenta a trajetória das atitudes e políticas de Trump para a pandemia, que se deslocou da indiferença para uma aliança entre as corporações e o Estado, com vistas à aceleração da vacina antes das eleições americanas, e descreve o programa para aceleração da vacina da OWS. Na seção 5, o texto analisa como a politização e a desconfiança da opinião pública norte-americana produziram mobilizações em torno da legitimidade social da ciência, o que bloqueou a estratégia eleitoral de Trump.

## **2 GUERRA À CIÊNCIA E AOS CIENTISTAS: NEGACIONISMO E NEOLIBERALISMO NO GOVERNO TRUMP**

O negacionismo como atitude, tendência ou movimento que recusa fatos históricos ou evidências científicas não é um fenômeno novo. Ele está presente em vários temas, tais como teoria da evolução; astronomia e terraplanismo; vacinas; e aquecimento global e mudanças climáticas. Além da opinião de indivíduos ou grupos, o negacionismo refere-se à estratégia de ação política – potencializada pelas mídias sociais e tecnologias de informação – para produzir desinformação e influenciar a opinião pública com intuito de propagar ignorância. Isso tem sido chamado de “pós-verdade” (Fujimura e Holmes, 2019), estimulando polêmicas ou contraposições de opiniões opostas, mas equivalentes e sem autoridade epistêmica,

selecionada por visões de mundo, interesses e experiência que rejeitam evidências científicas. Essas práticas têm sido objeto da agnotologia, como definiram Proctor e Schiebinger (2008), ao estudar os processos de produção cultural da ignorância para interesse políticos e mercantis.

Um exemplo, como revela o estudo de Oreskes e Conway (2010), foi o que se verificou na estratégia da indústria de tabaco para colocar em dúvida a relação entre fumo e câncer estabelecida pelos estudos científicos. Por meio do financiamento de pesquisas, a indústria buscou ampliar o escopo de causalidades, como *stress* e efeito somáticos, com o objetivo de mitigar a força das evidências científicas, assim, desacreditar a correlação estabelecida entre fumo e câncer, que fundamentavam políticas públicas, regulações e ações judiciais bem como a política de tributação da indústria de cigarro. Dessa forma, o negacionismo lançava mão da própria ciência e de cientistas para confrontar teses já demonstradas, de modo a promover controvérsia com o objetivo de produzir incerteza e solapar o apoio público para as políticas antitabaco.

É importante observar a particularidade do negacionismo de Trump. Como explica Latour (2017, p. 36, tradução nossa): “A política trumpiana não é ‘pós-verdade’, é pós-política – isto é, literalmente, uma política sem objeto, uma vez que rejeita o mundo que afirma habitar.” Para o autor, o negacionismo climático de Trump não afeta o consenso científico sobre a urgência climática, mas sim, recusa a validade das evidências científicas para a formulação de políticas, como também sugere a análise de Oreskes e Conway (2010). Segundo Latour (2017), o consenso político do Acordo de Paris representa um compromisso para a ação que, ao incidir sobre modos de vida, padrões de consumo, concepções de mundo e sociedade, terá impactos sobre muitos setores econômicos e interesses políticos. Trata-se, por conseguinte, não só de questionamento de teses ou conhecimento científico que fundamentam a agenda da proteção climática, mas, principalmente, de um movimento de solapamento de políticas públicas baseadas em evidências, de desregulação e de redução do investimento público em programas e pesquisa para desmontar práticas de preservação ambiental.

Depois do anúncio da saída do Acordo de Paris, em 1º de junho de 2017, Trump avançou no dismantelamento das políticas e ações do Estado para a agenda climática do governo Obama. Desde sua campanha, quando chamou o aquecimento global de farsa (que usou também para a Covid-19), a agenda climática era acusada de impor restrições energéticas, prejudicar o emprego e a economia dos Estados Unidos. Em defesa de interesses corporativos, notadamente de setores ligados à exploração de combustíveis fósseis, Trump indicou Scott Pruitt para a Agência de Proteção Ambiental (Environmental Protection Agency – EPA), que avançou no processo de desregulamentação com o enfraquecimento

das regras para poluição, padrões de segurança trabalhista e meio ambiente (Woolhandler *et al.*, 2021). Ao sair da EPA em julho de 2018, Pruitt respondia por quatorze investigações federais.<sup>6</sup>

Desde o início do governo, em 2017, a pesquisa científica federal e o papel dos cientistas nas políticas governamentais foram alvo das ações anticiência da administração Trump. Isso ocorreu nas áreas em que a pesquisa contradizia suas visões ou que obstaculizavam sua agenda de desregulação, especificamente as informações e os estudos relacionados às mudanças climáticas. Esse foi o caso de um estudo da EPA, que desenvolvia de um método integrado de avaliação de riscos de exposição de indivíduos a agentes químicos, numa perspectiva que articulava saúde, ecologia, economia e aspecto sociais (Samet, Burke e Goldenstein, 2017). Ainda, o governo seguiu a prática sistemática de censura de informações, cortes orçamentários, troca de pessoal de agências federais, desmonte dos conselhos científicos e limitação de revisão externa independente das bases científicas de suas ações desregulatórias. Os dados do Silence Science Tracker, do Sabin Center for Climate Change Law, mostram que, entre 2017 e 2019, a EPA perdeu cerca de setecentos cientistas, com apenas a metade recolocada, e mais de 1.600 deixaram o governo no mesmo período.<sup>7</sup> Além disso, também ocorreu censura e supressão de informações de *sites*, agências e documentos oficiais.<sup>8</sup>

Os cientistas reagiram à ofensiva de Trump. Já no primeiro ano de governo em 2017, organizaram a Marcha para a Ciência, denunciando os cortes do orçamento federal para ciência e pesquisa e a posição do governo sobre as questões climáticas. A manifestação ocorreu em várias cidades dos Estados Unidos, como Washington e Nova York, e países como Brasil, Holanda, Suíça, Áustria, França, Alemanha e Austrália.

Além das políticas ambientais, a saúde pública também foi afetada. Trump reduziu o orçamento federal de 2018 para pesquisas médicas e científicas, programas de saúde pública e prevenção de doenças e seguro saúde para americanos de baixa renda e seus filhos (Collier, 2017). Com os cortes no orçamento federal para o Instituto Nacional de Saúde (National Institute of Health – NIH), os Centros para Controle e Prevenção de Doenças (Centers of Disease Control and Prevention – CDC) tiveram uma diminuição pecuniária de 17%, ou seja, US\$ 1,2 bilhão. Isso afetou pessoas com precárias condições de saúde, principalmente portadores de diabetes e problemas cardíacos: doenças relacionadas à obesidade, que, nos Estados Unidos, segundo os dados do CDC, atingiram 42% da população adulta

6. Disponível em: <<https://weather.com/science/environment/news/2018-01-30-scott-pruitt-epa-climate-data-emails>>.

7. Disponível em: <<https://climate.law.columbia.edu/Silencing-Science-Tracker>>.

8. Disponível em: <<https://www.nbcnews.com/news/us-news/two-government-websites-climate-change-survive-trump-era-n891806>>; <<https://www.nbcnews.com/politics/donald-trump/biden-s-epa-review-manipulation-science-under-trump-n1262005>>; <<https://weather.com/science/environment/news/2018-01-30-scott-pruitt-epa-climate-data-emails>>.



entre 2017-2019.<sup>9</sup> Essas medidas resultaram no menor orçamento em vinte anos, e incluiu redução de fundos para a Fundação Nacional de Ciência (National Science Foundation – NSF) e a Agência de Proteção Ambiental. Conforme mostrou Woolhandler *et al.* (2021), as políticas do governo Trump aprofundaram a desigualdade econômica e racial nos Estados Unidos. Ainda segundo os autores, as reduções fiscais que beneficiaram pessoas de alta renda e corporações criaram um *deficit* no orçamento, que justificou cortes em programas de auxílio-saúde e subsídios alimentares.

Um caso emblemático do anticientificismo na administração Trump pode ser observado na justificativa do agente do Departamento do Interior para a suspensão de um estudo na Virgínia Ocidental sobre os impactos da mineração de carvão na saúde dos residentes próximos: “A ciência era uma coisa democrata” (Eilperin, 2017, tradução nossa). Isso mostra que as atitudes em relação à ciência e às questões climáticas, como um marcador da distinção entre democratas e republicanos, que já estava no campo de conflitos antes da eclosão da pandemia, ganhou força, fomentando a polarização em torno da pandemia. Nos Estados Unidos, como no Brasil, o uso ou não de máscaras adquiriu dimensão simbólica como expressão das identidades políticas e do negacionismo dos seguidores de Trump.

Com base no exposto até agora, pode-se ver que o negacionismo e anticientificismo no governo Trump está relacionado ao aprofundamento das políticas neoliberais (Moraes, 1998). Foi esse o objetivo da sua reforma administrativa, o Comprehensive Plan for Reforming the Federal Government and Reducing the Federal Civilian Force, Ordem Executiva nº 13.781, que visava reorganizar as agências do Executivo, para reduzir o gasto público federal – o “tamanho do governo” – e aumentar a eficiência do gasto público, transferindo suas funções para os negócios privados, aliviando o ônus do estado regulatório sobre o orçamento. Assim, buscava eliminar os programas promovidos pela administração Obama por meio das agências do Executivo. A diminuição do escopo das atividades e dos recursos aplicados nos programas federais atingiu compras governamentais, ajuda aos estados (programas de construção de rodovias, educação etc.) e subsídios a indivíduos ou negócios, como o Medicare e subsídios agrícolas, além de cortes de orçamento e pessoal das agências e de pesquisas ligadas às mudanças climáticas.

Trump posicionou na mira de sua agenda a “desconstrução do estado administrativo”, o que, “significa o sistema de impostos, regulamentos e pactos comerciais que, segundo o presidente, impediram o crescimento econômico e violaram a soberania dos Estados Unidos”. Então, por meio da proposta orçamentária, bem como da revisão de compromissos políticos, como acordos

---

9. Disponível em: <<https://www.cdc.gov/obesity/data/adult.html>>.

comerciais e a saída do Acordo de Paris, Trump extinguiu funções e programas das agências do Executivo, redimensionando as funções do governo federal (King e Lieberman, 2016). A posição do governo não se alterou, mesmo com a pandemia, e, como veremos, Trump manteve a política de redução do orçamento federal para saúde, concessão de isenções fiscais, saída da Organização Mundial da Saúde (OMS) e transferência de recursos públicos para grandes corporações, como foi o programa Operation Warp Speed.

No entanto, ao contrário do que parecem, essas reformas não reduziram o papel do Estado, e ainda favoreceram a ampliação das margens de ação do Executivo para sua agenda, de perfil autoritário. Para Jacobs, King e Milkis (2019, p. 453, tradução nossa), trata-se de “implantar e exercer o poder na busca de seus próprios objetivos partidários: melhorar a defesa nacional, a segurança nacional, a proteção de ordens e o policiamento local; e estabelecer políticas mais orientadas para o mercado em educação, mudanças climáticas e serviços governamentais”. Ou seja, o uso do Poder Executivo de modo mais agressivo, segundo os autores, não indica uma limitação do tamanho do Estado, mas sim uma flexão da natureza do gasto público e do uso do poder administrativo para a agenda de fortalecimento do Estado conservador, um estatismo conservador. A disputa entre liberais e conservadores é sobre visões do poder estatal, sobre suas atividades e não exatamente sobre sua redução, uma competição sobre a agenda de política pública.

O confronto de proposições entre democratas e republicanos e as divergências sobre o papel do Estado e regulações federais envolvem questões mais profundas, com raízes históricas no debate político norte-americano acerca da extensão e das funções do governo federal (Moraes, 2001). As reformas neoliberais, iniciadas com a administração Reagan, opunham-se às políticas e concepção de Estado da Great Society, das políticas do governo Lyndon B. Johnson para redução da pobreza, da desigualdade e do crime por meio de leis e de programas federais. Assim, a ampliação do mercado, o financiamento público da atividade privada e a redução dos programas de políticas públicas federais no governo Trump indicam processo de construção do estado neoliberal (Baltz, 2017) e de um estatismo conservador (Jacobs, King e Milkis, 2019).

Outro aspecto importante da discussão sobre a relação entre Estado e mercado na condução das políticas federais nos Estados Unidos, é o que Mettler (2011) chamou de estado submerso. A autora se refere às políticas federais que, desde 1980, transferem recursos públicos para o setor privado por meio de incentivos, pagamentos e subsídios, reembolso por prestação de serviços, entre outros, obscurecendo o papel do Estado. Dessa forma, mesmo aqueles que são beneficiários de programas sociais são hostis às políticas governamentais, já que

esses mecanismos de transferência escondem o papel do Estado. O argumento de Mettler (2011) ajuda a entender o perfil das políticas de Trump no cenário das respostas possíveis à crise do coronavírus.

Nesse sentido, Brown (2018, p. 16, tradução nossa) observa que “A expansão postula a liberdade de mercado como um princípio ontológico e normativo abrangente: toda sociedade é como um mercado e mais bem organizada como um mercado, e toda liberdade (pessoal, política, social, cívica) tem uma forma de mercado”. Foi nesse campo, articulando políticas e discursos com a noção de liberdade, tal como formulado pelo neoliberalismo, que Trump colocou em marcha sua estratégia para lidar com a pandemia, associada ao negacionismo e à disputa eleitoral, confrontando as posições democratas e radicalizando seu discurso para o eleitorado republicano conservador.

### **3 TRUMP E A PANDEMIA: ELEIÇÕES AMERICANAS E CORRIDA PELA VACINA**

Em termos globais, a pandemia produziu uma crise sanitária, econômica e social – nos Estados Unidos, em particular, impactou profundamente a disputa eleitoral. A politização que se verificou desde o início assumiu diferentes contornos na medida em que emergiram tensões políticas no âmbito doméstico (governos estaduais, agências e autoridades de saúde federais) e internacional (OMS e China) e mobilizações sociais (protestos antirracismo e manifestações da comunidade científica), além do agravamento do quadro sanitário.

Desde os primeiros casos identificados em Wuhan, na China, no final de 2019, até o mês de março de 2020, a pandemia alcançou mais de 150 países, sendo mais afetados inicialmente China, Itália, Irã, Espanha, França, Estados Unidos e Reino Unido. Nos Estados Unidos, mesmo antes do governo federal, alguns estados já tinham declarado estado de emergência, como Califórnia, Nova York, Oregon e Washington.

Apesar desse cenário e dos alertas de agências e de organizações de saúde domésticas e internacionais, as atitudes e pronunciamentos de Trump relativos à Covid-19 traduziam desconhecimento e falta de informações técnicas sobre o problema. Em entrevista à Consumer News and Business Channel (CNBC), em Davos, o presidente, em tom triunfalista, afirmou que a situação estaria controlada e que não via risco de pandemia; falando aos governadores, declarou que o problema acabaria no verão: “Como de costume, deve ir embora em abril” (Lovelace Junior, 2020, tradução nossa). A frase ironizava e contrariava a afirmação do CDC, agência federal encarregada de lidar com doenças infectocontagiosas, de que o vírus poderia permanecer mais de um ano no país.

Essas declarações sinalizavam que, mesmo em face da curva ascendente da pandemia, Trump insistia no negacionismo, confrontando as autoridades

sanitárias, e avançou em temas da sua agenda de governo, como a política anti-imigração. Acusando os democratas: “A política de fronteiras abertas dos democratas é uma ameaça direta à saúde e ao bem-estar de todos os americanos. Agora, você vê isso com o coronavírus”, afirmou.<sup>10</sup> Desde 31 de janeiro, o Departamento de Saúde e Serviços Humanos já havia declarado emergência, o que permitiu imposição de restrições ao movimento de pessoas nos Estados Unidos e a exigência de quarentena de quatorze dias para chineses e pessoas que tivessem estado na China ou em países afetados pelo coronavírus. O governo Trump também foi criticado pela lentidão na aplicação e oferta insuficiente de testes, consequência da percepção de que o coronavírus não seria uma ameaça maior do que outras doenças do mesmo tipo. Dias depois, o número de mortos e infectados nos Estados Unidos disparou.

Essas atitudes ampliaram o sentimento de incerteza e desconfiança em relação às medidas epidemiológicas. Configurava-se, então, um campo de disputa pela opinião pública, por um lado, entre autoridades sanitárias nacionais e a OMS, e, por outro, o negacionismo assumido pelo presidente Trump. Como explicam Proctor e Schiebinger (2008), parte do processo de produção política e cultural de desinformação utiliza *atos alternativos* ou dados falsos, visando solapar a confiança pública nas medidas sanitárias, deslegitimando políticas e instituições.

Reagindo às críticas de democratas, republicanos e de agências da própria administração, Trump alegava que a gravidade era superestimada por causa do processo eleitoral. Para Trump, a pandemia era insignificante e mais um embuste dos democratas contra os republicanos, que buscavam criar uma situação de medo e insegurança para favorecer os temas da agenda do Partido Democrata. É importante destacar que essa polarização já era um elemento do cenário político dos Estados Unidos, devido ao processo de *impeachment* de Trump, aprovado na Câmara em 5 de fevereiro de 2020 e depois derrotado pelo Senado.

Essa polarização refletiu-se na percepção da ameaça da pandemia e nas atitudes relativas às medidas de prevenção do coronavírus. Essas tensões impactaram a gestão da pandemia, conduzindo à politização das medidas para contenção do contágio, como uso de máscaras e o distanciamento social. Assim, parte dos americanos, apesar das iniciativas de agências governamentais e das evidências do avanço da pandemia nos Estados Unidos, não seguia as normativas para o isolamento social.

Esse cenário explica, em parte, as posturas de Trump em relação à epidemia, pelo menos até o final de fevereiro. Então, em face das medidas de emergência tomadas pelos países mais atingidos e dos prognósticos de aprofundamento da

---

10. Disponível em: <<https://www.politico.com/news/2020/02/28/trump-south-carolina-rally-coronavirus-118269>>

crise da economia global, a discussão ganhou novos contornos nos Estados Unidos. A demora de Trump para declarar emergência impediu o acesso dos governos estaduais aos recursos de fundos do governo federal para acionarem as medidas de contenção da epidemia, tensionando as relações com os governadores.<sup>11</sup> O impacto doméstico da política comercial foi outro tema que se fortaleceu no conjunto das críticas às respostas de Trump ao coronavírus. Argumentava-se que as altas tarifas aplicadas às importações chinesas, como de equipamentos médicos, impunham o ônus da guerra tarifária aos americanos, prejudicando os pequenos e médios negócios e os consumidores, o que exigiria suspensão das restrições comerciais impostas à China.<sup>12</sup>

No início de março verifica-se uma flexão nas atitudes de Trump. A divulgação das previsões de crise da economia global pelas organizações internacionais, como a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD) parecem ter tido um papel na flexão de Trump, dissipando suas resistências em reconhecer a gravidade do cenário. Entre 9 e 11 de março, Trump, depois de se reunir com seguradoras de saúde e banqueiros, anunciou medidas federais, mudando o perfil de seu desempenho no tratamento da questão. Entretanto, apesar do consenso quanto à urgência do enfrentamento da crise no âmbito da saúde, as medidas priorizaram o campo das respostas econômicas.<sup>13</sup>

Segundo a avaliação da UNCTAD (2020), a pandemia teria impacto sobre o investimento estrangeiro direto global em cerca de 5% a 15%. Isso representaria os níveis mais baixos desde a crise financeira de 2008-2009, no caso de continuidade da pandemia ao longo do ano. O documento da OECD (2020) apresentou recomendações de políticas que deveriam ser adotadas pelos governos para a prevenção da infecção e do contágio, bem como para a mitigação e a contenção dos desdobramentos econômicos da crise. Essas medidas incluíam a adoção de políticas macroeconômicas, ações multilaterais coordenadas e aumento do gasto público.

---

11. Uma declaração de emergência – com base na Robert T. Stafford Relief and Emergency Assistance Act (PL 93-288), Stafford Act20, lei que regula a assistência federal no caso de emergências e desastres nos Estados Unidos – liberaria fundos da Agência Federal de Emergência (Federal Emergency Management Agency – FEMA), uma agência do Departamento de Segurança Interna que coordena as respostas a esses eventos. O que não ocorre no caso do Public Readiness and Emergency Preparedness Act (PREP Act), relacionado com a imunização e prevenção de contágio, que já tinha sido usada no final de janeiro para declaração de emergência pela Secretaria de Saúde e Serviços Humanos.

12. Nesse contexto de crise, grupos como U.S. Chamber of Commerce, National Association of Manufacturers e US-China Business Council pediram ao governo que a revogação das tarifas fizesse parte das respostas econômicas para a situação emergencial. No dia 13 de março, a American Apparel and Footwear Association, a National Retail Federation e outros grupos pediram a suspensão das tarifas sobre importações chinesas e restituição retroativa de impostos de importação. Essas demandas receberam apoio político de senadores republicanos, como Patrick J. Toomey, da Pensilvânia, e Charles E. Grassley, de Iowa.

13. Disponível em: <<https://thehill.com/policy/finance/487087-trump-to-huddle-with-bankers-on-coronavirus-economic-relief>>

Entre as medidas de Trump, seguindo as recomendações da OECD, prevaleceram as de natureza econômica, para minimizar os efeitos sobre o comércio e estimular o consumo, como os cortes de impostos nas folhas de pagamento, licença médica para trabalhadores horistas e apoio à indústria de viagens. Os recursos liberados pelo governo federal foram partilhados entre as iniciativas de autoridades locais, estaduais e agências de saúde para lidar com os aspectos sanitários da crise e subsídio das demandas sociais de trabalhadores e de parte do setor privado. O presidente anunciou também a proibição de entrada de estrangeiros oriundos das áreas críticas, como o Espaço Schengen, área de livre circulação de pessoas na União Europeia, depois Reino Unido e Irlanda.

É importante destacar, contudo, que a OECD (2020, p. 13, tradução nossa) reconhecia a limitação dessas políticas. “Os esquemas de trabalho de curta duração, quando disponíveis, podem ser utilizados para aumentar a flexibilidade do horário de trabalho, preservando empregos e salários, embora esses esquemas não protejam das demissões os trabalhadores temporários ou migrantes”, alertava o documento. Ou seja, apontava o problema das propostas de Trump: os cortes nas folhas de pagamento e nas licenças para os trabalhadores empregados não substituem uma política pública e não respondem às questões mais amplas de saúde pública e da situação de fragilidade dos trabalhadores americanos.

Muitas críticas foram feitas à proposta de cortes de imposto de grupos de alta renda, já que não geram impactos sobre o consumo e, principalmente, porque atingiria o financiamento do Medicare e Medicaid. Esses programas de seguridade social têm como fonte de financiamento os impostos federais sobre folha de pagamento, com participação dos governos federal e estaduais. Ambos exigem copagamento, ou seja, cobrem apenas parte dos custos de atendimento à saúde, logo, adoecer desempregado nos Estados Unidos significa não ter cobertura de saúde, ou ter de custeá-lo com recursos próprios. Uma renda mínima direta foi proposta como alternativa aos limites dos cortes de impostos em folha sugeridos por Trump, já que reduções na folha de pagamento fazem pouco sentido nessa circunstância, porque não têm efeito sobre quem não pode trabalhar.

A redução do financiamento de programas de seguridade social mobilizou as críticas no debate sobre a proposta de orçamento de Trump para o ano fiscal de 2021, com início em outubro. A proposta de US\$ 4,8 trilhões fazia cortes em programas sociais, um aumento de 0,3% nos gastos militares (que alcançariam a cifra de US\$ 740,5 bilhões) e ainda previa recursos para construção do muro na fronteira com o México. Apresentado no início de fevereiro, o orçamento também incluía cortes de recursos para o CDC e para o Fundo de Respostas Rápidas a Doenças Infecciosas.

Porém, ao contrário do que se pode pensar, mesmo com o agravamento da pandemia, os cortes no orçamento não foram abandonados. Quando o deputado democrata Matt Cartwright, da Pensilvânia, perguntou a Russ Vought, diretor do Escritório de Administração e Orçamento (Office of Management and Budget – OMB) da Casa Branca, se a administração teria reconsiderado a proposta, ele respondeu que não enviaria emenda ao orçamento.

O Congresso e Senado aprovaram vários pacotes de ajuda, liberando recursos para programas como o The Families First Coronavirus Response Act e The Coronavirus Aid, Relief and Economic Security (CARES) Act, sancionados pelo governo em 27 de março; Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act, aprovado em 6 de março; e Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act, de 24 de abril. Os recursos utilizados pelo Executivo no programa de aceleração vacina vieram das dotações previstas nessas legislações.

Para a presidente da Câmara dos Representantes, a democrata Nancy Pelosi, o programa de medidas precisaria responder às necessidades das famílias, além de fornecer testes de coronavírus gratuitos para os que não dispõem de seguro de saúde – algo em torno de 29 milhões de norte-americanos. Outras medidas deveriam incluir licença médica, seguro-desemprego (aumentado), dispositivos de apoio, remuneração de férias de emergência, aumento da ajuda alimentar e de fundos federais para assistência médica. Depois de longa negociação entre Pelosi e o secretário do Tesouro, Steven Mnuchin, a Lei HR6201: Families First Coronavirus Response Act<sup>14</sup> foi aprovada por consenso bipartidário, abarcando as diferentes proposições do Executivo e do Congresso.

O texto da HR6201 impressiona, na medida em que revela a situação do mundo do trabalho nos Estados Unidos somada à ausência de um sistema de atendimento universal de saúde.<sup>15</sup> Entre as necessidades de assistência aos trabalhadores americanos apontadas no texto estão: i) ajuda alimentar às crianças, que, devido à suspensão de aulas, poderiam ficar sem refeições; ii) o auxílio para os desempregados em razão da crise; e iii) licença médica remunerada para os trabalhadores infectados, horistas e autônomos. Esses aspectos retrata o quadro estrutural de vulnerabilidade social e a precarização do trabalho nos Estados Unidos que foi agravado pela pandemia.

---

14. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6201/text>>.

15. A análise do debate sobre os modelos de financiamento do sistema de saúde nos Estados Unidos mostra que “Embora os gastos com saúde *per capita* sejam maiores nos Estados Unidos do que em qualquer outro país, mais de 37 milhões de americanos não têm seguro saúde e mais 41 milhões têm acesso inadequado aos cuidados” (Galvani *et al.*, 2020, p. 524, tradução nossa).

Apesar do consenso sobre a urgência do enfrentamento da crise sanitária, Trump manteve o negacionismo e a postura anticiência, além das tensões com as autoridades sanitárias e as iniciativas dos estados, dando prioridade ao campo das respostas econômicas. Também continuou sem uma estratégia nacional tanto para a logística de equipamentos de proteção individual, quanto no âmbito da saúde pública e epidemiologia, por exemplo, sem adotar uma política de testagem em massa. Em relação aos estados, Trump encorajou Flórida, Arizona e Texas, bases do eleitorado republicano, a não adotar medidas de saúde pública, e, nos casos de Michigan e Nova York, estimulou a desobediência ao distanciamento social e ao uso de máscaras. Isso ganhou dimensão simbólica da polarização entre democratas e republicanos, inclusive, como elemento da estratégia de contestação eleitoral.<sup>16</sup> É no contexto das preocupações eleitorais de Trump, junto com a prioridade à economia, a ajuda aos grandes grupos econômicos e a recusa da adoção de medidas sanitárias de natureza coletiva pelo governo federal, que se pode compreender o programa de aceleração da vacina.

#### 4 OPERATION WARP SPEED: O “PROJETO MANHATTAN” DE TRUMP

O OWS foi uma iniciativa da Casa Branca para acelerar o processo de desenvolvimento e produção de vacinas para a Covid-19. Seus objetivos eram: i) acelerar os processos de desenvolvimento, produção, manufatura e distribuição de vacinas, terapias e diagnósticos; ii) reduzir o tempo de cada fase da produção de uma vacina, previsto pelo organograma Developing Vaccine do Departamento de Defesa;<sup>17</sup> e iii) obter vacina segura e eficaz, terapias e diagnósticos para o Sars-Cov-2 até outubro de 2020. As empresas deveriam fornecer 300 milhões de doses para os cidadãos americanos até janeiro de 2021. Em oito meses, o programa conseguiu garantir aos Estados Unidos uma posição de liderança na inovação em biotecnologia com novas plataformas de vacinas assim como o seu acesso ao maior número de doses.

Assim, na sua corrida pela vacina, Trump recorreu à ciência, reconhecendo, portanto, sua capacidade para a solução de problemas, tanto para a pandemia quanto para a recuperação da economia norte-americana. Contudo, manteve o seu negacionismo e posturas anticiência, já que, apesar da corrida pela vacina, não houve esforços para promover campanha federal de vacinação.<sup>18</sup>

16. Enquanto a campanha democrata incentivava o voto pelo correio, coerente com as preocupações de Biden com a pandemia, Trump, por sua vez, convocava os republicanos para votarem pessoalmente no dia da eleição. Depois, a narrativa de Trump para a contestação do resultado eleitoral apontava que “surgiam” milhares de votos por correios para Biden, o que para ele era prova da existência de fraude eleitoral.

17. Disponível em: <<https://media.defense.gov/2020/Aug/13/2002476369/-1/-1/0/200813-D-ZZ999-100.JPG>>.

18. Atualmente, embora os Estados Unidos tenham o maior estoque de vacinas e de doses por pessoa, os esforços do governo Biden para a vacinação não conseguiram convencer os naysayers, como são chamados os que dizem não à vacina, o que revela a resiliência do movimento antivacina.



O programa da vacina de Trump, buscando uma resposta urgente à emergência sanitária, foi definido pela ideia de celeridade. Assim, justificado pelo consenso sobre a necessidade de vacina, o OWS articulou os interesses políticos de Trump, sua reeleição, e das corporações do setor farmacêutico biotecnologia. O nosso argumento busca mostrar que a corrida pela vacina teve sua origem, cronograma, desenho institucional e modelo organizacional estabelecidos a partir do calendário eleitoral e das políticas neoliberais implementadas pela administração Trump para potencializar a atividade do setor privado por meio de recursos e instituições públicas. Dessa forma, o financiamento da inovação tecnológica e mecanismos para eliminação de riscos e de competição, previstos no OWS, reposicionaram as corporações da indústria farmacêutica norte-americana no mercado global.

O OWS teve origem na proposta de um grupo de cientistas e bilionários, chamado, *Scientists to Stop Covid-19*, liderados por Tom Cahil, investidor e médico com ligações com a administração Trump. O grupo sugeriu um plano para solucionar o problema da pandemia, e descreveram sua proposta como o Projeto Manhattan da era do *lockdown*, como noticiou o *Wall Street Journal*. Segundo Haefner (2020), tratava-se de proposta não partidária para produzir terapias e vacinas num tempo mais curto possível e reabrir a sociedade americana. Assim o grupo estabeleceu a comunicação entre a Casa Branca e a indústria farmacêutica, enfatizando a necessidade de “esforço colaborativo massivo e bem-organizado do governo, indústria, filantropia e cidadãos. É vital que estabeleçamos essas parcerias e tomemos medidas imediatamente”.<sup>19</sup>

Em abril de 2020, a OWS já estava em funcionamento, apesar de só ter sido divulgada em 21 de maio, depois das declarações de Trump – referindo-se às vacinas da alemã CureVac e da francesa Sanofi Pasteur – de que teria uma vacina para os Estados Unidos antes de todos. Depois da polêmica, que provocou reações globais, em particular da Alemanha e França, o programa foi publicizado, e ficou claro o motivo e as condições contratuais pelas quais Trump acreditava que os Estados Unidos teriam prioridade no acesso às vacinas.

O programa era parte do programa Manufatura Farmacêutica na América da Autoridade Biomédica de Pesquisa e Desenvolvimento Avançado (Biomedical Advanced Research and Development Authority – Barda).<sup>20</sup> A parceria estratégica iniciada em maio de 2020 visava promover e expandir a capacidade de fabricação, com base no território dos Estados Unidos, de ingredientes farmacêuticos ativos e medicamentos genéricos para a Covid-19 e fortalecer a capacidade de resposta a emergências de saúde pública. Dessa forma, o programa oferecia apoio

19. Disponível em: <<https://on.wsj.com/39CHTdX>>. Tradução nossa.

20. Disponível em: <<https://bit.ly/3IH8bkO>>.

e investimento para: i) expansão da capacidade doméstica de manufatura de suprimentos como agulhas, seringas e frascos; ii) inovação no setor manufatureiro; e iii) como parte do Interagency Covid-19 Response Team, a capacidade doméstica de manufatura para produção de vacinas e tratamentos da Covid-19. Esta última define os objetivos do programa OWS.

O programa, como sugerido, seguiu o desenho organizacional do Projeto Manhattan, secreto e coordenado pelo Departamento de Defesa, como iniciativa da Casa Branca. A direção de operações foi delegada ao general Gustave F. Perna, comandante do Comando de Material do Exército dos Estados Unidos, e ao cientista Moncef Slaoui, ex-diretor de pesquisa e desenvolvimento de vacinas globais na Glaxo Smythe Kline (GSK), ao qual coube o cargo de consultor-chefe. Slaoui também é um investidor de risco, participou de conselhos consultores científicos de fundos de investimento e é membro do conselho de administração da Moderna, empresa que recebeu recursos da OWS.<sup>21</sup> O programa foi coordenado pelo secretário de Defesa, Mark Esper, e de Serviços Humanos e Saúde, Alex Azar, ex-executivo e lobista do setor farmacêutico indicado em 2017 por Trump, envolvendo corporações privadas e agências governamentais incluindo, portanto, os CDCs, a Agência de Alimentos e Medicamentos (Food and Drugs Administration – FDA), o Instituto Nacional de Saúde (National Institutes of Health – NHI) e a Barda.<sup>22</sup>

Dessa forma, o OWS beneficiou-se dos mecanismos do Departamento de Defesa (Department of Defense – DoD) para flexibilização de contratos com o setor privado, os acordos chamados outras transações (Other Transactions Authority – OT). Os OTs permitem que os contratos sejam feitos por meio de uma empresa intermediária, estabelecendo contratos privados com outras, o que facilita a contratação entre pequenas e médias empresas ou inventores, que não ficam submetidos às exigências da Regulação de Aquisições Federais (Federal Acquisition Regulation – FAR). Então, esse contrato entre empresas privadas fica fora do alcance da supervisão regulatória e das exigências de transparência do governo federal, como a Lei de Liberdade de Informação (Freedom Information Act – FOIA). Ainda, podem incluir restrições ao Bayh-Doyle Act, Lei de Emenda

---

21. Além do OWS, o governo Trump tinha retomado o financiamento de projetos espaciais e priorizado o desenvolvimento de inteligência artificial e computação quântica, setores incluídos nas regulações de segurança nacional aprovadas em 2018 (Silva, 2021).

22. A Barda é uma agência do gabinete do secretário assistente de preparação e resposta do Departamento de Saúde e Serviços Humanos (Health & Human Services – HHS) dos Estados Unidos. Segundo Eichberg (2015), ela foi criada pelo Congresso em 2010 para lidar com ameaças de segurança em saúde e doenças infecciosas. Além disso, a agência se ocupa de projetos com aplicação clínicas e em biodefesa para fornecer insumos federais de contramedidas em estágios finais de desenvolvimento para combater bioterrorismo e pandemias, bem como coordena investimentos em projetos de inovação; pesquisa e desenvolvimento; aquisição e produção de vacinas; drogas; instrumentos de diagnósticos; e produtos não farmacêuticos. Em conjunto com a FDA, agência americana reguladora do setor de alimentos e remédios, atua na segurança e a proteção da saúde pública relativa aos produtos biológicos de uso humano e recursos médicos.

à Lei de Marcas e Patentes (Lei nº 96-517, de 12 de dezembro de 1980), da FAR, segundo a qual o governo usufrui de licença não exclusiva para usar a propriedade intelectual desenvolvida no âmbito do contrato.

Os acordos OTs foram criados para acelerar os contratos da National Aeronautics and Space Administration (NASA), no contexto da corrida espacial com a União das Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) nos anos 1950. Segundo os autores, o DoD poderia atrair empreiteiros não tradicionais com capacidades tecnológicas promissoras, estabelecer um mecanismo para reunir recursos com outras entidades e obter tecnologias de uso duplo de última geração (Schwartz e Peters, 2019). Dessa forma, os OTs eram vistos como forma ágil, não submetida a controles burocráticos, que atraía os investidores e permitia ao DoD investir e influenciar a direção da inovação tecnológica em setores estratégicos.

Cabe destacar que, nos OTs, os conteúdos dos contratos entre a empresa intermediária e as empresas favorecidas não são publicizados e podem ficar protegidos por um período. No caso da OWS, a intermediária foi a Advanced Technology International (ATI), e os conteúdos dos contratos ficarão fora do alcance público por cinco anos.<sup>23</sup> Segundo os dados divulgados, mostrados no quadro 1, o programa teria mobilizado um orçamento de quase US\$ 10 bilhões de dólares, sendo mais de US\$ 6,5 bilhões da Barda e US\$ 3 bilhões dos NHIs, direcionados para as vacinas candidatas e o financiamento da logística de produção por meio de contratos de parceria de risco. Entretanto, acredita-se que o volume de recursos envolvidos passe de US\$ 13 bilhões.

No modelo de parceria público-privado do OWS, os riscos do investimento são transferidos para o público (Slaoui e Hepburn, 2020). A eliminação dos riscos para o investidor foi considerada um traço importante para o sucesso da OWS, devido às características dos processos de desenvolvimento de vacina, que envolvem tempo, custo e incerteza na etapa de produção e a competição no mercado, o que desestimularia o investimento, por isso, o controle de patentes é considerado um ativo fundamental para as empresas. Esses problemas foram equacionados de duas formas: pelo investimento e suporte das agências e instituições públicas na etapa de desenvolvimento, como veremos a seguir, e por meio dos acordos de compra antecipada (Advance Purchase Agreements – APA). Por intermédio deste último, o contratante assume a obrigação legal de comprar quantidades de vacinas por um preço predeterminado antes da produção, eliminando a incerteza do mercado. Também foram incluídas cláusulas que transferiram para o Estado a responsabilidade legal de assumir demandas de indenização de consumidores nos casos de efeitos colaterais.

---

23. Disponível em: <<https://bit.ly/3EAPI11>>.

**QUADRO 1**  
**Operation Warp Speed: acordos entre Estados Unidos e empresas de biotecnologia**

Empresa	Data	Valor (US\$)	Contrato
AstraZeneca/Universidade de Oxford	21/5/2020	1,2 bilhão	300 milhões de doses para os Estados Unidos; entrega de doses em outubro, caso recebesse autorização da FDA.
GSK/Sanofi/Pasteur	10/4/2020	30,775 milhões	Aceleração do desenvolvimento, incluindo testes clínicos. Manufatura em larga escala.
	30/7/2020	2,042 milhões	
Janssen Pharmaceuticals (Johnson & Johnson)	30/5/2020	450 milhões	Financiamento da pesquisa e propriedade de 100 milhões de doses para os Estados Unidos.
	5/8/2020	1 bilhão	
Moderna	16/4/2020	483 milhões	Após conclusão da fase 1, recebeu indicação para <i>fast track</i> da FDA. Manufatura e distribuição.
	11/8/2020	1,5 bilhão	
Novavax	7/6/2020	1,6 bilhão	100 milhões de doses para os Estados Unidos. Produção em larga escala nos Estados Unidos. Participa da força-tarefa de vacinas do Reino Unido.
Pfizer/Biontech	22/7/2020	1,95 bilhão	100 milhões de doses para os Estados Unidos. Manufatura e distribuição.
Regeneron	07/2/2020	82,368 milhões	Produção e fornecimento de coquetel de anticorpos.
	15/6/2020	85,094 milhões	
	7/7/2020	450 milhões	

Fonte: U.S. Department of Defense. Disponível em: <<https://medicalcountermeasures.gov/app/barda/coronavirus/COVID19.aspx>>. Elaboração da autora.

Outro aspecto importante do programa é o financiamento da capacidade manufatureira. Os contratos e o investimento previam a modernização e a capacitação as plantas produtivas localizadas nos Estados Unidos para a produção da vacina no território americano e da indústria de suprimentos auxiliares das vacinas, tais como agulhas, seringas e frascos de vidro. Mais de uma dezena de empresas receberam recursos, como Corning Pharmaceutical Technologies (US\$ 204 milhões), SiO2 Materials Science (US\$ 143 milhões), Apiject Systems America (US\$ 138 milhões), Goldbelt Security, LLC (US\$ 125 milhões), entre outras, com valores abaixo de US\$ 53 milhões, como mostra os dados do relatório do Congressional Research Service.<sup>24</sup> Aqui fica evidente que o “nacionalismo da vacina” foi um vetor dos processos de desenvolvimento e produção das vacinas, em resposta às preocupações com a dependência da cadeia global de suprimentos em saúde que emergiram com a pandemia.

A aceleração do desenvolvimento prevista no modelo da Barda para o OWS produziu inovações no processo: etapas seriam realizadas concomitantemente, e não em sequência, como comum na produção das vacinas, tendo como objetivo obter as tecnologias de ponta, como o RNA (Pfizer e Moderna), vetor viral não

24. Disponível em: <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11560>>.

replicante (AstraZeneca e Johnson e Johnson) e subunidade de proteína (Novavax e Sanofi/GSK). Como explicaram Slaoui e Hepburn (2020, p. 1702, tradução nossa), o programa foi estruturado para oferecer “suporte a candidatos promissores, permitindo a execução rápida e paralela das etapas necessárias para a aprovação, ou autorização, de produtos seguros pela FDA”, numa estratégia que se organizou com base em quatro critérios e alguns princípios. Inicialmente, foram selecionadas quatorze vacinas promissoras de um conjunto de mais de cem candidatas e, depois, esse número foi reduzido a seis, como mostra o quadro 1. A escolha obedeceu aos seguintes critérios: i) diversidade de tecnologias; ii) plataformas de vacina; e iii) estágio de desenvolvimento, considerando-se os resultados dos testes das fases 1 e 2, nos quais já haviam demonstrado segurança e eficácia.

Assim, a OWS dividiu-se em duas grandes etapas: uma de desenvolvimento da vacina com apoio aos testes clínicos, e outra para produção e distribuição. Esta última, contudo, dependeria da aprovação da FDA, o que leva em média doze meses. Por isso, o programa previa a solicitação de licença e de autorização de uso emergencial para iniciar a manufatura em larga escala e a distribuição. Como apontam Slaoui e Hepburn (2020), a execução paralela das etapas necessárias para aprovação, ou autorização, que certifica a segurança dos produtos (uma atribuição da FDA), foi incorporada à fase de desenvolvimento, acelerando o processo. Isso foi possível graças ao chamado *fast track designation* (indicação para via rápida), um mecanismo previsto na Seção 112, da Lei de Modernização da Administração de Alimentos e Medicamentos (FDAMA), de 1997.<sup>25</sup>

O *fast track designation* permite que os projetos em estágio avançado solicitem aprovação acelerada, e, a partir daí, passem a usufruir de uma revisão contínua e comunicação com a FDA no processo de desenvolvimento do produto. Isso significa que as empresas podem reduzir o tempo normal de aprovação, uma vez que têm supervisão e diálogo com a agência, revelando que a atuação da FDA e o uso de uma autorização de uso emergencial estiveram desde o início no foco do programa de Trump. Moderna, Pfizer, BioNtech e AstraZeneca obtiveram o *fast-track* (via rápida) e explicam as expectativas de Trump sobre o acesso dos estados à vacina.

O financiamento público, os contratos e o apoio institucional das agências governamentais favoreceram essas empresas na concorrência com outras centenas de projetos de vacina. Isso facilitou a expansão de suas fontes de financiamento, como acordos e contratos de risco com outros governos, e a valorização suas ações no mercado financeiro. Segundo artigo do *The New York Times*,<sup>26</sup> o próprio Moncef Slaoui, chamado de *Czar das vacinas*, viu o valor de suas ações na Moderna

25. Disponível em: <<https://bit.ly/2Tw6bBU>>. Tradução nossa.

26. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/05/20/health/coronavirus-vaccine-czar.html>>.

saltar de quase US\$ 2,4 milhões para US\$ 12,4 milhões após a empresa divulgar dados preliminares da fase inicial de seus testes.

O mero anúncio de que uma empresa teria sido selecionada para a OWS provocava imediata elevação do valor de suas ações. Este foi o caso da Regeneron, que registrou uma alta de 80% e teve seus papéis vendidos pelos principais executivos e por seu conselho diretor por US\$ 700 milhões (Gelles e Drucker, 2020). Sozinho, o CEO da Regeneron, Leonard Schleifer, vendeu ações no valor de US\$ 178 milhões em um único dia. Outro exemplo é o caso da Vaxart, única a desenvolver um projeto de vacina oral que foi pré-selecionado apenas para análise, porém não fez parte da OWS. Todavia, ao divulgar que teria sido selecionada para participar do programa da Casa Branca, elevou em seis vezes o valor de suas ações, gerando lucros instantâneos de US\$ 200 milhões para o fundo multimercado (*hedge fund*) que controla a empresa norte-americana. Segundo Corsi (2020), essa valorização tem sustentado a rentabilidade do setor financeiro na trajetória de longa depressão do capitalismo. Portanto, apesar da crise de rentabilidade, os mecanismos financeiros de valorização do capital permitem que esses grupos mantenham altos níveis de ganhos, enquanto a depressão afeta demais setores, especialmente os trabalhadores (Roberts, 2020). Essa disparidade se tornou ainda mais pungente no contexto da pandemia.

Isso mostra que o programa de nacionalismo econômico de Trump, com a promessa de recuperação da indústria e de empregos norte-americanos, favoreceu os interesses das corporações farmacêuticas e as indústrias da cadeia produtiva. Estas, beneficiadas pelo investimento público e transferência de riscos para o Estado, apropriaram-se também dos mecanismos financeiros de valorização do capital fictício. Dessa forma, a produção da vacina, mais do que condição para a retomada da economia, foi em si mesma um elemento da retomada, num esforço para recuperação da competitividade dessas empresas no mercado farmacêutico global. Esse esforço teve como pano de fundo as preocupações com a dependência dos Estados Unidos em relação à China, maior produtor global de ingredientes farmacêuticos ativos (USCC, 2020).

Retomando o argumento de Jacobs, King e Milkis (2019), o programa OWS demonstra a centralidade do Estado na coordenação e no financiamento, tanto da inovação tecnológica, quanto dos recursos públicos e estrutura institucional governamental, sem os quais as corporações farmacêuticas não produziram as vacinas. Politicamente, assentou-se no consenso político em torno da prioridade conferida à produção da vacina como condição para a retomada da atividade econômica e da normalidade da vida social. Isso justificou, para a opinião pública, que parte dos trilhões de dólares aprovados nos pacotes de ajuda, do qual pequena parte foi direcionada para os trabalhadores, fossem aplicados no financiamento

da inovação e da recuperação da capacidade produtiva do setor biofarmacêutico. Ainda, a securitização da inovação em biotecnologia no cenário de emergência sanitária legitimou a transferência de recursos públicos para o setor privado em detrimento de outras demandas sociais ligadas à saúde.

Voltando ao nosso argumento, é importante destacar que esses aspectos implicados na corrida pela vacina explicam a pressão de Trump sobre a FDA para a autorização do uso emergencial. Por isso, a agência foi entronizada no debate que envolveu demandas da Casa Branca, pressões da comunidade científica, interesses de investidores e críticas da opinião pública, o que conduziu à intensa politização da vacina, num movimento de mobilização e conflitos, como analisaremos na próxima seção.

### **5 POLITIZAÇÃO DA VACINA: MOBILIZAÇÕES SETORIAIS E A DERROTA DE TRUMP**

Nessa conjuntura de crise – sanitária, econômica e política –, as mobilizações de diversos atores afetaram decisivamente as pretensões eleitorais de Trump. Apesar da expectativa global pela vacina, a politização despertou preocupações na opinião pública nos Estados Unidos. Isso porque as atitudes de Trump – no caso da pressão sobre a FDA para a aprovação do uso emergencial da hidroxicloroquina, retirada posteriormente devido à falta de evidências de eficácia para a Covid-19; depois, da terapia de plasma, e para autorização de uso emergencial das vacinas por causa das eleições – afetaram a confiança da população norte-americana quanto à qualidade do produto a ser oferecido e nas agências regulatórias, como mostraram as pesquisas de opinião.

Em março, a FDA concedeu autorização para uso emergencial da hidroxicloroquina e cloroquina para pacientes com Covid-19, medicamentos ostensivamente promovidos por Trump. Em junho, a agência retirou a autorização porque pesquisas evidenciaram que esses medicamentos não teriam eficácia no tratamento ou prevenção para a Covid-19, além de produzirem efeitos colaterais negativos. Esse fato abriu o confronto entre o presidente e a FDA, que passou a ser alvo dos discursos e das pressões, colocando em xeque a autoridade da agência e sua capacidade de responder às necessidades do combate ao coronavírus.

Então, as mudanças táticas dos atores produziram nova conexão de sentido para a politização da pandemia. Inicialmente, ela se referia à polarização entre democratas e republicanos sobre o negacionismo e a resistência às medidas de saúde pública – entretanto, agora se tratava da interferência da autoridade política nos processos de aprovação emergencial como estratégia eleitoral. Isso ficou claro para a opinião pública, quando, no discurso de encerramento da Convenção Republicana, o presidente Trump afirmou que os Estados Unidos teriam uma

vacina segura e eficaz para a Covid-19 antes do final do ano, devido às iniciativas de seu governo. E, além da vacina, o país também recuperaria sua capacidade de produção no setor de fármacos, parte de seu compromisso em garantir tratamentos e medicamentos a preços acessíveis.

No entanto, o que o presidente esperava ser uma solução abriu mais uma entre as múltiplas controvérsias de sua gestão da pandemia, gerando um ambiente de desconfiança em relação à vacina devido à politização crescente. A pesquisa do The Harris Poll revelou que, para 83% dos entrevistados, a aprovação rápida de uma vacina envolveria dúvidas sobre a sua segurança, e a percepção pública era de que a política, mais do que a ciência, estaria conduzindo o processo (Baker, 2020). Segundo uma pesquisa,<sup>27</sup> 54% dos entrevistados declararam que não tomariam uma vacina que estivesse disponível gratuitamente antes das eleições.

Essas posições traduziam o ambiente geral de desconfiança e politização da vacina nos Estados Unidos. Além disso, as críticas dos governadores, da campanha democrata e da comunidade científica norte-americana, incluindo até mesmo os especialistas da administração Trump, alertavam para o potencial impacto sobre a confiança pública na vacinação. Segundo Anthony Fauci (*apud* Frias, 2020), diretor do Instituto Nacional de Alergia e Doenças Infecciosas (National Institute of Allergy and Infectious Diseases – NIAID), não seria possível definir uma data, como vinha sendo anunciado por Trump, o que provocou reação de Alex M. Azar, secretário de Serviços Humanos e de Saúde. Em entrevista à rede CBS, Azar declarou que: “Não tem nada a ver com eleições. Isso tem a ver com a entrega de vacinas seguras e eficazes ao povo americano o mais rápido possível e com a salvação de vidas das pessoas. Quer seja 15 de outubro, quer seja 1<sup>a</sup> de novembro, trata-se de salvar vidas, mas cumprindo os padrões de segurança e de eficácia da FDA” (Lovelace Junior, 2020, tradução nossa).

É importante destacar que as críticas se referiam às pressões de Trump sobre processos da FDA, e não à ausência de uma estratégia de política pública para enfrentamento da pandemia ou às condições institucionais que deram suporte à OWS – o financiamento público das corporações privadas.<sup>28</sup> Este constitui um traço característico do sistema de inovação nos Estados Unidos, que, apesar de manter uma licença de uso, confere ao setor privado o direito de propriedade intelectual e de comercialização de tecnologia desenvolvida com recursos públicos, conforme a Parte II do título 35 do U.S. Code.<sup>29</sup> Aliás, a questão

27. Disponível em: <<https://bit.ly/2SOFZC5>>.

28. Em 2 de julho, o Comitê de Apropriações da Câmara dos Representantes realizou uma audiência pública, presidida pelo senador republicano Roy Blunt, chamada *Review of Operation Warp Speed: Researching, Manufacturing, & Distributing a Safe & Effective Coronavirus Vaccine*. Entre vários aspectos analisados, um foi o critério de seleção das empresas participante do programa e o conflito de interesses, já que Moncef Slaoui, chamado de czar das vacinas, é acionista da GSK, da qual também tinha sido executivo, e membro do conselho da Moderna. Disponível em: <<https://bit.ly/3Cstuxd>>.

29. Disponível em: <<https://bit.ly/2Xx9wIQ>>.



das patentes é um tema central na discussão atual sobre a produção e o acesso global às vacinas, que, como argumenta Shadlen (2020), exigirá mecanismos de transferência de conhecimento e tecnologia, já que o relaxamento das barreiras legais provavelmente não será suficiente.

Nesse cenário, a FDA, a comunidade científica e as empresas de biotecnologia tiveram papel importante na reação e resistência à politização da vacina por Trump. Suas atitudes e políticas anticiência, desde o início da sua administração, afetaram a pesquisa científica, a formulação de políticas públicas baseadas em evidência, e, sobretudo, os interesses de cientistas no mercado de consultorias e sua participação na formulação de políticas públicas, conselhos e acesso a financiamento.

Essa crescente desconfiança da opinião pública sobre a FDA preocupava comunidade científica, autoridades sanitárias e governos estaduais. Apesar da diversidade e dos conflitos de interesse, esses atores moveram-se no sentido de confluência de suas agendas. Assim, no curso dos eventos, constituiu-se uma rede ou trama de significação, que, segundo a perspectiva de análise da teoria das conjunturas fluidas esboçada por Dobry (2014), escapou à lógica setorial ou às ações conscientes dos indivíduos e atores coletivos. Configurou-se, então, um processo de deslegitimação, que concorreu para fragilizar a estratégia de Trump em relação à vacina.

A FDA reagiu às críticas das lideranças médicas e dos democratas asseverando que não estariam sob pressão de Trump, e que suas decisões eram científicas, não políticas.<sup>30</sup> Depois, publicou novas diretrizes para a autorização de uso emergencial de vacina nos Estados Unidos. O documento *Development, Authorization and Licensure of Vaccines to Prevent COVID-19*<sup>31</sup> exigia, na apresentação dos resultados dos testes clínicos, um período de observação de dois meses depois de aplicação da última dose. Como as diretrizes foram publicadas em 2 de outubro, nenhuma autorização seria possível antes das eleições. A Casa Branca – apesar das queixas e da ameaça de veto, classificando tal atitude como golpe político – endossou as novas regras aprovadas pela agência em 22 de outubro. Isso fez naufragar o *Outubro Surpresa*, expressão que nos Estados Unidos refere-se à expectativa de que eventos de última hora impactem o eleitor e afetem resultados eleitorais (Keller, 2016). No caso de Trump, a expectativa era de que uma vacina desenvolvida e fabricada nos Estados Unidos antes das eleições, como um emblema do *America First*, melhorasse sua imagem, minimizando efeitos eleitorais de sua péssima gestão da crise sanitária.

30. Disponível em: <<https://on.wsj.com/2VWrfm6>>.

31. Disponível em: <<https://bit.ly/3CyAwRc>>.

A mobilização da comunidade científica na resistência a Trump remonta a campanha de 2016. Desde então, e notadamente ao longo de 2020, com o agravamento da pandemia, diversas revistas publicaram editoriais e artigos criticando o negacionismo de Trump e seus efeitos sobre a gestão federal da pandemia. As revistas científicas *The Lancet Oncology*, *Science*, *Nature*, *Scientific American* e o *The New England Journal of Medicine* assumiram abertamente sua posição anti-Trump. O editorial *Scientific American Endorses Joe Biden*,<sup>32</sup> publicado em outubro de 2020 sob a rubrica Policy & Ethics, declarou que, em 175 anos da história do periódico, pela primeira vez assumia um candidato presidencial. E entre os vários aspectos apontados para o apoio a Biden, destaca “... restaurar o papel da ciência legítima na formulação de políticas. Ele solicita perícia e transformou esse conhecimento em propostas de políticas sólidas” (tradução nossa). As políticas de Trump atingiram a comunidade científica, com restrição de espaços institucionais e acesso a recursos financeiros, e a defesa do papel da ciência nas formulações e decisões de políticas públicas traduz-se sob a forma de investimento em pesquisa e de negócios, como consultorias privadas ou comitês consultivos.

No editorial *Science under President Trump*, a revista *Nature* tinha alertado e depois lamentado a vitória de Trump, classificando-a como uma “bomba sobre a política americana e global”. A revista, alinhada à candidata democrata e à agenda ambiental, considerava Trump inadequado para o cargo, devido às suas posições “contrárias às evidências, desrespeito por aqueles com quem ele discorda e atitudes tóxicas para com as mulheres e outros grupos não têm lugar em uma democracia moderna”.<sup>33</sup> Porém, esperava-se que o sistema de freios e contrapesos, as salvaguardas da democracia nos Estados Unidos, poderia conter os excessos e dificultar a implantação de suas políticas, como tinham feito com as políticas de Obama. No entanto, se decepcionaram com a fragilidade do sistema político para conter Trump. O editorial conclamava que cientistas se fizessem ouvir colocando o debate sobre política e financiamento da ciência no Congresso e nas agências federais.

O trecho do artigo *Why Nature Supports Joe Biden for US President*, publicado em outubro de 2020 e traduzido a seguir, versa sobre a dimensão da politização da ciência e a posição da comunidade científica no governo Trump.

Nenhum presidente dos Estados Unidos na história recente atacou e minou tão implacavelmente tantas instituições valiosas, desde agências científicas até a mídia, os tribunais, o Departamento de Justiça – e até mesmo o sistema eleitoral. Trump

32. Disponível em: <<https://www.scientificamerican.com/article/scientific-american-endorses-joe-biden1/>>.

33. Disponível em: <<https://doi.org/10.1038/nature.2016.20966>>. Tradução nossa.

afirma colocar “América em primeiro lugar”. Mas em sua resposta à pandemia, Trump se colocou em primeiro lugar, não a América.<sup>34</sup>

Outro exemplo da posição da comunidade científica é o editorial *Dying in Leadership Vacuum* da revista *The New England Journal of Medicine*,<sup>35</sup> que apontava a responsabilidade do governo federal pelo agravamento da pandemia nos Estados Unidos. Argumentavam que, além de não utilizar as ferramentas à sua disposição, Trump promovia desinformação sobre a pandemia e minava orientações sanitárias. O editorial lembrava que, embora os NIHs tenham um papel fundamental no desenvolvimento de vacinas, foram excluídos de muitas das decisões governamentais cruciais. Outro tema destacado no texto foi o efeito da politização da FDA.

A Food and Drug Administration tem sido vergonhosamente politizada, parecendo responder à pressão da administração em vez de evidências científicas. Nossos líderes atuais minaram a confiança na ciência e no governo, causando danos que certamente durarão mais que eles. Em vez de confiar na experiência, o governo se voltou para “líderes de opinião” desinformados e charlatões que obscurecem a verdade e facilitam a promulgação de mentiras descaradas (tradução nossa).

Ainda, o editorial lembrava que os Estados Unidos entraram na crise com enormes vantagens, como capacidade de produção, sistema de pesquisa biomédica, experiência em saúde pública, política de saúde e biologia básica, que poderiam ter sido engajadas na busca de novas terapias e de medidas preventivas. “E muito dessa *expertise* nacional reside em instituições governamentais. Mesmo assim, nossos líderes preferiram ignorar e até denegrir os especialistas” (tradução nossa). Em resumo, o editorial responsabilizava a ausência de liderança do presidente pelo fracasso dos Estados Unidos no combate à pandemia, expresso no galopante número de mortos anunciados diariamente. Ainda, traduz a percepção da comunidade científica acerca do impacto da politização da FDA, gerando uma crise de confiança na ciência, governo e nas decisões das autoridades regulatórias.

Outra mobilização reativa à politização e desconfiança da vacina foi a manifestação conjunta de nove empresas desenvolvedoras das vacinas. A declaração publicada no *The Wall Street Journal*<sup>36</sup> – subscrita por AstraZeneca, BioNTech, GSK, Johnson & Johnson, Merck, Moderna Inc., Novavax Inc., Pfizer Inc. e Sanofi, que participam da OWS – assegurava que tais empresas não exerceriam pressão para acelerar processos de testes clínicos ou para obter autorização de uso dos imunizantes, pois observavam os padrões científicos e as exigências das autoridades regulatórias. É evidente na mensagem que buscavam resgatar a confiança em seus produtos, mas chama a atenção que tenha sido publicada não

34. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/d41586-020-02852-x>>. Tradução nossa.

35. Disponível em: <<https://bit.ly/3wdo4Tj>>.

36. Disponível em: <<https://on.wsj.com/3n5nqxq>>.

em site ou revista científica, mas sim em um periódico do mercado financeiro. Isso revela a preocupação das corporações com o impacto sobre os investidores e a percepção do ambiente geral de desconfiança em relação às vacinas.

Observamos, conforme a teoria das conjunturas fluidas de Dobry (2014), que os atores, movendo-se por lógicas independentes – institucional (a preservação da confiança na FDA), científica (legitimidade e reconhecimento social da capacidade da ciência e da comunidade científica em produzir respostas adequadas e medicamentos seguros) e econômica (temor do impacto da desconfiança da vacina pelos consumidores sobre o mercado financeiro e investidores) – e mobilizando recursos e táticas de ação distintas, a partir de seus espaços sociais, produziram uma mobilização multissetorial na conjuntura de crise que se manifestou em torno do tema da politização da vacina. Essa mobilização inviabilizou a aprovação da vacina no prazo do calendário eleitoral, e, portanto, seu desdobramento político foi o bloqueio da estratégia de Trump.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, pode-se afirmar que o combate à pandemia nos Estados Unidos aprofundou a agenda neoliberal de Trump, promovendo interesses de grupos econômicos ao lado dos seus objetivos eleitorais. A corrida pela vacina, motivada pela situação excepcional da pandemia, formulou consenso sobre sua prioridade, o que reforçou mecanismos de transferência de renda e financeirização em detrimento da agenda social, excluindo alternativas para gestão da crise que pudessem ampliar políticas públicas para o bem-estar social. Em termos do debate político, temas como a desigualdade social e a reforma do sistema de saúde pública, bem como a relação entre o financiamento do sistema inovação em saúde e alto custo dos medicamentos nos Estados Unidos, foram deslocados, perdendo centralidade na agenda, em face da urgência conferida à vacina.

No contexto de crise – ao mesmo tempo sanitária, econômica, social e política –, a politização da vacina nos Estados Unidos foi adquirindo novos sentidos em compasso com a mobilização dos atores. Primeiro, a polarização social em torno das identidades políticas de democratas e republicanos, depois a tensão entre ciência e a política, com a pressão da política sobre as decisões de autoridade regulatórias e científicas, e o campo de valores políticos da sociedade norte-americana. Para uma parte da sociedade americana, a recusa das medidas fundadas nas noções de solidariedade e coletividade, como o uso de máscaras e distanciamento social, foram hostilizadas como formas de ampliação da regulação pública na esfera de liberdade individual. Portanto, a politização, nesse registro, caminhou para uma dimensão mais profunda das tensões entre projetos políticos, tradições e “comunidades imaginadas” em disputa no campo de forças políticas dos Estados Unidos. Os mais

de 74 milhões de votos em Trump, no cenário de pandemia, revelam que seus discursos e práticas encontraram eco, porque ele mobilizou ideias, valores e identidades de diferentes grupos que compõem a base social do conservadorismo republicano (Skocpol e Williansom, 2012).

Por fim, cabe refletir sobre a relação entre ciência e política. O negacionismo e o anticientificismo – a produção social da ignorância que mobiliza valores, interesses e experiências para sustentação de estratégias políticas e econômicas – revelaram, de modo contraditório, a centralidade do conhecimento e das práticas dos cientistas nos processos políticos. Nessa conjuntura, de um lado, houve o discurso em defesa da ciência e de decisões baseadas em evidências, sustentadas pela noção de bem público e bem comum; de outro, a disputa por recursos públicos, posições políticas e institucionais, ciência como prática profissional e grupo de interesse. Essas tensões posicionaram a relação entre ciência e política no debate social e política de um modo particular. Como observa Sarewitz (2020, tradução nossa), a contradição sobre o papel da ciência e dos cientistas expostas pela pandemia mostrou que “o lugar da ciência na política não é determinado pela lógica dos fatos, mas pela influência fundamental dos valores humanos”.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, B. **Comunidades imaginadas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- BALTZ, M. J. Institutionalizing neoliberalism: CFIUS and the governance of inward foreign direct investment in the United States since 1975. **Review of International Political Economy**, v. 24, n. 5, p. 859-880, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3dKPSYx>>.
- BAKER, S. New poll shows alarming coronavirus vaccine skeptics. **The Harris Poll**, out. 2020.
- BROWN, W. Neoliberalism's Frankenstein: authoritarian freedom in twenty-first century “democracies”. In: BROWN, W.; GORDON, P. E.; PENSKY, M. **Authoritarianism: three inquiries in critical theory**. Chicago: The University of Chicago Press, 2018.
- COLLIER, R. Massive cuts to science and medicine in Trump budget. **Canadian Medical Association Journal**, n. 189, v. 23, p. E812-E813, 12 jun. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/36bQliz>>.
- COPELAND, R. The secret group of scientists and billionaires pushing a Manhattan project for Covid-19. **The Wall Street Journal**, abr. 2020.
- CORSI, F. L. Pandemia e capitalismo global. **Mundo e desenvolvimento**, v. 1, n. 4, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/36gkkWl>>.

CRUZ, S. C. V. **O presente como história**: economia e política no Brasil pós-64. Campinas: Unicamp, 1997.

\_\_\_\_\_. Teoria e método na análise de conjuntura. **Educação e Sociedade**, n. 72, p. 145-152, ago. 2000.

CURTI, M. Intellectuals and other people. **The American Historical Review**, v. 60, n. 2, p. 259-282, jan. 1955.

DOBRY, M. **Sociologia das crises políticas**: a dinâmica das mobilizações multissetoriais. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

DURBACH, N. **Bodily matters**: the anti-vaccination movement in England, 1853-1907. Durham/London: Duke University Press, 2005.

EICHBERG, M. J. Public funding of clinical-stage antibiotic development in the United States and European Union. **Health Security**, v. 13, n. 3, p. 156-165, 1 jun. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3yor0Ob>>.

EILPERIN, J. How the West Virginia coal industry changed federal endangered species policy. **The Washington Post**, 11 maio 2017. Disponível em: <<https://wapo.st/3hyH757>>.

FRIAS, L. Fauci says no one in the administration has seen vaccine data despite Trump's boasts that the US will have one "very soon". **Insider**, 23 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3wgcwclJ>>.

FUJIMURA, J.; HOLMES, C. Staying the course: on the value of social studies of science in resistance to the "post-truth" movement. **Sociological Forum**, n. 34, p. 1251-1263, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3r0431D>>.

GALVANI, A. P. *et al.* Improving the prognosis of health care in the USA. **The Lancet**, v. 395, n. 10223, p.524-533, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3AveONx>>.

GELLES, D.; DRUCKER, J. Corporate insiders pocket \$1 billion in rush for coronavirus vaccine. **The New York Times**, 25 jul. 2020. Disponível em: <<https://nyti.ms/2V4VKFD>>.

HAEFNER, M. Scientists to stop Covid-19: the informal group steering coronavirus research to the White House. **Becker's Hospital Review**, 28 abr. 2020.

HOFSTADTER, R. **Anti-intellectualism in American life**. New York: Alfred A. Knopf, 1963.

JACOBS, N. F.; KING, D.; MILKIS, S. M. Building a conservative state: partisan polarization and the redeployment of administrative power. **Perspectives on Politics**, v. 17, n. 2, p. 453-469, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3zjyHoR>>.

KAPLAN, S.; GOLDESTINEIN, M.; STEVENSON, A. Trump's vaccine chief has vast ties to drug industry, posing possible conflicts. **The New York Times**, 20 maio 2020. Disponível em: <<https://nyti.ms/3jLBCCD>>.

KELLER, J. The history of the October Surprise. **Smithsonian Magazine**, out. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2Upwjye>>.

KING, D, LIEBERMAN, R. American state. *In*: VALELLY, R.; METTLER, S.; LIEBERMAN, R. (Ed.) **The Oxford handbook of American political development**. Oxford: Oxford Handbook, 2016.

LASCO, G. Medical populism and the Covid-19 pandemic. **Global Public Health**, n. 15, v. 10, p. 1417-1429, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3dHOZjK>>.

LASCO, G.; CURATO, N. Medical populism. **Social Science & Medicine**, n. 221, p. 1-8, 2019. Disponível em: <[doi:10.1016/j.socscimed.2018.12.006](https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2018.12.006)>.

LATOURE, B. **Down to Earth**: politics in the new climatic changes. Cambridge: Polity Press, 2017.

LOVELACE JUNIOR, B. HHS Secretary Azar says Nov. 1 coronavirus vaccine deadline has “nothing to do with elections”. **CNBC**, 3 set. 2020. Disponível em: <<https://cnb.cx/3wh2rBp>>.

METTLER, S. **The submerged state**: how invisible government policies undermine american democracy. Chicago: University of Chicago Press, 2011.

MORAES, R. C. Neoliberalismo e neofascismo: é lo mismo pero no é igual? **Crítica Marxista**, v. 1, n. 7, p. 121-126, 1998.

\_\_\_\_\_. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora Senac, 2001.

\_\_\_\_\_. A decolagem do neoliberalismo nos Estados Unidos: uma história que ensina. **Revista Tempo do Mundo**, v. 4, n. 2, p. 107-121, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/36cpi6H>>.

NORONHA, J. C. de; UGÁ, M. A. D. O sistema de saúde dos Estados Unidos. *In*: BUSS, P. M.; LABRA, M. E. (Org.). **Sistemas de saúde**: continuidades e mudanças. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/3ynz41D>>.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Coronavirus: world economy at risk. **Interim Economic Outlook Forecasts**, mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2UqgE1y>>.

OFFIT, P. A. **The cutter incident**: how America's first polio vaccine led to a growing vaccine crisis. New Haven/London: Yale University Press, 2005.

ORESQUES, N.; CONWAY, E. M. **Merchants of the doubt**. New York: Bloomsbury Press, 2010.

PROCTOR, R. N.; SCHIEBINGER, L. (Ed.) **Agnotology**: the making and unmaking of ignorance. Stanford: Stanford University Press, 2008.

ROBERTS, M. As cicatrizes do pós-pandemia. **Carta Maior**, 7 maio 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3qP2jYA>>.

SAMET, J. M.; BURKE, T. A.; GOLDSTEIN, B. D. The Trump administration and the environment. **The New England Journal of Medicine**, v. 376, n. 12, p. 1-7, mar. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3AxiWMU>>.

SAREWITZ, D. Pandemic science and politics. **Issues in Science and Technology**, mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/36d3t6K>>.

SCHWARTZ, M.; PETERS, H. Department of Defense Use of Other Transaction Authority: background, analysis, and issues for congress. **Congressional Research Service** R45521, v. 3, fev. 2019. Disponível em: <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45521>>.

SHADLEN, B. To speed new Covid vaccines, look to patenting. **Issues in Science and Technology**, ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3hzxLG9>>.

SILVA, E. A. Investimento e segurança no governo Trump: CFIUS e a proteção da inovação como política de segurança nacional. *In*: BOJIKIAN, N. M. P.; MENEZES, H. Z. (Org.). **A economia política do governo Trump**. Curitiba: Appris, 2021. p. 225-258.

SKOCPOL, T.; WILLIAMSON, V. **The Tea Party and the remaking of Republican conservatism**. New York: Oxford University Press, 2012.

SLAOU, M.; HEPBURN, M. Developing safe and effective Covid vaccines: operation warp speed's strategy and approach. **The New England Journal of Medicine**, out. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3wgSLq1>>.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Impact of coronavirus outbreak on global FDI**. Geneva: UNCTAD, mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3jRL7Ae>> Acesso em: 10 mar. 2020.

USCC – US-CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION. **Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission**. Washington, DC: USCC, 2020.

WOOLHANDLER, S. *et al.* Public policy and health in the Trump Era. **The Lancet**, n. 397, v. 10275, p. 705-753, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3wkPVAk>>.





# REGULACIÓN FINANCIERA EN EL SENADO DE ESTADOS UNIDOS: CONTRIBUCIONES DE CAMPAÑA Y COMPORTAMIENTO DE VOTO LEGISLATIVO

Neusa Maria Pereira Bojikian<sup>1</sup>

En este artículo se usan los casos de las aprobaciones de las Leyes: Dodd-Frank y Crapo, por los senadores de Estados Unidos, respectivamente en 2010 y 2018, para examinar los condicionantes de medidas legales o reglamentarias relativas al sector financiero. Se verifica en este artículo que puede existir relación entre las contribuciones financieras de los segmentos económicos y el comportamiento del voto legislativo al diseñar dichos aportes como actos impulsados con el objetivo de establecer conexiones personales, accesos y, sobre todo, de obligar al beneficiario a actuar de manera equivalente.

**Palabras clave:** Ley Dodd-Frank; Ley Crapo; regulación financiera; contribuciones de campaña; comportamiento de voto.

## REGULAMENTAÇÃO FINANCEIRA NO SENADO DOS ESTADOS UNIDOS: CONTRIBUIÇÕES DE CAMPANHA E COMPORTAMENTO DE VOTO LEGISLATIVO

Neste artigo, utilizam-se os casos das aprovações da Lei Dodd-Frank e da Lei Crapo pelos senadores dos Estados Unidos respectivamente em 2010 e 2018 para examinar condicionantes de medidas legais ou regulamentares relativas ao setor financeiro. Verifica-se neste artigo que pode haver relação entre contribuições financeiras de segmentos econômicos e comportamento do voto legislativo quando se compreende tais contribuições como atos movidos pelo objetivo de se estabelecer conexões pessoais, acessos e, sobretudo, de obrigar o beneficiário a agir de forma equivalente.

**Palavras-chave:** Lei Dodd-Frank; Lei Crapo; regulamentação financeira; contribuições de campanha; comportamento de voto.

## FINANCIAL REGULATION IN THE UNITED STATES SENATE: CAMPAIGN CONTRIBUTIONS AND LEGISLATIVE VOTING BEHAVIOR

In this article, we use the cases of the approvals of the Dodd-Frank Act and the Crapo Act, by the senators of the United States, respectively in 2010 and 2018, to examine the effects of legal or regulatory measures related to the financial sector. This article shows that there may be a relationship between financial contributions by economic segments and the behavior of legislative voting when such contributions are understood as acts carried out with the objective of establishing

---

1. Doctora por el Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales de Unesp-Unicamp-PUC-SP; investigadora e integrante de la Coordinación del Instituto Nacional para Estudios sobre los Estados Unidos (INCT-INEU). Autora de *Acordos Comerciais Internacionais: o Brasil nas negociações do setor de serviços financeiros* (Ed. Unesp, 2009); coorganizadora, con Sebastião C. Velasco e Cruz, de *Trump: primeiro tempo* (Ed. Unesp, 2019); y, con Luis F. Ayerbe, de *Negociações Econômicas Internacionais. Abordagens, atores e perspectivas desde o Brasil* (Ed. Unesp, 2011). Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-7691-7515>>. E-mail: <neusa.bojikian@gmail.com>.

personal connections, accesses and, above all, with the objective of forcing the receivers to act in an equivalent way.

**Keywords:** Dodd-Frank Act; Crapo Act; financial regulations; campaign contributions; voting behavior.

JEL: G280.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm26art9>

Data de envio do artigo: 11/3/2021. Data de aceite: 29/7/2021.

## 1 INTRODUCCIÓN

La crisis financiera mundial que tuvo lugar entre 2007 y 2009 reveló el embrollo del sistema financiero internacional y señaló la dimensión y velocidad con que pueden desarrollarse las mismas. El estallido de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos, visto como el detonante de la crisis, se extendió rápidamente por los mercados de todo el mundo, especialmente en países europeos como Reino Unido, España e Irlanda.

Considerado por algunos expertos como un evento *Cisne Negro* (Warner, 2020; CFI, 2021), es decir, un evento raro, difícil de predecir y que tiene graves implicaciones en los mercados (Taleb, 2008), la crisis financiera de finales de la década del 2000 mostró la falta de preparación para contener las graves implicaciones.

La desregulación del sector financiero en las décadas de 1980 y 1990 se quedaron en evidencia durante esa crisis. Las operaciones comerciales de los bancos se expandieron con la creciente asunción de riesgos y sin la debida supervisión de reguladores o de bancos centrales, convirtiéndose en una importante fuente de ingresos para los agentes. Los préstamos inmobiliarios en Estados Unidos eran parte de estas operaciones riesgosas.

A partir de hipotecas se crearon títulos negociables que, a su vez, fueron agrupados en fondos, mezclados con otros productos financieros, reagrupados nuevamente y comercializados. Los títulos respaldados por hipotecas se emitieron con la participación de instituciones financieras bancarias y no bancarias, como los *hedge funds*, y las aseguradoras cubrieron esos valores con *swaps* (contratos de derivados) de préstamos morosos. Tampoco hubo regulaciones sobre las agencias calificadoras de riesgo, como Standard and Poor's y Moody's, contribuyendo para que estas cediesen a los intereses de los emisores de títulos, asignándoles altas calificaciones (Rajan, 2010; Kaufmann y Bude, 2018; Amadeo, 2020; Bowman, 2020).

La confianza de que eran demasiado grandes para quebrar – en caso de amenaza de quiebra, los gobiernos las ayudarían – terminó alimentando un comportamiento excesivamente riesgoso por parte de las instituciones financieras (Bowman, 2020). Hasta que, en septiembre de 2008, el banco Lehman Brothers colapsó ante una pérdida insuperable, marcando la exención del gobierno estadounidense para salvar una gran institución financiera y la ruptura de la

confianza. A raíz de ello, se produjo un cambio de comportamiento, de modo que se acabaron realizando varios rescates federales para salvar a las instituciones financieras de la talla de: Bear Stearns, JP Morgan, Fannie Mae/Freddie Mac, American International Group, Citigroup, Bank of America, y la crisis se expandió a otros sectores y otras fronteras.

Un estudio del Banco Mundial señaló que, en los setenta años transcurridos desde 1950, la economía mundial ha experimentado cuatro recesiones globales: 1975, 1982, 1991 y 2009. Y en cada uno de estos eventos hubo una contracción del PIB anual per cápita y el debilitamiento generalizado de otros indicadores clave de la actividad económica mundial, pero los correspondientes a 2009 fueron más pronunciados (Kose, Sugawara y Terrones, 2020). Así, la crisis de finales de los años 2000 se hizo comparable a la famosa crisis de 1929.

En ese contexto, autoridades gubernamentales se sintieron forzadas a examinar formas de regular y supervisar los sistemas financieros. En Estados Unidos, junto con la creciente densidad de foros financieros internacionales como el G-20, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y el Consejo de Estabilidad Financiera o *Financial Stability Board* (FSB), lo que se vio fue la aprobación de la Ley Dodd-Frank de Reforma de Wall Street y Protección al Consumidor (Estados Unidos, 2010b) (Ley Dodd-Frank) en 2010. En principio, el propósito de la nueva ley era promover la responsabilización de los agentes financieros (Kregel, 2012).

Sin embargo, con el ascenso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en 2017, hubo un nuevo cambio institucional en la regulación financiera. Esta vez para, digamos, corregir la mano dura de los arquitectos de la Ley Dodd-Frank contra la innovación en el sector financiero. En la práctica, supondría derogar las principales disposiciones de esa ley.

Prometiendo hacer grandes cambios para promover el papel de los bancos en el crecimiento de la economía doméstica (Kessler, 2017), el entonces presidente Trump se empeñó en diseñar y aprobar un nuevo estatuto: Ley de Crecimiento Económico, Alivio Regulatorio y Protección al Consumidor (Estados Unidos, 2018b) (Ley Crapo), aprobada en el Congreso en 2018, menos de una década después de que se aprobara la Ley Dodd-Frank.

El propósito de este artículo es examinar los condicionantes del conjunto de medidas legales o regulatorias para el sector financiero aprobadas por los legisladores. Se parte de la suposición de que, dado que el contexto político afecta la concesión o la reciprocidad como contrapartida a las donaciones de campaña, y por tanto existiría un vínculo entre las contribuciones financieras de los segmentos de donantes de campañas electorales y el comportamiento del voto legislativo.

Así, los supuestos que se ponen en evidencia para desarrollar el análisis aquí presentado son: (1) las contribuciones, concebidas como *presentes*, se atribuyen con el propósito de establecer conexiones personales, accesos, sentido de obligación y reciprocidad (Clawson, Neustadtl y Weller, 1998); (2) la reciprocidad no ocurre necesariamente de manera inmediata y recurrente, y puede ocurrir en cualquier momento de la legislatura que sea “particularmente importante para el donante o menos costoso para el receptor” (Gordon, 2005, p. 30, traducción nuestra); y (3) el efecto de las contribuciones debe ser más intenso en las circunstancias en las que el voto de un legislador en particular es decisivo (diferencia entre éxito y derrota) (Gordon, 2005).

La base empírica se centra en los votos de los legisladores del Senado de Estados Unidos durante las aprobaciones de la Ley Dodd-Frank y la Ley Crapo. Cabe señalar que, cuando la base está constituida por dos leyes específicas en el marco de un conjunto de leyes relativas al sector financiero, se evidencia una cierta limitación metodológica. Sin embargo, el estudio tiende a ser relevante. Las dos leyes, aprobadas en las dos cámaras legislativas estadounidenses, se refieren a un sector con un poder excepcional para impactar la economía y la sociedad en su conjunto, no solo a nivel nacional, sino también internacional.

La estructura del texto consiste, además de la introducción y conclusión, de otras tres secciones: La segunda – Iniciativas de Estados Unidos sobre Regulación Financiera Post-crisis 2007-2008: resaltando la Ley Dodd-Frank y la Ley Crapo – , que le sigue a esta introducción, presenta una visión general de las disposiciones presentes en estas leyes; la tercera – Datos de las votaciones en el Senado – presenta los resultados estadísticos de los votos, destacando la participación de cada partido político, notorios congresistas y sus respectivos roles institucionales, como presidente de comisiones, disciplinadores de la conducta que se espera de los miembros del partido mayoritario en el Senado; la cuarta – Contribuciones a la Campaña Electoral y Comportamiento de la Votación en las Aprobaciones de la Ley Dodd-Frank y la Ley Crapo – analiza los principales segmentos que contribuyeron en las campañas de los congresistas que votaron por estas leyes y sus respectivos votos. El objetivo es discutir los resultados y verificar la supuesta relación existente entre las contribuciones financieras de estos segmentos y el comportamiento del voto legislativo.

## **2 INICIATIVAS DE ESTADOS UNIDOS SOBRE REGULACIÓN FINANCIERA POST-CRISIS 2007-2008: RESALTANDO LA LEY DODD-FRANK Y LA LEY CRAPO**

### **2.1 La Ley Dodd-Frank**

La crisis financiera de 2007-2009 puso en discusión el tema de las instituciones financieras conocida como *demasiado grande para fracasar* (TBTF, de la sigla en

inglés). Partiendo de este concepto, tras el colapso del banco Lehman Brothers, varias instituciones financieras fueron rescatadas por las autoridades monetarias, que temían un choque económico-financiero importante.

Esto generó indignación entre los ciudadanos que se sintieron irrespetados al tener que asumir las pérdidas causadas por la imprudencia de terceros y puso a las autoridades monetarias ante el dilema de llevar hasta las últimas consecuencias los supuestos de la teoría económica liberal.

En Estados Unidos, la Ley de Reforma de Wall Street y Protección al Consumidor Dodd-Frank, del 21 de julio de 2010 (Estados Unidos, 2010b) materializó la respuesta política para garantizar la estabilidad y, en última instancia, la figura de la TBTF. El objetivo era promover la responsabilización de los agentes financieros (Kregel, 2012).

En virtud del Título I de la Ley Dodd-Frank, se establecieron los siguientes requisitos prudenciales para las instituciones bancarias con activos superiores a US\$ 50 billones: (1) pruebas de estrés y planificación de capital, estableciendo que esas instituciones mantuviesen suficiente capital para sostenerse frente a una crisis; (2) “testamento en vida”, exigiendo así la providencia de un plan para la liquidación segura de un banco en quiebra; (3) requisitos de liquidez, asegurando así la existencia de suficiente liquidez de los bancos ante la escasez de fuentes de financiación; (4) límites de la contraparte, restringiendo la exposición de un banco al incumplimiento de la contraparte por medio de un único límite de crédito de la misma e informes de exposición crediticia; (5) estándares de gestión de riesgos, que requieren que las empresas de capital abierto con activos superiores a US\$ 10 billones tengan comités de riesgo en sus juntas y los bancos con activos superiores a US\$ 50 billones tengan directores ejecutivos de riesgo; (6) requisitos de estabilidad financiera, que prevén una serie de intervenciones reguladoras que deben adoptarse en caso de que un banco represente una amenaza para la estabilidad financiera – de modo que la FED pueda limitar las fusiones y adquisiciones de una empresa, restringir productos específicos ofrecidos por la empresa, poner fin o limitar actividades específicas o exigir desinversiones de activos; (7) Índice de Apalancamiento Suplementario (Estados Unidos, 2010b).

En consonancia con los acuerdos de Basilea III, la Ley Dodd-Frank trató de enmarcar a las organizaciones en tres niveles, cada uno bajo determinadas regulaciones: (1) alrededor de 38 *holdings* de bancos estadounidenses u operaciones bancarias extranjeras en Estados Unidos con activos superiores a US\$ 50 billones; (2) un subconjunto de 15 bancos con activos iguales o superiores a US\$ 250 billones o con una exposición extranjera igual o superior a US\$ 10 billones; (3) un subconjunto adicional de bancos de importancia sistémica

en términos mundiales (G-SIBs, de la sigla en inglés), designados como tales con base en la actividad, el tamaño, la interconexión, la complejidad y otros.<sup>2</sup>

Lo más destacado de la Ley Dodd-Frank se conoce como la Regla Volcker (Sección 619), que prohíbe, entre otras restricciones, que las entidades bancarias realicen negociaciones por cuenta propia de títulos, derivados u otros instrumentos financieros y que inviertan, patrocinen o mantengan determinados vínculos con *hedge funds* o fondos de capital accionario. También se espera que las instituciones financieras no bancarias, supervisadas por la FED, que participen en tales actividades o mantengan tales inversiones estén sujetas a requisitos de capital adicionales, límites cuantitativos u otras restricciones (Estados Unidos, 2010b).<sup>3</sup>

Cabe señalar que la Regla Volcker se centra esencialmente en el origen de los recursos y no en la naturaleza de las operaciones (Cardim de Carvalho, 2011). Por lo tanto, no debe interpretarse como un restablecimiento de la Ley Glass-Steagall de 1933, que segmentó las operaciones entre las de los bancos comerciales y las de los bancos de inversión.<sup>4</sup>

Se puede decir que los reguladores querían obligar a las instituciones a elegir entre una categoría u otra de operaciones financieras: operaciones bancarias de crédito aseguradas por el poder público, pero con menores tasas de retorno u operaciones de compra y venta de títulos con tasas de retorno y *spreads* más altos, pero más riesgosas y, por lo tanto, desacreditadas de la red de protección asegurada por el poder público.

Cuando se tramitó en el Congreso, la norma fue impugnada y, ante la resistencia, sus términos acabaron por flexibilizarse. Por lo tanto, las operaciones con títulos podrían llevarse a cabo bajo ciertas condiciones, como en operaciones: con títulos públicos o de agencias aseguradas por los gobiernos (como Fannie Mae, Freddie Mac); con el fin realmente de *hedge* (protección contra el desacato de operaciones); en el interés de los clientes. Cabe señalar que esta última condición refleja una de las lagunas que dejan los legisladores.

A pesar de la presión de otros países del G-20 para que Estados Unidos sea más preciso con la regulación de los *hedge funds* y fondos de participación accionaria, los legisladores fueron relativamente flexibles porque no prohibieron que grandes grupos financieros o *holdings* operaran en dichos mercados.

---

2. Según el Financial Stability Board (FSB, 2020) son 30 G-SIBs existentes en el mundo. De esos, 8 poseen como país sede a Estados Unidos. Ellos son: Bank of America; Bank of New York Mellon; Citigroup; Goldman Sachs; JP Morgan Chase; Morgan Stanley; State Street; Wells Fargo.

3. La sección 619 de la Ley Dodd-Frank inserta una "nueva sección 13 a la Ley Bank Holding Company de 1956" (Estados Unidos, 2011a, p. 8265).

4. En 1999, esta Ley fue definitivamente superada con la aprobación de la Gramm-Bliley-Leach o Financial Services Modernization Act.

Sin embargo, estaban obligados a cumplir los criterios de amenaza sistémica, conflictos de intereses y a aclararle a los clientes que esas operaciones no estaban cubiertas por el seguro de depósito.<sup>5</sup> Además, se determinó que cualquier participación en fondos de esta naturaleza no podía superar el 3% del capital del fondo respectivo, en un intervalo de un año desde su creación, ni la suma de las participaciones podía superar el 3% del nivel 1<sup>6</sup> del capital del banco.

La Ley también abarcaba los derivados, concretamente las determinaciones de reducción de las operaciones en los mercados extrabursátiles (*over-the-counter* – OTC). Así, los reguladores proponían aumentar la transparencia de estas operaciones, obteniendo un mayor control y estandarización (Cardim de Carvalho, 2011).

Equivale a decir que los sistemas de registro y cámara de compensación forman una estructura para coordinar las posiciones compradas y vendidas, con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas en los mercados financieros y controlar la magnitud y el alcance de los riesgos involucrados. Se resalta que esa determinación no abarca los *hedge funds*, como ya se ha visto, clasificados como instituciones no bancarias.

Todavía en un intento de contener la especulación financiera, la Ley Dodd-Frank determinó que los *holdings* bancarios mantuviesen entre sus activos, es decir, en sus carteras de inversión, el 5% del total de títulos que se emitirían en el mercado y sin la posibilidad de hacer *hedge* para esa posición. Con esto, los legisladores han tratado de mantener la seguridad de las operaciones. En teoría, los inversionistas tendrían motivos para no correr demasiados riesgos. Naturalmente, las excepciones se aplican a las carteras compuestas por valores considerados “inequívocamente seguros” (Cardim de Carvalho, 2011).

Además de estos principales cambios señalados aquí, también se han incorporado otras cuestiones a esta ley, como el papel de las agencias de *rating*, y remuneración de los ejecutivos entre otras.

---

5. Joseph E. Stiglitz (2009, p. 4), al testificar ante el Joint Economic Committee del Congreso y señalar a los grandes grupos financieros como responsables de la crisis, atenuó la responsabilidad de los *hedge funds*. Stiglitz, de hecho, estaba dirigiendo sus críticas a las grandes instituciones financieras y sus conductas irresponsables, alentadas por la posibilidad de ser rescatadas por la FED bajo cualquier circunstancia y a expensas del contribuyente.

6. En el marco de los acuerdos de Basilea, nivel 1 (*tier 1*) se refiere al patrimonio tangible (*tangible common equity*), compuesto principalmente por capital social en acciones (o equivalente), lucros retenidos y provisiones de naturaleza similar. Ese patrimonio está destinado a absorber pérdidas, preservando la continuidad de la entidad (*as a going concern*), mientras que el nivel 2 (*tier 2*) está destinado a la provisión de absorción de pérdidas, como una empresa ya fallida (*as a gone concern*). El tercer nivel de capital (*tier 3*) se había creado en los acuerdos anteriores con el fin de cubrir el riesgo de mercado, sin embargo, en Basilea III se extingue. Así pues, crecientemente, los indicadores relevantes de la situación del banco a efectos de la regulación prudencial y la supervisión financiera se calcularán cada vez más en función del nivel 1 de capital, el capital en acciones y lucros retenidos (Cardim de Carvalho, 2010).



## 2.2 La Ley Crapo

La resistencia del Congreso durante la tramitación de la Ley Dodd-Frank puede entenderse teniendo en cuenta el tamaño de la industria financiera, reuniendo a grandes grupos financieros o *holdings* que realizan diversas funciones, como operaciones bancarias típicas; operaciones de inversión; gestión de fondos y grandes fortunas; operaciones de seguros.

En 2009 había aproximadamente cuatrocientos grupos financieros del tipo “todero” con fuerte conexión internacional, lo que llevó a los analistas a afirmar la naturaleza “verdaderamente global” del sector financiero (Guttmann, 2009, p. 18, traducción nuestra). Ciertamente, estos agentes no estaban satisfechos con las restricciones impuestas por la Ley Dodd-Frank y no serían pasivos frente a ella.

Donald Trump, tras una campaña electoral en la que acusó públicamente a Hillary Clinton, entonces candidata por el Partido Demócrata, y a Ted Cruz, su rival republicano, de “estar siendo controlados por el [grupo financiero] Goldman Sachs” (*CBS NEWS*, 2016, s/p, traducción nuestra); acusó a los responsables de los *hedge funds* de “escapar impunes” (Guo, 2016, s/p, traducción nuestra), llegó a la Presidencia con el asesoramiento de un grupo de financistas, administradores y banqueros.

El presidente fue apoyado por Gary Cohn, exadministrador de Goldman Sachs. En el papel de director del Consejo Económico Nacional, Cohn dijo: “Los americanos tendrán mejores opciones y mejores productos, ya que no sobrecargaremos a los bancos con, literalmente, cientos de billones de dólares en costos regulatorios cada año”. (RUSHE, 2017, s/p, traducción nuestra). Steven Mnuchin, otro crítico mordaz de la Ley Dodd-Frank, especialmente la Regla Volcker, y también graduado de Goldman Sachs, fue nombrado secretario del Tesoro.

A principios de 2017, el entonces presidente Trump comenzó a implementar su política, firmando órdenes ejecutivas para revertir todas las regulaciones, que él y sus asesores consideraron una política desastrosa (Schoen, 2017). El 30 de enero de 2017, firmó la Orden Ejecutiva 13.771, titulada Reducing Regulation and Controlling Regulatory Costs (Estados Unidos, 2017a, p. 9339-41). Con dicho instrumento, instruyó a las agencias federales a derogar dos regulaciones existentes para cada nueva regulación establecida.

Después, el 3 de febrero de 2017, firmó otra, específicamente para el sector financiero, Orden Ejecutiva 13.772 – Core Principles for Regulating the United States Financial System (Estados Unidos, 2017b).

Con un equipo trabajando en la Presidencia, el escenario extraordinario para los críticos de la Ley Dodd-Frank, solo se configuraría con el apoyo del

Congreso. Especialmente el Senado, que aseguró la aprobación de una nueva ley en 2018: Economic Growth, Regulatory Relief and Consumer Protection (Estados Unidos, 2018b), popularmente conocida como la Ley Crapo, en honor al senador Mike Crapo, presidente del Committee on Banking, Housing & Urban Affairs, donde procesó el proyecto de ley.<sup>7</sup> Con la aprobación de una ley de este tipo en el Congreso, el cambio en la estructura regulatoria del sector financiero se institucionalizó de forma muy sólida.

Las nuevas disposiciones legales se refieren principalmente al sector bancario y a las cuestiones hipotecarias, a la formación de capital y al crédito. El conjunto de dispositivos bajo el alcance del llamado Título IV – Alivio Regulatorio para Grandes Bancos – de la Ley Crapo, de hecho, apoya la calificación de dicho título. En realidad, lo que se llama de grandes bancos daría espacio para discusiones que podrían alargarse. Cabe señalar que, si bien en la Ley Dodd-Frank las instituciones financieras bancarias con activos superiores a US\$ 50 billones estaban sujetas a requisitos prudenciales, en virtud de la Ley Crapo, ya no lo están. La Sección 401 de la nueva ley exime automáticamente a las instituciones con activos entre US\$ 50 billones y US\$ 100 billones de dicha regulación mejorada.

Aunque tienen que cumplir con las normas del comité de riesgos, el alivio incluyó pequeñas y medianas instituciones financieras. No solo en términos de activos, sino también por la complejidad de las operaciones que de alguna manera están involucradas. Vale resaltar que aquellas con activos entre US\$ 100 billones y US\$ 250 billones seguirán estando sujetas a pruebas de estrés y, en teoría, la FED tiene el poder de aplicar otras disposiciones prudenciales mejoradas de ser el caso. Significa que la FED ahora puede crear regulaciones específicas para cada banco bajo su control, configurando una regulación personalizada y no una regla general.

Los bancos designados como G-SIBs domésticos y los bancos con activos superiores a US\$ 250 billones siguen sujetos a una regulación mejorada. La cuestión de la designación de G-SIBs tiende a ser un desafío para los reguladores con las nuevas disposiciones contenidas en la Ley Crapo. Su lenguaje jurídico inespecífico, en la práctica, puede generar controversias.

Si, en virtud de la Ley Dodd-Frank, el Consejo de Supervisión de la Estabilidad Financiera (FSOC) ya había sido desafiado y había perdido acciones ante los tribunales del país cuando enmarcó las instituciones financieras del sector

---

7. Este comité tiene jurisdicción sobre una amplia gama de sectores, incluido el sector financiero y sus diversos subsectores, como los bancos, las instituciones financieras no bancarias, las cooperativas de crédito; finanzas internacionales; seguros; bienes raíces; hospitales y residencias de reposo; y, comercio.

de los seguros en requisitos prudenciales mejorados,<sup>8</sup> con los cambios introducidos por la Ley Crapo, la autoridad de los reguladores se volvió más indeterminada.

En cuanto a los bancos con activos inferiores a US\$ 10 billones, la nueva ley los exime de algunos requisitos, especialmente los establecidos en la Regla Volcker, que, como ya se abordó en el punto anterior, prohíbe a las instituciones bancarias participar en negociaciones por cuenta propia de títulos, derivados u otros instrumentos financieros e invertir, patrocinar o mantener ciertos vínculos con *hedge funds* o fondos de capital accionario. Para las instituciones que tienen la custodia de los activos de los clientes, pero no se encajan como instituciones financieras, la nueva ley establece requisitos de capital más bajos e índices de apalancamiento más flexibles.

Con respecto a las operaciones de préstamos hipotecarios residenciales, mantenidas por una institución depositaria o cooperativa de crédito, bajo ciertas condiciones, la ley las exime de los requisitos de garantía. También ordena a la Agencia Federal de Financiamiento de la Vivienda que establezca estándares para Freddie Mac y Fannie Mae y considere métodos alternativos de calificación crediticia.

### 3 DATOS DE LAS VOTACIONES EN EL SENADO

#### 3.1 Ley Dodd-Frank

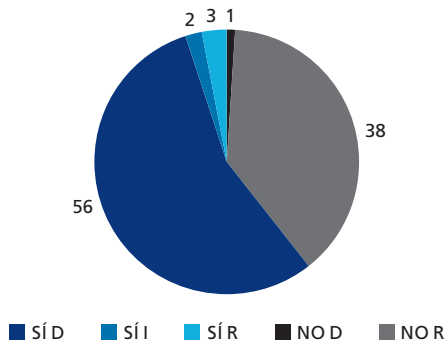
La participación de los partidos en la votación de la Ley Dodd-Frank está representada en el gráfico 1. Del total, 55 senadores demócratas, 2 senadores independientes y 3 senadores republicanos votaron a favor. Esto representó el 61% de los votos totales. Por otro lado, 1 senador demócrata y 38 senadores republicanos votaron en contra, lo que representa el 39% de los votos.

El senador demócrata que votó en contra de la Ley Dodd-Frank es Russell Feingold de Wisconsin. Su voto difiere del voto del senador Herb Kohl, su compañero demócrata, del mismo estado, que votó a favor. El senador Herb Kohl estaba en el Committee on Banking, Housing & Urban Affairs, cuyo presidente era el senador Chris Dodd, demócrata de Connecticut, quien prestó su nombre a la denominación popular de la ley.

---

8. En 2016, la jueza Rosemary Collyer, del tribunal distrital federal en Washington (DC), determinó que MetLife, entidad financiera del sector de los seguros, no debería estar sujeta a supervisión mejorada y a más requisitos de capital exigidos por el FSOC. MetLife había tomado medidas para revocar la decisión del FSOC designándola como una institución financiera sistémicamente importante y sometiéndola a regulaciones más estrictas. La jueza sustentó su decisión considerando el argumento de que la FSOC no habría analizado la relación costo-beneficio de los requisitos aplicados a MetLife. Esa decisión abrió precedentes para nuevos cuestionamientos contra los reguladores federales. El otro argumento presentado por la jueza fue el de que el FSOC necesitaba demostrar si MetLife tenía una probabilidad de crisis financiera, antes de determinar si esta dificultad se extendería por todo el sistema financiero (DAYEN, 2016).

GRÁFICO 1  
Datos de la votación Ley Dodd-Frank en el Senado



Fuente: Estados Unidos (2010a).  
Elaboración de la autora.

Los sectores que contribuyeron a los integrantes de esta comisión en el ciclo electoral que abarca el 2010 y que totalizaron mayor número fueron: Financieros/Seguros/Inmobiliarios.<sup>9</sup>

Como señalado anteriormente, la presidencia del comité estaba bajo el mando del Partido Demócrata, plenamente de acuerdo con la norma establecida en el Congreso. El presidente de cada comité, que es quien define la agenda, y la mayoría de sus miembros representa al partido mayoritario. Cada partido asigna sus propios miembros a los comités, y cada comité distribuye a sus miembros entre los respectivos subcomités.

En el momento en que se aprobó la Ley Dodd-Frank, 16 comités del Senado estaban bajo la presidencia de los demócratas y 1 estaba bajo la presidencia de un independiente, alineado ideológicamente con los demócratas.

La tabla 1 relaciona: nombre del senador demócrata; segmento que más contribuyó a su campaña en el periodo correspondiente a la aprobación de la Ley; fecha en que comenzó su vida parlamentaria; y el comité del cual es presidente u ocupa un puesto destacado.

9. La lista de sectores bajo la jurisdicción de ese comité y los valores aportados por los diferentes sectores para apoyar a los miembros se pueden verificar en la plataforma digital del Center for Responsive Politics. Disponible en: <<https://bit.ly/3gAju8>>.

**TABLA 1**  
**Relación de senadores demócratas líderes de comités**

Nombre	Estado	Voto	Primer financiador (2005-2010)	Inicio de la vida parlamentaria	Posición en el comité	Comité
Lincoln, Blanche	Arkansas	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1993	Chairman	Agriculture, Nutr & Forestry
Boxer, Barbara	California	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1983	Chairman	Environment and Public Works
Dodd, Christopher	Connecticut	Si	Títulos & Inversiones Financieras (T&I)	1975	Chairman	Banking, Housing & Urban Affs
Lieberman, Joseph	Connecticut	Si	Títulos & Inversiones Financieras (T&I)	1989	Chairman	Homeland Securities and Governmental Affairs
Akaka, Daniel	Hawái	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1977	Chairman	Veterans' Affairs
Inouye, Daniel	Hawái	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1959	Chairman	Appropriations
Durbin, Richard	Illinois	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1997	Majority Whip	Appropriations
Harkin, Tom	Iowa	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1975	Chairman	Health, Education, Labor and Pensions
Landrieu, Mary	Luisiana	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1997	Chairman	Small Business and Entrepreneurship
Kerry, John	Massachusetts	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1985	Chairman	Foreign Relations
Levin, Carls	Michigan	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1979	Chairman	Armed Services
Baucus, Max	Montana	Si	Títulos & Inversiones Financieras (T&I)	1975	Chairman	Finance
Reid, Harry	Nevada	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1987	Majority Leader	
Bingaman, Jeff	Nueva Jersey	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1983	Chairman	Energy and Natural Resources
Schumer, Chuck	Nueva York	Si	Títulos & Inversiones Financieras (T&I)	1981	Chairman	Rules and Administration
Conrad, Kent	Dakota del Norte	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1987	Chairman	Budget
Dorgan, Byron	Dakota del Norte	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1981	Chairman	Indian Affairs
Leahy, Patrick	Vermont	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1975	Chairman	Judiciary
Rockefeller, Jay	Virginia Occidental	Si	Abogados/Bufetes de Abogados	1985	Chairman	Commerce, Science & Transp

Fuente: Center for Responsive Politics (CRP, 2020a).  
Elaboración de la autora.

También vale la pena señalar que, en este período, el senador Dick Durbin, político experimentado, hábil en la realización de los debates y alineado con la posición del partido, desempeñó el papel de *Senate Majority Whip*. Esa función tiene la labor de garantizar la disciplina de los miembros del partido. Es decir, asegurar que todos ellos estén atentos a las sesiones de votación y voten o se abstengan en línea con la plataforma política del partido – no de acuerdo con su ideología particular o según los deseos de su electorado.<sup>10</sup>

En cuanto a los congresistas republicanos, los tres que votaron a favor, defiriendo así a los demás fueron: Scott Brown (Massachusetts); Susan Collins (Maine); y Olympia Snowe (Maine).

Se hace mención que, en el período correspondiente a la aprobación de la ley, el senador republicano Richard Shelby (Alabama) fue el *Ranking Member*, que corresponde al Primer Miembro. En la estructura legislativa de Estados Unidos, tal papel recae en el miembro más sénior del partido minoritario que integra comités del Congreso o asambleas legislativas estatales. Se trata de un papel importante que tiene como criterio la antigüedad, que presupone un mayor grado de experiencia parlamentaria. En muchos comités, esta figura, junto con el presidente del comité respectivo, actúa como *ex officio* de todos los subcomités correspondientes.<sup>11</sup>

### 3.2 Ley Crapo

Al analizar los registros de votación del Senado para la aprobación de la Ley Crapo, se encuentra que los republicanos votaron masivamente a favor de relajar las restricciones centrales que caracterizaron la Ley Dodd-Frank. Sin embargo, no solo los republicanos aprobaron tales cambios. Hubo un apoyo significativo de los senadores demócratas.

Como se muestra en el gráfico 2 abajo, 32% de los totales fueron votos en contra: 30 senadores demócratas y 1 senador independiente. Los votos a favor, a su vez, fueron 68% y se distribuyeron de la siguiente manera: 16 demócratas; 1 independiente; y 50 republicanos.

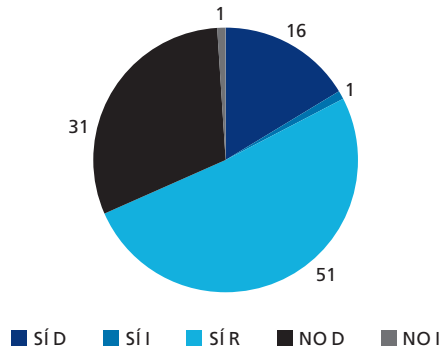
Los demócratas que ayudaron a aprobar dicha ley representaron: 16% del total de votos válidos, es decir, la suma de los votos de republicanos, demócratas e independientes y el 35% del total de votos válidos entre los demócratas. Se trata de un número importante, especialmente porque apoyaron la reversión de aspectos centrales de una ley concebida y aprobada por los demócratas con anterioridad.

10. Estados Unidos. Senate. Glossary Term. Whips. Disponible en: <<https://www.senate.gov/about/glossary.htm>>. Acceso en: 23 abr. 2020.

11. Estados Unidos. Senate. Glossary Term. Ranking Minority Member. Disponible en: <<https://www.senate.gov/about/glossary.htm>>. Acceso en: 23 abr. 2020.

Por otro lado, el 65% de los senadores demócratas votaron en contra de la mencionada ley.

GRÁFICO 2  
Datos de la votación de la Ley Crapo en el Senado



Fuente: Estados Unidos (2018a).  
Elaboración de la autora.

El punto a continuación presenta los principales segmentos que contribuyeron en las campañas de los congresistas que votaron por estas leyes y sus respectivos votos. Con base en esta ordenación de datos, procede la verificación de la supuesta relación existente entre las contribuciones financieras de estos segmentos y el comportamiento del voto legislativo.

#### 4 CONTRIBUCIONES A LA CAMPAÑA ELECTORAL Y COMPORTAMIENTO DE LA VOTACIÓN EN LAS APROBACIONES DE LA LEY DODD-FRANK Y LA LEY CRAPO

Afirmar la existencia de una relación entre las contribuciones a la campaña electoral y el comportamiento legislativo es un desafío. Varios estudios terminan presentando resultados no concluyentes. En teoría, esto se debe a que el enfoque conceptual es incorrecto. Generalmente se conceptualiza como un *quid pro quo*. Una cosa asignada a un receptor a cambio de otra (Gordon, 2005).

Para Clawson, Neustadt y Weller (1998), la relación sigue códigos basados en las apariencias de cordialidad. Lo que no significa que no haya presión. Por el contrario, la hay muy a menudo. Sin embargo, el poder se ejerce de una manera menos reconocida. En tal concepción, el ejercicio del poder es más efectivo y menos identificable cuando se da en el al campo de acción.

Según estos autores, no significa que los donantes de la campaña consigan exactamente lo deseable. Sin embargo, el acto mismo de aceptar una contribución a la campaña cambia la forma en que un miembro se relaciona con el donante, creando un sentido de obligación, es decir, la necesidad de corresponder.

En la misma línea, Gordon (2005) afirma que es importante considerar la posibilidad de que las partes a veces puedan tener en cuenta las pérdidas a corto plazo para garantizar el éxito a largo plazo de la política. Por lo tanto, un congresista podría votar en contra de los intereses del segmento donante de campaña en una determinada ley, circunstancialmente. Esta nueva conceptualización sugiere que el contexto afectará a la relación. Gordon enfatiza que esto puede ocurrir sobre todo cuando el voto del legislador no es crítico. Esto es, cuando su voto no es decisivo para que el segmento logre sus objetivos.

Gordon también afirma que si este es realmente el caso, el análisis debe abarcar un mayor número de proyectos de ley. Al mismo tiempo, el análisis debe incluir una gran cantidad de votos individuales (a diferencia de los puntajes de votos agregados que compilan estos votos individuales en una sola medida) que atraviesan tanto el área temática como el contexto.

Decidimos comenzar nuestro análisis comparando apenas dos casos y dentro de estos, los votos de una sola cámara del Congreso: el Senado. Si bien se trata de un estudio con una pequeña muestra, creemos que es válido en la medida en que se trata de dos casos emblemáticos que pueden desencadenar otras discusiones.

Antes que nada, algunas notas sobre la clasificación de los segmentos contribuyentes son apropiadas. El Center for Responsive Politics (CRP), que es la fuente utilizada para el propósito de esta investigación, adopta un sistema de codificación jerárquica para clasificar las contribuciones por sector y grupo de interés (CRP, 2020b).

En lo más alto de la clasificación se destacan 13 segmentos. De ellos, 10 se refieren a grupos empresariales; los 3 restantes se dividen en: mano de obra, cuestiones ideológicas/únicas; y otros. En el nivel intermedio, hay alrededor de 100 segmentos, más desagregados que los sectores que pertenecen al tope. Y en el nivel inferior, se destacan 400 segmentos, incluso más desagregados que los que aparecen en el nivel intermedio.

Según el CRP, el segmento que más contribuye a las campañas electorales ya sea para candidatos individuales o para comités políticos, son los llamados Jubilados. Bajo este epígrafe, se reúnen personas que afirman, en documentos nacionales, ser jubiladas.

Cabe señalar que en este segmento no existen empresas. Por otro lado, forman parte de este segmento la Asociación Americana de Jubilados (AARP, de la sigla en inglés) con más de 37 millones de miembros cuyas preocupaciones expresadas son: mantener la integridad del Seguro Social, es decir, el programa que garantiza los beneficios de jubilación, discapacidad y supervivencia; y mejorar el Medicare y otros tipos de atención médica para los ancianos (Lazar, 2015).



Con respecto a los servicios financieros, la AARP ya ha declarado que si bien la desregulación ha promovido la competitividad en los mercados, también ha creado “muchísima confusión”. (Estados Unidos, 1986, p. 271) Las preocupaciones de AARP se refieren a la transparencia, adecuada disponibilidad de información, las numerosas prácticas amenazadoras identificadas por la AARP, como el fraude en los préstamos hipotecarios, el engaño con respecto al servicio y las tasas de interés, el aumento de los costos para los contratistas mayores (Estados Unidos, 2011b). Tales declaraciones nos llevan a asumir que los jubilados, en general, son favorables a la desregulación financiera por permitirles amplias posibilidades de inversiones para su seguridad financiera, pero también son favorables a las salvaguardias y la aplicación vigilante contra los conflictos de intereses para proteger a los inversores.

Otro segmento que se destaca en el ranking de contribuyentes de campaña es el llamado Abogados/Bufetes de Abogados, que, de acuerdo con la categorización del CRP, abarca a asociaciones empresariales y miembros de prestigiosos bufetes de abogados, incluidos ex-congresistas y altos funcionarios del gobierno fuertemente involucrados en procesos políticos. De hecho, con cada ciclo electoral, los aportes de este grupo favorecen, por un margen significativo, a los demócratas.

El principal colaborador de este segmento es la Asociación Americana por la Justicia (AAJ). Desde el ciclo electoral de 1990, ha donado alrededor de US\$ 48 millones, de los cuales solo el 7% ha sido destinado a los republicanos (Lazar, 2015). Las legislaciones priorizadas por la AAJ incluyen la Ley de Seguridad de Dispositivos Médicos, la Ley de Justicia de Arbitraje y la Ley de Justicia de Arbitraje en Asilos de Ancianos. Otras leyes de interés en este segmento se refieren a infracciones cometidas en el contexto de las prestaciones de servicios de salud. Los esfuerzos están dirigidos principalmente a prohibir la Ley de Salud, presentada en el Congreso por los republicanos, de manera recurrente desde 2002. Esta legislación reduciría las reivindicaciones de responsabilidad con la salud al, por ejemplo, reducir el tiempo de presentación de demandas y limitar los daños que son objeto de sanción.

Por último, el otro segmento destacado entre los contribuyentes de campaña es el denominado Títulos & Inversiones Financieras (T&IF). Bajo los T&IF, se encuentran: Capital de Riesgo; *Hedge Funds* y Empresas de Participación Accionaria y de Inversiones.

De acuerdo con el CRP, tradicionalmente, los esfuerzos de influencia política del segmento de T&IF fueron liderados por corredores, agentes de valores y compañías de corretaje. Sin embargo, con la consolidación de Wall Street y también con el mayor interés de los congresistas en regular las nuevas fronteras de las finanzas, las acciones para influir en la política relacionada con

el sector estuvieron dominadas por nuevos agentes: *Hedge Funds* y Empresas de Participación Accionaria y de Inversiones.

También según el CRP, este segmento siempre ha sido importante, tanto en términos de valores distribuidos directamente a los candidatos como de los valores distribuidos a los lobistas, establecidos en Washington-DC. Desde 2012, sin embargo, el segmento ha estado liderando el ranking de contribuciones de campaña, con la mayor cantidad proveniente de trabajadores del sector.

Tomando nota de la clasificación de los segmentos contribuyentes, queda por ver el comportamiento de los legisladores que ocupan los escaños del Senado frente a sus principales fuentes de contribución de campaña en los ciclos electorales correspondientes.

#### 4.1 Ley Dodd-Frank

En primer lugar, se observa el comportamiento de los senadores republicanos. Cabe recordar que entre los senadores republicanos que ocupaban los escaños en ese momento, 38 votaron en contra y tres a favor.

En cuanto a los votos en contra, el segmento que más colaboró con las campañas, en el período 2005-2010, es Jubilados. Los segmentos de Abogados/Bufetes de Abogados y Títulos & Inversiones Financieras (T&IF) están en segundo lugar.

Los tres que votaron a favor – Scott Brown, de Massachusetts; Susan Collins, de Maine; y Olympia Snowe, de Maine – tuvieron como principales colaboradoras de campaña, en el mismo periodo, los segmentos: Jubilados (Scott Brown y Susan Collins) y Profesionales de la Salud (Olympia Snowe).

Esto demuestra que el segmento de Jubilados no solo contribuyó enormemente a las campañas de gran número de senadores que se oponen a la ley, sino también de los senadores Scott Brown y Susan Collins, que votaron a favor de aprobar la ley, y de senadores demócratas, como se muestra más adelante.

Como se destacó, la desregulación financiera con el fin de ampliar las posibilidades de inversión y, por lo tanto, ampliar los ingresos para los respectivos inversores es de interés para el segmento Jubilados, pero también es de interés para este segmento las salvaguardias y la aplicación vigilante contra los conflictos de intereses para protegerlos.

La crisis de finales de la década de 2000 provocó enormes pérdidas para una buena parte de los estadounidenses. La pérdida promedio en 2008 para los trabajadores que habían estado en el trabajo durante 20 años fue alrededor del 25 por ciento de sus inversiones (Ghilarducci, 2015). Esto nos lleva a

pensar que dadas las circunstancias surgieron preocupaciones por la falta de transparencia y el fraude.

Julie Nepveu, en el rol de abogada principal de AARP, dijo que el fraude hipotecario hace que las personas sean vulnerables a los rescates hipotecarios que cuestan a los propietarios mayores millones de dólares en tasas de interés, pero que no garantizan su activo inmobiliario, que en la mayor parte de los casos era la única casa de su familia. Lo que Nepveu considera como el objetivo principal de AARP “es ayudar a los estadounidenses a acumular y administrar eficazmente los activos para la jubilación (...) protegiendo a los consumidores del fraude y el abuso financiero que pueden erosionar los ahorros para la jubilación y los activos financieros” (Estados Unidos, 2011b, p. 20). Por lo tanto, los votos de los senadores Scott Brown y Susan Collins podrían ser aceptables, especialmente en un momento singular.

El segmento de T&IF aparece como el segundo mayor colaborador de los senadores republicanos. Cabe señalar que entre los senadores republicanos y demócratas que recibieron ayuda financiera a sus respectivas campañas, en el ciclo 2005-2010, principalmente por el segmento de T&IF, hay cuatro senadores republicanos y tres demócratas. Además de estos, un senador independiente tuvo este segmento como principal contribuyente de campaña. El segundo y tercero contribuyentes principales a estos segmentos, respectivamente apoyaron a siete senadores republicanos y seis senadores demócratas; tres senadores republicanos y tres senadores demócratas, respectivamente. Técnicamente, no hay diferencia.

La base de datos del CRP indica que hasta 2008 este segmento priorizó los congresistas del partido líder en el Congreso. Así que pasó a apoyar en algunos momentos a los congresistas republicanos y, en otros, a los demócratas. De hecho, en 2008, cuando los demócratas controlaban ambas cámaras del Congreso, algo que no ocurría desde 1995, las donaciones de ese segmento favorecieron a los candidatos demócratas: 57% a 42%.

Por el lado de los demócratas, en cuanto a la composición de los segmentos que contribuyeron a las campañas de los senadores en el período 2005-2010, se verifica que el senador Russell Feingold, representante de Wisconsin y autor del único voto en contra, tuvo como el mayor donante el segmento de los Jubilados y en segundo el segmento el de Abogados/Bufetes de Abogados.

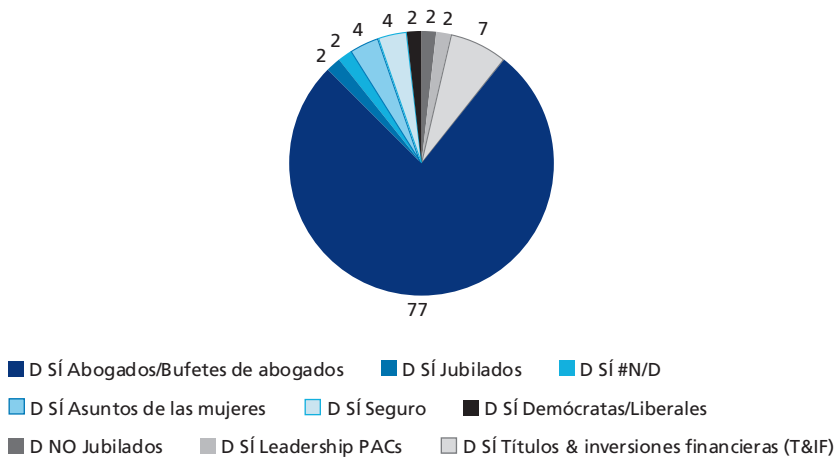
Cabe señalar que Feingold tenía planes de ser reelegido y estaba siendo desafiado por un fuerte competidor en el estado: Ron Johnson, un republicano que se postulaba por primera vez y contaba con la simpatía de grupos conservadores como el Tea Party. Durante la campaña, Johnson criticó la ley American Recovery and Reinvestment Act de 2009, argumentando que la recuperación económica ocurriría naturalmente sin estímulo (Walker, 2010). En este caso, se puede

considerar que Feingold estuvo condicionado por la supervivencia política que en ese momento parecía gravemente amenazada.

Herb Kohl, su colega de partido y estado en el Senado, votó a favor y recibió apoyo financiero masivo y excepcional del segmento Demócratas/Liberales. Los miembros de este segmento son grupos progresistas, así como funcionarios de comités partidarios como el Comité de Campaña del Congreso Demócrata. Gordon afirma que “cuanto más dinero recibe un miembro de grupos opuestos a un proyecto de ley, menos probable es que vote a favor” (2005, p. 83, traducción nuestra). Así que el voto del senador Herb Kohl era predecible.

En los segmentos de apoyo de los otros senadores del Partido Demócrata, se verifica que el segmento Abogados/Bufetes de Abogados encabeza el rango de los más grandes apoyadores. Tal segmento aparece como el principal donante de 43 del total de 56 senadores demócratas en el período 2005-2010. Véase el gráfico 3.

**GRÁFICO 3**  
**Segmentos de donantes de la campaña de senadores demócratas**



Fuente: Estados Unidos (2010a).  
Elaboración de la autora.

Esto está alineado con ciclos pasados, en los que las contribuciones de este segmento también favorecieron significativamente a los demócratas. Y como se ha visto anteriormente, en principio, no se esperaría la contraparte de los beneficiarios en el ámbito de la legislación financiera, sino en el ámbito de la legislación sobre las infracciones cometidas en los servicios de salud.

Volviendo al segmento de Títulos & Inversiones Financieras (T&IF), ¿cómo entender la elección del voto de los demócratas en general teniendo en cuenta que

habían asegurado una parte significativa de las contribuciones originadas en este segmento, especialmente en 2008?

Como ya se ha mencionado, el sistema financiero del país estuvo a punto de colapsar en septiembre de 2008. Los grandes bancos comerciales, los bancos de inversión, las aseguradoras y otras instituciones financieras se desestructuraron de tal manera que o quebraron o exigieron centenas de billones de dólares al tesoro público para superar la crisis.

Frente a tal marco, finalmente se impuso un plan de reforma para el sistema financiero. La agenda de reforma regulatoria financiera de la Administración Obama, puesta en práctica en 2009 por Timothy Geithner, entonces secretario del Tesoro, cumplió con la agenda del 111º Congreso de Estados Unidos, entonces liderado por los demócratas, para responder a las demandas de la sociedad en ese momento.

Como se ve más adelante, la Ley Dodd-Frank no fue exactamente el comienzo de un cambio de paradigma en el entorno regulatorio financiero estadounidense, sino más bien un instrumento, aparentemente el más apropiado, para aplacar la indignación de la sociedad en general y responder con medidas prácticas a demandas concretas. Especialmente sobre proporcionar una regulación inexistente y limitar o prohibir el uso de los recursos de los contribuyentes para salvar las instituciones financieras en quiebra.

En los hallazgos de Gordon, la única variable que influye en los votos no críticos<sup>12</sup> es la preferencia del partido político: “los miembros del mismo partido que el autor del proyecto tienen una probabilidad del 76% de votar sí, mientras que los miembros del partido de la oposición tienen una probabilidad del 56%” (2005, p. 85, traducción nuestra).

En ese caso, los demócratas fueron llamados a apoyar al Senador Chris Dodd, entonces presidente del Committee on Banking, Housing & Urban Affairs. En la víspera de la votación final de la legislación en el Senado, el senador destacó la indignación de la sociedad por las causas y los costos de la crisis (Dodd, 2010, p. 5828).

El senador Dick Durbin (Senate Majority Whip), en la misma ocasión y después de un discurso lleno de preguntas que tendieron a dejar a sus colegas de partido sin salida moral, dijo: ¿Deberíamos dar a los consumidores estadounidenses las protecciones más fuertes de nuestra historia o permitir que Wall Street continúe

---

12. Un voto se considera crítico cuando es necesario para lograr un determinado resultado. Significa que este es el tipo de voto que puede intervenir notablemente en las realidades políticas de un grupo de interés o parte de la sociedad. Según Gordon, “los votos críticos son un aspecto significativo de la formulación de políticas legislativas porque determinan la aprobación o el fracaso de la legislación” (2005, p. 14, nuestra traducción).

haciendo negocios como de costumbre, con la letra pequeña, trucos y trampas y mercados sombríos que tenemos hoy en América? (Durbin, 2010, p. 5802).

Es decir que a pesar de que los congresistas demócratas estaban siendo acosados por los contribuyentes de campaña, la realidad los antepuso al compromiso de los líderes del Partido Demócrata con los ciudadanos que habían sido directa y duramente afectados por la caída de precios de los inmuebles y los activos financieros, por el fuerte aumento del desempleo y la caída de los niveles de ingresos. Significa que las circunstancias les exigían responder a la crisis promulgando la legislación de reforma financiera más amplia desde el año 1930.

Si parece posible explicar los votos de los senadores demócratas que tuvieron sus campañas expresivamente apoyadas por el segmento Títulos & Inversiones Financieras (T&IF), una complicación surge delante del comportamiento del senador republicano Scott Brown. ¿Cómo entender el voto del senador, dado que el segmento que lo apoyó con muchos recursos fue justamente Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)?

El voto del senador Brown, en principio, debilita el argumento de Gordon, cuya suposición dice que “cuanto más dinero recibe un miembro de grupos opuestos a un proyecto de ley, menos probable es que vote a favor” (2005, p. 83, traducción nuestra).

Por ahora, también podemos decir que su comportamiento se debe a factores circunstanciales. Senador Brown tenía como rival político en el estado de Massachusetts la senadora Elizabeth Warren, quien fue uno de los principales defensores de Dodd-Frank y ayudó a establecer la Oficina de Protección Financiera del Consumidor, que la ley creó.

Es importante resaltar que Brown demoró en apoyar a Dodd-Frank y solo lo hizo después de que se cumplieron sus demandas de suavizar el proyecto de ley. Él se convirtió en el voto clave del proyecto de ley y aprovechó esa posición para obtener grandes concesiones a favor de los bancos. Brown exigió a los demócratas que eliminaran del proyecto de ley un impuesto bancario de US\$ 19 mil millones. También presionó con éxito para suavizar la regla Volcker. Los intereses de los grandes fondos mutuos en su estado se contemplaron con su desempeño (Seitz-Wald, 2011).

## 4.2 Ley Crapo

### 4.2.1 Las fuentes de financiamiento de las campañas de los senadores demócratas

Según los datos del CRP (2020a), de los 16 senadores demócratas que votaron a favor de la Ley, lo que se verifica es que primero fueron apoyados por los segmentos: Jubilados (6 veces como primer colaborador); Abogados/Bufetes de

Abogados (6 veces también como primer colaborador); Títulos & Inversiones Financieras (T&IF) (3 veces como primer colaborador); Seguro (1 vez).

En los segundos lugares en el ranking de valores a favor de estos congresistas se encuentran: Abogados/Bufetes de Abogados (9 veces); Jubilados (5 veces); T&IF (2 veces). Los terceros lugares incluyen: T&IF (6 veces); Educación (3 veces); Jubilados (2 veces); Asuntos de las Mujeres (2 veces); Farmacéuticas/Productos de Salud (1 vez); Leadership PACs (Political Action Committee) (1 vez); Mercado Inmobiliario (1 vez).

Esto significa que en la clasificación general, T&IF viene después de sus dos mayores competidores.

Entre los 30 senadores demócratas que votaron en contra de la Ley Crapo, el segmento que predominó como primera y segunda fuente de contribución de las respectivas campañas fue Abogados/Bufetes de Abogados, como tercera fuente, predomina el segmento T&IF (véase la tabla 3).

Con base en esta recolección de datos, resulta que tanto los congresistas demócratas que votaron a favor como los que votaron en contra habían sido apoyados en sus campañas por los mismos segmentos. Sin embargo, la contribución del segmento T&IF con los que votaron a favor fue ligeramente mayor. El número total de demócratas que votaron a favor correspondió al 35 por ciento del total general de demócratas (a favor y en contra) y se quedó con el 39 por ciento de las contribuciones totales del sector atribuidas a todos los demócratas (a favor y en contra).

Como ya se ha señalado en el punto 4.1, la interpretación de los datos cobra fuerza si se hace desde una perspectiva comparativa presentada en el siguiente punto.

**TABLA 2**  
**Senadores demócratas apoyadores Ley Crapo y sus fuentes de contribución de campaña (2013-2018)**

Nombre	Estado	Primer financiador	Segundo financiador	Tercer financiador	Cuarto financiador	Quinto financiador
Jones, Doug	Alabama	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Educación	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Profesionales de la Salud
Bennet, Michael	Colorado	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Mercado Inmobiliario	Lobby
Carper, Thomas	Delaware	Seguro	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Productos farmacéuticos/ productos para la salud	Abogados/Bufetes de Abogados	Leadership PACs
Coons, Chris	Delaware	Abogados/Bufetes de Abogados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Leadership PACs	Lobby	Productos farmacéuticos/ productos para la salud
Nelson, Bill	Florida	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Educación
Donnelly, Joe	Indiana	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Leadership PACs
Peters, Gary	Michigan	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Leadership PACs
Stabenow, Debbie	Michigan	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Asuntos de las Mujeres	Profesionales de la Salud
Mccaskill, Claire	Misuri	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Educación	Asuntos de las Mujeres	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)
Tester, Jon	Montana	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Lobby
Hassan, Maggie	Nuevo Hampshire	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Asuntos de las Mujeres	Educación	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)
Shaheen, Jeanne	Nuevo Hampshire	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Asuntos de las Mujeres	Leadership PACs	Lobby
Hertkamp, Heidi	Dakota del Norte	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Educación	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Profesionales de la Salud
Kaine, Tim	Virginia	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Educación
Warner, Mark	Virginia	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario	Jubilados	Seguro
Manchin, Joe	Virginia Occidental	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Leadership PACs	Mercado Inmobiliario

Fuente: Center for Responsive Politics (CRP, 2020a).  
Elaboración de la autora.



**TABLA 3**  
**Senadores demócratas contrarios a la Ley Crapo y sus fuentes de contribución de campaña (2013-2018)**

Nombre	Estado	Primer financiador	Segundo financiador	Tercer financiador	Cuarto financiador	Quinto financiador
Feinstein, Dianne	California	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Mercado Inmobiliario	Lobby	Audiovisual
Harris, Kamala	California	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Audiovisual	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Mercado Inmobiliario
Blumenthal, Richard	Connecticut	Abogados/Bufetes de Abogados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Jubilados	Mercado Inmobiliario	Lobby
Murphy, Christopher	Connecticut	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Profesionales de la Salud	Educación
Hirono, Mazie	Hawái	Abogados/Bufetes de Abogados	Leadership PACs	Jubilados	Lobby	Mercado Inmobiliario
Schatz, Brian	Hawái	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario	Leadership PACs	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)
Duckworth, Tammy	Illinois	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Asuntos de las Mujeres	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Educación
Durbin, Richard	Illinois	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Mercado Inmobiliario	Defensa Aeroespacial
Cardin, Benjamin	Maryland	Seguro	Profesionales de la Salud	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)
Van Hollen, Chris	Maryland	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Mercado Inmobiliario	Lobby	Profesionales de la Salud
Markey, Ed	Massachusetts	Abogados/Bufetes de Abogados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Mercado Inmobiliario	Lobby	Jubilados
Warren, Elizabeth	Massachusetts	Jubilados	Demócratas/Liberales	Educación	Abogados/Bufetes de Abogados	Asuntos de las Mujeres
Klobuchar, Amy	Minnesota	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Asuntos de las Mujeres	Audiovisual
Smith, Tina	Minnesota	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Asuntos de las Mujeres	Leadership PACs	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)
Cortez Masto, Catherine	Nevada	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Asuntos de las Mujeres	Educación	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)
Booker, Cory	Nueva Jersey	Abogados/Bufetes de Abogados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Mercado Inmobiliario	Audiovisual	Jubilados
Menendez, Bob	Nueva Jersey	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Jubilados	Pro-Israel

(Continúa)

(Continuación)	Nombre	Estado	Primer financiador	Segundo financiador	Tercer financiador	Cuarto financiador	Quinto financiador
	Udall, Tom	Nuevo México	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Leadership PACs	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Profesionales de la Salud
	Gillibrand, Kirsten	Nueva York	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Mercado Inmobiliario	Audiovisual
	Schumer, Chuck	Nueva York	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario	Seguro	Lobby
	Brown, Sherrod	Ohio	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Educación	Profesionales de la Salud	Mercado Inmobiliario
	Merkley, Jeff	Oregón	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Leadership PACs	Educación	Profesionales de la Salud
	Wyden, Ron	Oregón	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Seguro	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario	Profesionales de la Salud
	Casey, Bob	Pensilvania	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Educación	Mercado Inmobiliario
	Reed, John	Rhode Island	Abogados/Bufetes de Abogados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Lobby	Leadership PACs	Mercado Inmobiliario
	Whitehouse, Sheldon	Rhode Island	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)	Leadership PACs	Mercado Inmobiliario
	Leahy, Patrick	Vermont	Abogados/Bufetes de Abogados	Leadership PACs	Audiovisual	Lobby	Títulos & Inversiones Financieras (T&IF)
	Cantwell, Maria	Washington	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario	Lobby	Asuntos de las Mujeres
	Murray, Patty	Washington	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Productos farmacéuticos/productos para la salud	Lobby	Profesionales de la Salud
	Baldwin, Tammy	Wisconsin	Jubilados	Asuntos de las Mujeres	Abogados/Bufetes de Abogados	Educación	Demócratas/Liberales

Fuente: Center for Responsive Politics (CRP, 2020a).  
Elaboración de la autora.

**TABLA 4**  
**Senadores republicanos y independientes: sus votos sobre la Ley Crapo y sus fuentes de contribuciones de campaña (2013-2018)**

Nombre	Partido	Estado	Voto	Primer financiador (2013-2018)	Segundo financiador (2013-2018)	Tercer financiador (2013-2018)	Cuarto financiador (2013-2018)	Quinto financiador (2013-2018)
Shelby, Richard	Republicano	Alabama	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Bancos Comerciales	Seguro	Abogados/Bufetes de Abogados	Empresas de crédito y finanzas
Murkowski, Lisa	Republicano	Alaska	Sí	Petróleo & Gas	Energía Eléctrica	Leadership PACs	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Abogados/Bufetes de Abogados
Sullivan, Dan	Republicano	Alaska	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Republicanos/Conservadores	Petróleo & Gas	Mercado Inmobiliario
Flake, Jeff	Republicano	Arizona	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Leadership PACs
Boozman, John	Republicano	Arkansas	Sí	Profesionales de la Salud	Leadership PACs	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Bancos Comerciales
Cotton, Tom	Republicano	Arkansas	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Republicanos/Conservadores	Mercado Inmobiliario	Petróleo & Gas
Gardner, Cory	Republicano	Colorado	Sí	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Petróleo & Gas	Leadership PACs	Mercado Inmobiliario
Rubio, Marco	Republicano	Florida	Sí	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Republicanos/Conservadores	Abogados/Bufetes de Abogados
Isakson, Johnny	Republicano	Georgia	Sí	Mercado Inmobiliario	Seguro	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Leadership PACs
Perdue, David	Republicano	Georgia	Sí	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Leadership PACs	Abogados/Bufetes de Abogados
Crapo, Michael	Republicano	Idaho	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Seguro	Bancos Comerciales	Mercado Inmobiliario	Leadership PACs
Risch, James	Republicano	Idaho	Sí	Leadership PACs	Petróleo & Gas	Bancos Comerciales	Pro-Israel	Jubilados
Young, Todd	Republicano	Indiana	Sí	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Leadership PACs	Profesionales de la Salud

(Continúa)

(Continuación)		Nombre	Partido	Estado	Voto	Primer financiador (2013-2018)	Segundo financiador (2013-2018)	Tercer financiador (2013-2018)	Cuarto financiador (2013-2018)	Quinto financiador (2013-2018)
		Ernst, Joni	Republicano	Iowa	Sí	Leadership PACs	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Republicanos/Conservadores	Mercado Inmobiliario
		Grassley, Chuck	Republicano	Iowa	Sí	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Leadership PACs	Abogados/Bufetes de Abogados	Lobby
		Moran, Jerry	Republicano	Kansas	Sí	Leadership PACs	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Producción agrícola y procesamiento básico	Productos y servicios agrícolas	Petróleo & Gas
		Roberts, Pat	Republicano	Kansas	Sí	Leadership PACs	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Petróleo & Gas	Lobby	Profesionales de la Salud
		McConnell, Mitch	Republicano	Kentucky	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Seguro	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario
		Paul, Rand	Republicano	Kentucky	Sí	Jubilados	Profesionales de la Salud	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Republicanos/Conservadores	Mercado Inmobiliario
		Cassidy, Bill	Republicano	Luisiana	Sí	Profesionales de la Salud	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Petróleo & Gas	Jubilados	Leadership PACs
		Kennedy, John	Republicano	Luisiana	Sí	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Mercado Inmobiliario	Petróleo & Gas	Contratistas
		Collins, Susan	Republicano	Maine	Sí	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Leadership PACs	Abogados/Bufetes de Abogados	Seguro
		King, Angus	Independiente	Maine	Sí	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Demócratas/Liberales	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario
		Cochran, Thad	Republicano	Misisipi	Sí	Producción agrícola y procesamiento básico	Leadership PACs	Abogados/Bufetes de Abogados	Lobby	Petróleo & Gas
		Wicker, Roger	Republicano	Misisipi	Sí	Leadership PACs	Abogados/Bufetes de Abogados	Lobby	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Petróleo & Gas
		Blunt, Roy	Republicano	Misuri	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Jubilados	Lobby	Leadership PACs
		Daines, Steven	Republicano	Montana	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Petróleo & Gas	Leadership PACs	Mercado Inmobiliario

(Continúa)

(Continuación)

Nombre	Partido	Estado	Voto	Primer financiador (2013-2018)	Segundo financiador (2013-2018)	Tercer financiador (2013-2018)	Cuarto financiador (2013-2018)	Quinto financiador (2013-2018)
Fischer, Deb	Republicano	Nebraska	Sí	Leadership PACs	Seguro	Lobby	Abogados/Bufetes de Abogados	Servicios de Telefonía
Sasse, Benjamin	Republicano	Nebraska	Sí	Republicanos/Conservadores	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Seguro	Leadership PACs
Heller, Dean	Republicano	Nevada	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Mercado Inmobiliario	Leadership PACs	Casinos/Juegos
Burr, Richard	Republicano	Carolina del Norte	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Seguro	Productos farmacéuticos/ productos para la salud
Tillis, Thom	Republicano	Carolina del Norte	Sí	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario	Leadership PACs	Abogados/Bufetes de Abogados
Hoeven, John	Republicano	Dakota del Norte	Sí	Petróleo & Gas	Leadership PACs	Energía Eléctrica	Minería	Producción agrícola y procesamiento básico
Portman, Rob	Republicano	Ohio	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario	Seguro
Inhofe, Jim	Republicano	Oklahoma	Sí	Petróleo & Gas	Leadership PACs	Jubilados	Lobby	Abogados/Bufetes de Abogados
Lankford, James	Republicano	Oklahoma	Sí	Petróleo & Gas	Jubilados	Leadership PACs	Profesionales de la Salud	Bancos Comerciales
Toomey, Pat	Republicano	Pensilvania	Sí	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Republicanos/Conservadores	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario
Graham, Lindsey	Republicano	Carolina del Sur	Sí	Abogados/Bufetes de Abogados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Jubilados	Mercado Inmobiliario	Leadership PACs
Scott, Tim	Republicano	Carolina del Sur	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Seguro	Mercado Inmobiliario	Abogados/Bufetes de Abogados	Productos farmacéuticos/ productos para la salud
Rounds, Mike	Republicano	Dakota del Sur	Sí	Leadership PACs	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Bancos Comerciales	Seguro	Petróleo & Gas
Thune, John	Republicano	Dakota del Sur	Sí	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Lobby	Mercado Inmobiliario	Seguro

(Continúa)

(Continuación)								
Nombre	Partido	Estado	Voto	Primer financiador (2013-2018)	Segundo financiador (2013-2018)	Tercer financiador (2013-2018)	Cuarto financiador (2013-2018)	Quinto financiador (2013-2018)
Alexander, Lamar	Republicano	Tennessee	Sí	Productos farmacéuticos/productos para la salud	Leadership PACs	Profesionales de la Salud	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Mercado Inmobiliario
Corker, Bob	Republicano	Tennessee	Sí	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Mercado Inmobiliario	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Seguro
Cornyn, John	Republicano	Texas	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Petróleo & Gas	Profesionales de la Salud	Abogados/Bufetes de Abogados	Mercado Inmobiliario
Cruz, Ted	Republicano	Texas	Sí	Jubilados	Republicanos/Conservadores	Mercado Inmobiliario	Petróleo & Gas	Abogados/Bufetes de Abogados
Hatch, Orrin	Republicano	Utah	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Productos farmacéuticos/productos para la salud	Lobby	Seguro	Profesionales de la Salud
Lee, Mike	Republicano	Utah	Sí	Republicanos / Conservadores	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Mercado Inmobiliario
Sanders, Bernie	Independiente	Vermont	No	Jubilados	Educación	Profesionales de la Salud	Demócratas/Liberales	Funcionarios civiles/públicos
Capito, Shelley	Republicano	Virginia Occidental	Sí	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Leadership PACs	Abogados/Bufetes de Abogados	Jubilados	Minería
Johnson, Ron	Republicano	Wisconsin	Sí	Jubilados	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Republicanos/Conservadores	Mercado Inmobiliario	Fabricación y distribución
Barrasso, John	Republicano	Wyoming	Sí	Petróleo & Gas	Títulos & Inversiones Financieras (T&F)	Profesionales de la Salud	Leadership PACs	Lobby
Enzi, Michael	Republicano	Wyoming	Sí	Leadership PACs	Petróleo & Gas	Profesionales de la Salud	Productos farmacéuticos/productos para la salud	Seguro

Fuente: Center for Responsive Politics (CRP, 2020a).  
Elaboración de la autora.

#### 4.2.2 Fuentes de financiamiento de las campañas: demócratas x republicanos

Las tablas 2, 3 y 4 muestran que el segmento de Títulos & Inversiones Financieras (T&IF) aparece como el principal donante de 15 senadores republicanos y solo 5 demócratas (3 favorables, 2 contrarios a la Ley Crapo). El segmento de Abogados/Bufetes de Abogados aparece como el primer colaborador de solo 3 republicanos (todos favorables), mientras que aparece como el primer colaborador de 22 demócratas (favorables o en contra). Y el segmento Jubilados aparece como colaborador de 12 republicanos (todos favorables); de 17 demócratas (favorables o en contra); y de 2 independientes (1 favorable, otro contra).

En segundo lugar, como principal colaborador, el segmento de T&IF aparece en las cuentas de: 23 republicanos (todos favorables); y 6 demócratas (2 favorables, 4 contrarios). El segmento de Abogados/Bufetes de Abogados aparece en la contabilidad de solo 1 republicano (favorable), de 19 demócratas (favorables o en contra) y de 1 independiente (favorable). El segmento Jubilados aparece en la contabilidad de 10 republicanos (todos favorables) y 13 demócratas (8 contrarios, 5 favorables).

En tercer lugar, como principal colaborador, T&IF aparece en la contabilidad de 4 republicanos (todos favorables) y 13 demócratas (7 en contra, 6 favorables).

Las cifras muestran que el segmento de T&IF priorizó a los miembros del Partido Republicano en las contribuciones de campaña del ciclo 2013-2018. Esto no sucedió en el ciclo 2005-2010, cuando los miembros de ambos partidos se beneficiaron casi por igual (véase el punto 4.1).

De hecho, los registros señalan que, a partir de 2010, con cada partido controlando una Cámara del Congreso, este segmento tendió a apoyar más a los republicanos. En 2012, cuando el segmento comenzó a liderar el ranking de contribuciones de campaña – ese año la cantidad era unas 22 veces superior a la registrada en 1990 –, los republicanos estaban ampliamente contemplados, asegurando el 69% de las contribuciones.

Además de las donaciones hechas a los congresistas, dicho segmento también gastó con *lobby* federal, tratando de fortalecer su capacidad de influenciar en las decisiones políticas. En 2013, aseguró la octava posición en gastos generales con *lobby* federal, habiendo desembolsado US\$ 98,3 millones. Según Choma (2014), tres de las cinco principales organizaciones de Wall Street con *lobby* son: Investment Company Institute; Securities Industry & Financial Market Association; y la Managed Funds Association. Choma también señala que Wall Street contrató a 809 lobistas en 2010 y que los gastos del segmento con *lobby* ese mismo año alcanzó los US\$ 105,6 millones (en 2009 ese gasto totalizó US\$ 96,1 millones).

Con el argumento de que la regulación, la limitación de las inversiones y el crédito podrían afectar seriamente la economía mundial, se abordó a los congresistas, sobre todo a los republicanos. Específicamente, se estaba tratando de convencer a los legisladores de que una disminución en la rentabilidad del sector financiero podría desacelerar el crecimiento económico.

Las estadísticas muestran que, en la década anterior al colapso financiero, las ganancias del sector representaron hasta el 41% de los lucros corporativos totales en Estados Unidos. Esta ganancia extraordinaria estaba garantizada, según Kenagy, Anderson y Fox (2013, p. 178), a través de contribuciones de campañas políticas, actividades de *lobby* y la llamada “puerta giratoria” a través de la cual los individuos se mueven entre las compañías de Wall Street y los escaños del gobierno en Washington, DC. Los autores, citando a Sion Johnson, economista jefe del Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2007 y 2008, dicen que se estaba construyendo una idea entre los legisladores de que lo que era bueno para Wall Street, era bueno para el país.

Además del apoyo total de los senadores republicanos, el segmento también contó con el apoyo de algunos demócratas, como se ve en la sección 4.2.1. Tres miembros del Partido Demócrata tuvieron el mayor apoyo del segmento T&IF: Michael Bennet (Colorado); Mark Warner (Virgínia); y Joe Manchin (Virgínia del Oeste).

En los casos de los senadores Thomas Carper (Delaware) y Chris Coon de Delaware (Delaware), favorables a la Ley Crapo, no solo ellos fueron apoyados – segundo principal contribuyente – por éste segmento, como ellos son representantes de un estado que alberga un centro financiero y que promueve la exención de impuestos. También debe tenerse en cuenta que el principal contribuyente a la campaña del senador Thomas Carper es el segmento Seguro, que incluye las compañías de seguros de salud, vida, propiedad y automóviles, agentes y corredores. Esta industria también se interesó en la aprobación de la Ley Crapo. Consecuentemente, el comportamiento alineado con la desregulación financiera era previsible.

En los casos de los senadores Bill Nelson (Florida), Debbie Stabenow (Michigan), Gary Peters (Michigan), Joe Donnelly (Indiana), Jon Tester (Montana), y Tim Kaine (Virginia), aunque han recibido más apoyo de los segmentos Jubilados y Abogados/Bufetes de Abogados, también se han beneficiado del apoyo del segmento T&IF en buena medida.

En cierta forma, pasa lo mismo con los senadores Doug Jones (Alabama), Claire McCaskill (Missouri), Heidi Heitkamp (Dakota del Norte) y Maggie Hassan (Nuevo Hampshire). Sin embargo, el caso de la senadora Jeanne Shaheen



(Nuevo Hampshire) en un principio causa cierta extrañeza. A pesar de no haber recibido un aporte del segmento T&IF, la senadora votó a favor.

Pero ¿qué pasa con los treinta senadores demócratas (sesenta y cinco por ciento) que votaron en contra del proyecto de ley? Si bien descontamos once que no recibieron ningún aporte del segmento T&IF y seis más que recibieron cantidades más pequeñas de este segmento en comparación con otros segmentos, seguimos hablando de trece, o sea, veintiocho por ciento.

¿Podría esperarse esto o podrían estos senadores ser considerados desleales desde el punto de vista de los supuestos aquí analizados?

Aquí debemos destacar el argumento de Gordon cuando dice que un miembro no responderá a la presión del grupo cada vez que un contribuyente tenga un proyecto de ley de interés. “En primer lugar, los legisladores no quieren que sus electores piensen que pertenecen a un interés determinado. Y, en segundo lugar, el voto de los miembros no siempre es necesario” (Gordon, 2005, p. 88).

Hubo presión sobre todos los senadores demócratas. El esfuerzo se dio en la búsqueda de votos requeridos para aprobar la Ley Crapo. No es casual que tres miembros del Partido Demócrata tuvieron sus votos considerados “estadísticamente notables”, lo que significa que fueron considerados sorprendentes en esta votación. Ellos son: Doug Jones (Alabama), Debbie Stabenow (Michigan) y Maggie Hassan (Nuevo Hampshire) (GovTrack, 2018, s/p).

Los argumentos de estos senadores sugieren que sus votos, a favor de la aprobación de la Ley Crapo, fueron de naturaleza pragmática. Afirmaron que se enfrentaban a una situación en la que debían pensar en lo que era mejor para la economía local. Pero el hecho es que estos senadores, así como los demás compañeros que votaron a favor, tuvieron aumento en los aportes provenientes de este sector. En la suma global de la contribución del sector a estos senadores demócratas, hubo un aumento de alrededor del dieciséis por ciento en la comparación entre los ciclos 2013-2018 y 2015-2020. Un caso que llama mucho la atención es el senador Doug Jones, quien tuvo un incremento del ciento cuarenta y seis por ciento en el aporte proveniente de este sector de un periodo a otro.

Por otro lado, los veintiocho por ciento de los demócratas que resistieron a las presiones, votando en contra, pueden haber sufrido el costo político. Por el momento lo que se verifica es que ha habido una reducción en el nivel de contribución de este segmento a estos senadores. Y en la suma global de la contribución del segmento a estos senadores demócratas, hubo una reducción de alrededor del veintiuno por ciento de un periodo a otro.

Sin embargo, para afirmar esto de manera más contundente requeriría una investigación más profunda, es decir, presentar un mayor número de casos

estudiados. De hecho, Gordon (2005) llama la atención precisamente sobre la ventaja de incluir una gran cantidad de proyectos de ley que abordan diversas áreas temáticas y grupos con intereses diferentes. Para que sea posible determinar si las contribuciones de campaña afectan los votos en circunstancias específicas.

## 5 CONCLUSIÓN

Este artículo buscó evaluar la suposición de que exista una relación entre las contribuciones financieras de los diferentes segmentos de donantes de campañas electorales y el comportamiento de la votación legislativa, especialmente cuando la contribución se conceptualiza como algo atribuido con el propósito de establecer conexiones personales, accesos, obligación, reciprocidad.

Aunque Clawson, Neustadt y Weller (1998) y Gordon (2005) utilizan el término *presente*, que generalmente se interpreta como objeto de espontaneidad, gratuidad, algo atribuido al otro con el propósito de agradecerlo, de demostrar aprecio, amistad genuina, se entiende aquí que tal término no equivale a tales interpretaciones. Los autores lo utilizan para referirse a algo atribuido al otro para llamar su atención y, principalmente, no es un gesto espontáneo. Hay una expectativa de retorno, aunque este no es necesariamente en una fecha acordada.

Al estudiar el comportamiento de los senadores estadounidenses en la votación respecto a la aprobación de las dos legislaciones financieras – Ley Dodd-Frank y Ley Crapo – más importantes desde la Gran Recesión, es decir, la crisis de finales de los años 2000, con este tipo de lente analítica, intentamos identificar mejor la relación entre los senadores y los segmentos que más contribuyeron a sus campañas electorales.

Se encontró que la Gran Recesión interrumpió el estado de cosas a favor de los agentes económicos del sector financiero que prevalecieron durante años. En ese momento, los demócratas, que estaban a cargo de la Presidencia y el Congreso, fueron llamados a actuar de una manera que estuviera más alineada con la indignación pública. Sería razonable suponer que el paquete de rescate garantizado por el Estado sólo podría ser justificado por los legisladores demócratas ante el público en general si hubiera medidas para controlar los excesos de los agentes económicos en el sector financiero. A pesar de que habían contribuido con fondos de campaña, incluso de senadores demócratas.

No comprometerse con la agenda de los derechos de los consumidores en un momento crucial podría tener un costo político desmesurado. Así, el contexto político a nivel nacional condicionó predominantemente el comportamiento de los senadores demócratas en la votación sobre la Ley Dodd-Frank.

Con la Ley aprobada y lista para ser implementada de hecho, los agentes económicos del sector financiero se movilizaron más intensamente. Como se señala en el texto, en 2012, el segmento de Títulos & Inversiones Financieras (T&IF) encabezó el ranking de contribuciones de campaña, alcanzando un aumento extraordinario en comparación con las cifras de 1990. Actuando de manera coordinada con agentes políticos y legisladores, estos agentes buscaron revertir la regulación para contemplar sus intereses. En concreto, el esfuerzo se dio en la búsqueda de votos para aprobar la Ley Crapo.

Si los aportes dados han de ser interpretados como un material esencial para la construcción de relaciones, puertas de acceso, y sus efectos sobre los votos como un despliegue de la relación desarrollada por ese *presente*, la identificación de las circunstancias más susceptibles de generar contraparte es clave para caracterizar la relación entre las contribuciones financieras de los segmentos económicos y el comportamiento del voto legislativo.

La reanudación del poder por parte del Partido Republicano y la extraordinaria situación económica del país constituyeron el escenario ideal para lograr los objetivos de los agentes económicos interesados en la desregulación del sector financiero.

No es por buena voluntad que el segmento de T&IF aparece como un fuerte colaborador de las campañas republicanas. Lo mismo ocurrió durante el período relativo a la votación de la Ley Dodd-Frank y más aún en el período en que se aprobó la Ley Crapo. Los senadores republicanos constituyen la mayoría llamada “natural” caracterizada por Gordon (2005), lo que garantiza los intereses de ese segmento.

Pero contemplar los intereses de los agentes económicos en el sector financiero, solo tiende a volverse sostenible con el fortalecimiento del voto de los demócratas. Luego, se percibe un esfuerzo de estos agentes por cautivar la lealtad de los senadores demócratas. Según Gordon (2005), si un proyecto de ley es importante para un grupo de interés y el apoyo de ciertos miembros es necesario para el resultado de esa votación, la presión sobre tales miembros aumenta. Además, es más probable que apoyen la posición del grupo basándose en la obligación implícita producida por las contribuciones de dicho grupo.

De hecho, un número significativo de senadores demócratas votaron a favor de la Ley Crapo (35 por ciento del total de demócratas). Número suficiente para aprobar la Ley. Y esto puede ser un reflejo del desempeño de los segmentos interesados en la desregulación financiera. El segmento de T&IF aparece como uno de los principales colaboradores de las campañas de los demócratas respectivos. Del aporte total del segmento atribuido a senadores demócratas, este grupo se

quedó con el 39 por ciento de las contribuciones totales del sector entregadas a todos los demócratas (a favor y en contra).

Al mismo tiempo se notó que algunos senadores demócratas votaron en contra a pesar de que también recibieron apoyo sustancioso de este segmento. Se puede pensar que estos comportamientos han sido pasados por alto por el segmento T&IF ya que se aseguró el número suficiente de votos y la retribución de los senadores se puede llevar a cabo en el futuro. Pero, basado únicamente en lo que hemos encontrado en esta investigación, no es seguro hacer estas afirmaciones.

De hecho, hay indicios de que los senadores que votaron en contra pueden haber sido sancionados con recortes en sus aportes de campaña atribuidos por el segmento T&IF, pero esto también podría deberse a otros factores. Esto nos lleva a decir que los supuestos discutidos aquí aún necesitan de más investigación.

## REFERENCIAS

AMADEO, K. Here's how they missed the early clues of the financial crisis. **The Balance**, 4 mayo 2020. Disponible en: <<https://bit.ly/3jm7HR9>>. Acceso en: 13 jun. 2020.

BOWMAN, R. Rückblick auf die globale Finanzkrise von 2008 – Was können Anleger aus der großen Rezession lernen? **Catana Capital**, 30 marzo 2020. Disponible en: <<https://bit.ly/38xEYmh>>. Acceso en: 18 feb. 2021.

CARDIM DE CARVALHO, F. F. **Basileia III**: novos desafios para a adequação da regulação bancária – perspectivas Anbima, nov. 2010. Disponible en: <<https://bit.ly/3BkXiuT>>. Acceso en: 11 dic. 2014.

\_\_\_\_\_. **A reforma financeira norte-americana**: a Lei Dodd/Frank – perspectivas. Anbima, feb. 2011. Disponible en: <<https://bit.ly/2WwrgwT>>. Acceso en: 11 dic. 2014.

CFI – CORPORATE FINANCE INSTITUTE. What is a Black Swan Event? 2021. Disponible en: <<https://bit.ly/3BkLEk2>>. Acceso en: 23 enero 2021.

CHOMA, R. Securities & investment: background. **OpenSecrets**, 2014. Disponible en: <<https://bit.ly/3BeLyu7>>. Acceso en: 23 de abr. de 2020.

CLAWSON, D.; NEUSTADTL, A.; WELLER, M. **Dollars and votes**: how business campaign contributions subvert democracy. Philadelphia: Temple University Press, 1998.

CRP – CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. Summary. 2020a. Disponible en: <<https://bit.ly/3gG5Rsm>>. Acceso en: 5 feb. 2020.

\_\_\_\_\_. S. How we classify contributions. 2020b. Disponible en: <<https://bit.ly/3gFqsxb>>. Acceso en: 2 mayo 2020.

DAYEN, D. How a judge became the sheriff of Wall Street. **The New Republic**, 8 abr. 2016. Disponible en: <<https://bit.ly/38kTtcl>>. Acceso en: 8 enero 2019.

DODD, C. Proceedings and debates of the 111th Congress, Second Session. **Congressional Record**, v. 156, n. 104, 14 jul. 2010. Disponible en: <<https://bit.ly/3BeQK15>>. Acceso en: 13 abr. 2020.

DONALD TRUMP now does things he criticized Hillary Clinton for. **CBS News**, 26 dic. 2016. Disponible en: <<https://cbsn.ws/3jmpaZv>>. Acceso en: 7 feb. 2019.

DURBIN, D. Proceedings and debates of the 111th Congress, Second Session. **Congressional Record**, v. 156, n. 104, 14 jul. 2010. Disponible en: <<https://bit.ly/2WpHV5U>>. Acceso en: 13 abr. 2020.

ESTADOS UNIDOS. Committee on Banking, Finance and Urban Affairs House of Representatives. Subcommittee on Financial Institutions Supervision, Regulation and Insurance. **Depository institution examination improvement act – Truth in Savings Act – Hearing**. U.S. Government Printing Office, 4 jun. 1986.

\_\_\_\_\_. Senate Vote # 208: Dodd-Frank Wall Street reform and consumer protection act – H.R. 4173 (111th). **GovTrack**, 15 jul. 2010a. Disponible en: <<https://bit.ly/3jIIIE8>>. Acceso en: 3 feb. 2020.

\_\_\_\_\_. Public Law 111-203, 21 de julio de 2010. Dodd-Frank Wall Street reform and consumer protection act. 2010b. Disponible en: <<https://bit.ly/3Dnv7NS>>. Acceso en: 10 oct. 2019.

\_\_\_\_\_. Rules and Regulations. **Federal Register**, v. 76, n. 30, 14 feb. 2011a. Disponible en: <<https://bit.ly/3ksTj8Z>>. Acceso en: 18 mayo 2015.

\_\_\_\_\_. Committee on Banking, Finance and Urban Affairs House of Representatives. Subcommittee on Financial Institutions and Consumer Protection. **Financial Security Issues Facing Older American – Hearing**. 15 nov. 2011b.

\_\_\_\_\_. Executive Office of the President. Executive Order n° 13.771, de 30 de enero de 2017. Reducing regulation and controlling Regulatory Costs. **Federal Register**, v. 82, n. 22, 2 marzo 2017a. Disponible en: <<https://www.hsdl.org/?view&did=798647>>. Acceso en: 21 feb. 2021.

\_\_\_\_\_. Executive Office of the President. Executive Order n° 13.772, de 3 de febrero de 2017. Core principles for regulating the United States financial system. **Federal Register**, v. 82, n. 25, 8 feb. 2017b. Disponible en: <<https://www.hsdl.org/?abstract&did=798761>>. Acceso en: 21 feb. 2021.

\_\_\_\_\_. Senate Vote #54 – Economic growth, regulatory relief, and consumer protection act – S. 2155 (115th). **GovTrack**, 14 marzo 2018a. Disponible en: <<https://bit.ly/3DjXFbf>>. Acceso en: 3 feb. 2020.

\_\_\_\_\_. Public Law 115-174, 24 de mayo de 2018. Economic growth, regulatory relief, and consumer protection act. 2018b. Disponible en: <<https://bit.ly/3gAAI9O>>. Acceso en: 25 de nov. 2019.

FSB – FINANCIAL STABILITY BOARD. **2020 list of global systemically important banks (G-SIBs)**. Basilea, 11 nov. 2020. Disponible en: <<https://bit.ly/3kv5cv1>>. Acceso en: 12 feb. 2021.

GORDON, S. B. **Campaign contributions and legislative voting** – a new approach. Nova York: Routledge Taylor & Francis Group, 2005.

GUILARDUCCI, T. The recession hurt americans’ retirement accounts more than anybody knew. **The Atlantic**, 16 oct. 2015. Disponible en: <<https://perma.cc/L287-A2YK>>. Acceso en: 23 de jul. 2021.

GUO, J. Trump said hedge funders were ‘getting away with murder’ – now he wants one to help run the economy. **The Washington Post**, 30 nov. 2016. Disponible en: <<https://wapo.st/3yhtiOM>>. Acceso en: 25 abr. 2020.

GUTTMAN, R. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 82, p. 11-33, nov. 2009.

KAUFMANN, Von S.; BUDE, M. Finanzkrise 2008. **Planet wissen**, 20 jul. 2018. Disponible en: <<https://bit.ly/3jmFgmb>>. Acceso en: 14 feb. 2020.

KENAGY, R.; ANDERSON, T.; FOX, M. A. Regulation and the impact of political lobbying on the investment banking area. **Journal of International Banking Law and Regulation**, n. 5, 2013.

KESSLER, G. Trump’s claim that friends ‘can’t borrow money’ because of Dodd-Frank. **The Washington Post**, 9 feb. 2017. Disponible en: <<https://wapo.st/3yyi9cJ>>. Acceso en: 25 jul. 2018.

KOSE, M. A.; SUGAWARA, N.; TERRONES, M. E. **Global recessions**. World Bank Group, marzo 2020. (Policy Research Working Paper, nº 9172).

KREGEL, J. Regulação financeira dos Estados Unidos: a lei Dodd-Frank de reforma de Wall Street e proteção ao consumidor na perspectiva atual e histórica. En: CINTRA, M. A. M.; GOMES; K. da R. (Org.). **As transformações no sistema financeiro internacional**. Brasília: Ipea, 2012.

LAZAR, A. Lawyers/law firms: background. **OpenSecrets**, 2015. Disponible en: <<https://bit.ly/3zjI4Wy>>. Acceso en: 23 abr. 2020.

RAJAN, R. G. **Fault lines** – how hidden fractures still threaten the world economy. Princeton: Princeton University Press, 2010.

RUSHE, D. Trump orders Dodd-Frank review in effort to roll back financial regulation. **The Guardian**, 3 feb. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2URAKT1>>. Acesso em: 1 nov. 2019.

SCHOEN, J. Despite critic's claims, Dodd-Frank hasn't slowed lending to business or consumers. **CNBC**, 6 feb. 2017. Disponível em: <<https://cnb.cx/2URZEC2>>. Acesso em: 18 feb. 2021.

SEITZ-WALD, A. After helping banks water down Dodd-Frank, Scott Brown tries to claim he's a Wall Street reformer. **Think Progress**, 13 sept. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3kop4Qk>>. Acesso em: 23 jul 2021.

STIGLITZ, J. E. Too big to fail or too big to save? Examining the Systemic Threats of large Financial Institutions. En: JOINT ECONOMIC COMMITTEE CONGRESS OF THE UNITED STATES, 111... **Hearing**... Washington: U.S. Government Printing Office, 21 abr. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2Y2Qh3M>>. Acesso em: 15 dic. 2016.

TALEB, N. N. **The black swan**: the impact of the highly improbable. New York: Penguin, 2008.

WALKER, D. Johnson's PIE inquired about federal funds. **Journal Sentinel**, 30 oct. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2UU4KOj>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

WARNER, J. What is a black swan event? **IG International**, 3 jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3zuPIxC>>. Acesso em: 19 enero 2021.

## INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. A revista *Tempo do Mundo* tem como propósito apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português, inglês e espanhol.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo à revista implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, dois avaliadores. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, em que os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A avaliação é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantido o sigilo dos nomes dos avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter no máximo 13 mil palavras, incluindo ilustrações (tabelas, quadros, gráficos etc.), espaços, notas de rodapé e referências.
6. O arquivo deve ser editado em Microsoft Word ou editor de texto compatível; e a formatação deve seguir os seguintes padrões: *i)* fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, parágrafos justificados; e *ii)* margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm, e direita = 2 cm. As ilustrações devem ser numeradas e conter legendas, fonte e indicação de autoria.
7. Caso o artigo possua ilustrações, estas também deverão ser entregues em separado, em arquivos específicos, nos formatos originais (editáveis).
8. As remissivas das citações ao longo do texto deverão seguir o sistema autor-data, como em: (Barat, 1978). Quando aplicável, deve-se acrescentar o número da página citada, a saber: (Barat, 1978, p. 15).
9. As referências completas deverão estar reunidas no fim do texto, em ordem alfabética, e observarem a norma NBR 6023 da ABNT.
10. Apresentar em página separada: *i)* título do trabalho em português, inglês e espanhol – em maiúsculas e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave em português, inglês e espanhol; *iii)* resumo de cerca de 150 palavras, em português, inglês e espanhol; *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, filiação profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, *e-mail* e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
11. As submissões deverão ser feitas pelo *e-mail*: [tempodomundo@ipea.gov.br](mailto:tempodomundo@ipea.gov.br).

### Itens de verificação para submissão

1. O texto deve ser inédito.
2. O texto deve estar de acordo com as normas da revista.

### Declaração de direito autoral

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não será submetido a outro periódico simultaneamente.

Os artigos selecionados passam por revisão de língua portuguesa conforme o Manual do Editorial do Ipea (disponível em: <http://www.ipea.gov.br>).

A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília.

### Política de privacidade

Os nomes e os *e-mails* fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais da revista *Tempo do Mundo*, não sendo divulgados nem disponibilizados para nenhuma outra entidade.



## **GUIDELINES FOR ARTICLE SUBMISSION**

1. *Tempo do Mundo* aims at promoting the discussion of contemporary themes. It focus on international politics and economics, welcoming multidisciplinary approaches to the essential dimensions of development such as economic, social, political and sustainability.
2. Original articles in Portuguese, English and Spanish will be considered for publication.
3. The Journal does not pay any royalties to authors and the publication of articles implies the transfer of copyrights to Ipea.
4. Submitted manuscripts will undergo at least two peer reviews. The journal uses the blind review system, so that the authors are not identified during the evaluation process. The reviewers' written evaluations will be sent to the authors, and these reviewers will remain anonymous.
5. All submissions must be original manuscripts. They must have at most 13,000 words (including charts, figures, footnotes, bibliography, etc).
6. The manuscripts must be submitted in Microsoft Word format or other compatible text editor. The format of the file must be the following: A-4 Paper (29.7 x 21 cm); margins: superior=3 cm, inferior=2 cm, left=3 cm and right=2 cm; the characters must be in font Times New Roman size 12 and 1.5 spacing, justified. The graphics - tables, charts, graphs etc - should be numbered and include subtitles. Graphics sources must be reported.
7. If the article presents graphs, figures and maps, they should also be presented in separate files in the original (editable) format.
8. Citations must use the author-date system, e.g. (Barat, 1978). If it is the case, the cited page number must also be specified, e.g. (Barat, 1978, p.15).
9. The full references should be brought together at the end of the text in alphabetical order.
10. The following must be presented in a separate cover page: *i)* title in Portuguese, English and Spanish – in capital and bold letters; *ii)* up to five keywords in Portuguese, English and Spanish; *iii)* a summary of about 150 words in Portuguese, English and Spanish; *iv)* JEL classification; and *v)* personal information: the author(s) full name, academic qualifications, professional experience and/or current field(s) of interest in research, institutional affiliation, address, e-mail and phone number. If the work has more than one author, they should be listed according to their respective contributions to the article.
11. Submissions must be sent to the following e-mail address: [tempodomundo@ipea.gov.br](mailto:tempodomundo@ipea.gov.br).

### **Items verified upon submission**

1. The article is original.
2. The article is in accordance with the editorial rules of the Journal.

### **Copyrights declaration**

By submitting an article, the author authorizes its publication by the Institute for Applied Economic Research (IPEA) and agrees not to submit it for publication elsewhere.

The articles written in Portuguese undergo a grammatical and orthographical review, according to Ipea's Editorial Manual (available at: <http://www.ipea.gov.br>).

The Journal does not pay any royalties to the authors of published articles. The owner of the copyrights is IPEA, with headquarters in Brasília, Brazil.

### **Privacy policy**

The names and emails submitted will only be used for editorial purposes by *Tempo do Mundo*, and will not be published or given to any other institution.

## INSTRUCCIONES PARA LA SUMISIÓN DE ARTÍCULOS

1. La revista *Tempo do Mundo* tiene por objetivo promover discusiones sobre cuestiones contemporáneas. Su ámbito es el de la política y economía internacionales, con enfoques plurales en dimensiones clave del desarrollo, como cuestiones económicas, políticas y relacionadas a sostenibilidad.
2. Serán considerados para publicación artículos originales escritos en portugués, inglés o español.
3. Las contribuciones no son pagadas y la sumisión de un artículo resulta en la transferencia de los derechos de autor al Ipea, en el caso de que se lo publique.
4. El trabajo sometido será evaluado por al menos dos evaluadores. En esta etapa, la revista utiliza el sistema *blind review*, en el que no se identifican los autores en ningún momento. La evaluación es registrada por escrito y enviada a los autores, manteniéndose la confidencialidad de los evaluadores.
5. Los artículos, siempre inéditos, deben tener hasta 13 mil palabras, incluyéndose las ilustraciones (tablas, cuadros, grafos etc.), espacios, notas al pie y referencias.
6. El archivo debe ser editado en Microsoft Word u otro editor de texto compatible; y el formato debe seguir el siguiente estándar: i) fuente Times New Roman, tamaño 12, espacios 1,5 párrafos justificados; márgenes: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, izquierda = 3 cm, y derecha = 2 cm. Las ilustraciones deben ser enumeradas y traer leyendas, fuentes y referencias.
7. Si el artículo contiene ilustraciones, las mismas deberán también ser enviadas en separado, en sus formatos originales y editables.
8. Citaciones en el texto deben seguir el estándar autor-fecha, como en (Barat, 1978). Cuando sea el caso, también se debe especificar la página de la citación, como en (Barat, 1978, p. 15).
9. Referencias completas deben venir al fin del texto, por orden alfabético.
10. Debe presentarse en una página separada: i) título del artículo en portugués, inglés y español, en letras capitales y negritas; ii) hasta 5 palabras clave en portugués, inglés y español; iii) resumen de más o menos 150 palabras en portugués, inglés y español; iv) clasificación JEL; y v) informaciones personales del autor: nombre, títulos académicos, afiliación profesional y/o institucional; área(s) de interés en la investigación, dirección, correo electrónico y teléfono. Si el trabajo tiene más de un autor, se los debe ordenar según el grado de contribución.
11. Sumisiones deben ser enviadas al correo electrónico: [tempodomundo@ipea.gov.br](mailto:tempodomundo@ipea.gov.br).

### Elementos verificados en la sumisión

1. El texto es inédito.
2. El texto sigue las reglas de la revista.

### Declaración de derechos de autor

La sumisión del artículo autoriza su publicación y resulta en el compromiso de que el mismo no va a ser sometido a otra revista simultáneamente.

Los artículos elegidos en portugués son sometidos a revisión según el Manual Editorial de Ipea (disponible en: <http://www.ipea.gov.br>).

Las sumisiones no son pagadas. El titular de los derechos de autor de los artículos es Ipea, con sede en Brasilia.

### Política de privacidad

Nombres y direcciones electrónicas informadas son para uso exclusivo de la Equipe Editorial de la revista *Tempo do Mundo*, no habiendo ninguna divulgación de los mismos a terceros.



## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Chefe do Editorial**

Reginaldo da Silva Domingos

#### **Supervisão**

Carlos Henrique Santos Vianna

#### **Revisão**

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Matheus Tojeiro da Silva (estagiário)

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos (estagiária)

#### **Editoração**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota (estagiária)

#### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

#### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

#### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)





## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL