

As medidas econômicas frente à pandemia da Covid-19: mapeando o debate de política econômica no Brasil

Economic measures against Covid-19 pandemic: mapping the economic policy debate in Brazil

Las medidas económicas de combate a la pandemia de Covid-19: mapeando el debate de política económica en Brasil

Recebido: 04/09/2020 | Revisado: 13/09/2020 | Aceito: 14/09/2020 | Publicado: 14/09/2020

Raime Rolando Rodríguez Díaz

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7288-064X>

Universidade Federal Fluminense, Brasil

E-mail: raime0diaz@gmail.com

Carlos Alberto Ramos Torres

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8022-0131>

Universidade Federal do Paraná, Brasil

E-mail: carlos.torres@ufpr.br

Milena Lidia Alves Martins

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2926-6999>

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil

E-mail: mila.martins.2017@aluno.unila.edu.br

Guilherme Henrique Santos Gamito

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0928-0067>

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil

E-mail: ghs.gamito.2019@aluno.unila.edu.br

Resumo

O propósito geral deste ensaio é contribuir direta ou indiretamente com o estudo das controvérsias presentes na ciência econômica. Situado no contexto da pandemia da COVID-19, procurou-se mapear e analisar os principais posicionamentos e propostas de política econômica presentes na esfera do debate público brasileiro para fazer frente ao problema, identificando os possíveis fundamentos teóricos que estão por trás das mesmas. A estratégia metodológica foi baseada na análise de conteúdo e sistematização dos posicionamentos levantados num intervalo de tempo de 15 de março a 15 de julho de 2020. Parte-se do

pressuposto que é necessária a intervenção estatal e que há um componente ideológico e teórico-metodológico embutido nas recomendações de política. A principal conclusão é que existe uma clivagem clara entre os economistas que defendem um programa de intervenção sistemática frente àqueles que apenas recomendam a intervenção excepcional. Observou-se que, as discordâncias e controvérsias entre especialistas está menos relacionada aos “acertos e erros” da política econômica em si, mas, influenciadas em boa medida pelos diversos fundamentos e pressupostos que eles trazem consigo na sua formação e trajetória.

Palavras-chave: Política econômica; COVID-19; Controvérsias; Debate público; Brasil.

Abstract

This essay aims to contribute directly or indirectly to the study of controversies present in economic science. Situated in the context of the "COVID-19" pandemic, we seek to map and analyze the main economic policy positions and proposals present in the Brazilian public debate to confront the problem, identifying the possible theoretical foundations behind them. The methodological strategy was based on the analysis of the content and systematization of the positions raised in a time interval from March 15th to July 15th, 2020. It is assumed that state intervention is necessary and that there is an ideological and theoretical-methodological component embedded in policy recommendations. The main conclusion is a clear divide among economists who advocate a systematic intervention program against those who only recommend exceptional intervention. It is clear that disagreements and controversies among experts are less related to the "hits and misses" of economic policy itself, but largely influenced by the various foundations and assumptions they bring with them in their educational background and trajectory.

Keywords: Economic policy; COVID-19; Controversies; Public debate; Brazil.

Resumen

El propósito general de este ensayo es contribuir directa o indirectamente con el estudio de las controversias presentes en la ciencia económica. En el contexto de la pandemia de COVID-19, buscamos mapear y analizar las principales posiciones y propuestas de política económica presentes en la esfera del debate público brasileño para enfrentar el problema, identificando los posibles fundamentos teóricos que están por detrás de los mismos. La estrategia metodológica se basó en el análisis de contenido y sistematización de las posiciones levantadas en un intervalo de tiempo de 15 de marzo a 15 de julio de 2020. Partimos del presupuesto que es necesaria una intervención del Estado y que hay un componente

ideológico y teórico-metodológico incrustado en las recomendaciones de política. La principal conclusión es que existe un clivaje claro entre los economistas que defienden un programa de intervención sistemático contra aquellos que solo recomiendan una intervención excepcional. Queda claro que, los desacuerdos y controversias entre expertos está poco relacionada con los "aciertos y errores" de la política económica en sí, sino que son más influenciados por los diversos fundamentos y presupuestos que ellos tienen consigo en su formación académica y trayectoria.

Palabras clave: Política económica; COVID-19; Controversias; Debate público; Brasil.

1. Introdução

A pandemia da COVID-19 tem modificado o cenário econômico internacional e despertado o interesse de grande parte da sociedade brasileira no debate sobre política econômica. A ameaça da pandemia fez com que os governos do mundo tivessem que agir rapidamente para conter a propagação da doença. Neste novo contexto, são demandadas políticas públicas que amenizem a crise sanitária e econômica. Por isso, os governos têm adotado estratégias de contenção da doença por meio de quarentena, isolamento social e, em algumas regiões, bloqueio total, somadas a políticas monetárias e fiscais expansionistas¹ para o gerenciamento da crise e o suporte aos sistemas de saúde.

Dessa forma, controvérsias e divergências emergem no debate público entre diferentes perspectivas teórico-metodológicas da ciência econômica. Entre os vários questionamentos, podemos destacar aqueles relacionados ao papel do Estado no sistema econômico. Deveria o Estado intervir de forma excepcional ou sistemática na economia? Quais devem ser seus instrumentos de intervenção? Havendo a intervenção, quais os resultados esperados? Para estes questionamentos há diferentes abordagens que oferecem variadas respostas e receitas de terapêutica econômica. Tudo isto conforma um controverso universo de ideias que, muitas vezes, acaba influenciando o rumo econômico das nações e que, no contexto atual, pode significar a diferença entre a vida e a morte de muitas pessoas, inclusive no curtíssimo prazo.

¹ Políticas expansionistas são as que estimulam a atividade econômica e geram crescimento do produto e da renda. Exemplo: no cenário global encontramos os juros internacionais praticamente em zero e aumentos de liquidez muito mais intensos que os de 2008/2009, além de aumentos consideráveis nos gastos públicos.

O espírito deste ensaio² é contribuir, direta ou indiretamente, com o estudo das controvérsias presentes na ciência econômica, especificamente, no marco da COVID-19 como problemática global. Almejamos mapear e compilar os principais posicionamentos e propostas de política econômica que aparecem na esfera do debate público brasileiro para combater os nocivos efeitos da pandemia. Partimos do pressuposto que, diante da atual situação excepcional, existe um consenso generalizado da necessidade de intervenção estatal na economia; as discordâncias são em relação à natureza e durabilidade dessa intervenção.

É importante ressaltar que, em cada posição analisada, está embutida uma tradição teórico-metodológica da economia, e, em alguns casos, um perceptível componente ideológico³. Estes elementos influenciam tanto na interpretação do diagnóstico da crise que atravessa o Brasil desde antes da pandemia, assim como, nas possíveis soluções que possam ser apresentadas, durante ou depois da mesma. Porém, é necessário alertar que, embora a relevância do debate sobre política econômica seja evidente, a complexidade e amplitude do tema levarão a uma análise provavelmente incompleta neste primeiro texto exploratório.

Considerando o dito anteriormente, optou-se por limitar a análise ao debate sobre o cenário macroeconômico e os fundamentos da política econômica que, tacitamente, estão por trás de cada uma das propostas. Inevitavelmente, mas em segundo plano, foram resgatados alguns elementos do debate sobre economia política que cerceiam as perspectivas em questão e suas relações recíprocas.

2. Metodologia

A estratégia metodológica deste ensaio contempla duas fases. A primeira, uma breve revisão bibliográfica, no intuito de situar e contextualizar histórica e teoricamente as posições de política econômica enfrentadas frequentemente no debate de forma tácita. O principal intuito é apreender, de forma geral, os fundamentos teóricos empregados na retórica econômica, seguindo a linha de McCloskey (1998), Klammer (2007), entre outros. Adicionalmente, partiu-se do pressuposto de que os diversos atores do debate público na economia brasileira acreditam na necessidade de intervenção do Estado na atual conjuntura.

² Este trabalho é resultado das discussões desenvolvidas no projeto de extensão “Ciclo de Debates: Controvérsias da Ciência Econômica” da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA).

³ Os componentes ideológicos referidos são equivalentes aos identificados como “ideologia particular” pelo sociólogo alemão Karl Mannheim no seu livro *Ideologia e utopia: introdução à sociologia do conhecimento*, de 1929.

A segunda parte consistiu em levantar a partir de diversos jornais⁴ e veículos de difusão (blogs, streaming, sites de universidades e de institutos de pesquisa, redes sociais oficiais, etc.) as principais tendências dos posicionamentos sobre política econômica presentes no debate público brasileiro que respondem aos problemas da crise econômica no marco da pandemia. O recorte temporal vai desde 15 de março até 15 de julho de 2020.

A partir dos debates levantados foi realizada uma análise de conteúdo. Trata-se de um procedimento clássico de pesquisa qualitativa que consiste na descrição sistemática e analítica de textos/comunicações para a construção de categorias sintéticas que permitam verificar hipóteses e ou levantar problemas de pesquisa (Goode & Hatt, 1972; Bardin, 1991). O estudo foi dividida em três fases, conforme Gil (1994): i- pré-análise, baseada na organização do conteúdo a ser avaliado e o levantamento de algumas hipóteses iniciais; ii- exploração do material, que consiste na codificação das unidades de registro e construção de categorias⁵; iii- tratamento dos dados e tabulação dos resultados.

3. Contextualização

As controvérsias sobre o funcionamento das políticas econômicas brasileiras estão perpassadas por um complexo e imenso debate interpretativo que abrolha no próprio mundo acadêmico do país. Há numerosas análises teóricas e estudos empíricos que, embora profundos e consistentes, recaem com certa frequência em “vieses” na forma como são interpretados os processos de implementação, formulação e efeitos das políticas fiscais e monetárias. Outrossim, as comentadas controvérsias são plausíveis de análise e comparação, por duas razões principais: primeiro, existe uma base interpretativa e analítica composta por alguns acordos implícitos entre os atores, que permite um entendimento dos principais pontos de divergência. Segundo, as perguntas básicas são suficientemente semelhantes para partir de pressupostos conceituais relativamente parecidos.

⁴ Estadão, Folha de São Paulo, Globo, UOL, Yahoo, Isto é, Nexô, dentre outros. De igual forma foram mapeados alguns blogs e sites desenvolvidos por economistas relevantes da esfera acadêmica pública e privada, assim como de alguns *think tanks* e instituições com presença na esfera econômica nacional.

⁵ Um dos trabalhos consultado nesta fase foi Cantu (2009) quem analisou sociologicamente a produção de ciência econômica no Brasil da primeira década do século XXI utilizando a análise de correspondências. As clivagens encontradas pelo autor auxiliaram o presente ensaio para uma melhor classificação das posições de política econômica presentes no debate público, considerando as concepções sobre o papel do Estado na economia e a forma metódica de fazer as análises (ortodoxia vs heterodoxia).

Entendido isso, é possível começar a breve revisão reconhecendo que a história dos debates econômicos no Brasil é extensa e profusa. Dessa forma, evidencia-se na literatura brasileira diversos registros, mapeamentos e análises das ideias econômicas involucradas nesses processos. Entre os mais relevantes estudos dos debates econômicos do século passado, por exemplo, encontramos os que abordam os rumos e características da industrialização brasileira (Fonseca & Salomao, 2017), as políticas agrícolas (Ghinoi, Junior, & Piras, 2018) e o desenvolvimento rural (Navarro, 2020), o relacionado à distribuição e desigualdade de renda (Hoffmann, 2001; Gandra, 2005) e à natureza e dinâmica da inflação brasileira (Coutinho, 1981; Simonsen, 1985; Bresser-Pereira, 1996).

Como a revisão do presente capítulo abarca somente a últimas décadas, pode ser favorável para o entendimento da história recente esclarecer alguns pontos fundamentais acerca do desenvolvimento das instituições macroeconômicas brasileiras. Em primeiro lugar, em relação à capacidade do Estado brasileiro de intervir e ditar os rumos da política econômica, sabe-se pelos estudos de Serra & Afonso (2007) que desde a independência no ano 1822, os ciclos políticos fortemente alternados entre governos mais ou menos autoritários tiveram efeitos muito relevantes na centralização e descentralização financeira e fiscal. Alguns gastos sociais básicos, como os relacionados à saúde e à educação, passaram a ser cada vez mais influenciados pelas prefeituras, de forma que ocuparam parte da posição inicialmente exercida pelos governos dos estados e o Federal (Afonso, Araújo & Fajardo, 2016).

Em segundo lugar, o governo da ditadura militar, iniciada em 1964, adotou uma série de reformas econômicas que assentaram as bases das instituições que moldam as políticas macroeconômicas no Brasil ainda hoje. Por último, nos anos 80 e 90 o Brasil sofreu um processo inflacionário severo que culminou com a implantação do Real como moeda única de circulação legal e com a adoção do “Tripé Macroeconômico” baseado em: i- metas fiscais com as quais o governo se compromete a respeitar e cumprir um determinado patamar de receitas e gastos; ii- perseguir metas de inflação (piso e teto) estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e iii- manter um sistema de câmbio flutuante no qual o mercado de câmbio determina o valor do Real brasileiro frente às moedas estrangeiras a partir das dinâmicas de oferta e demanda no mercado de câmbio. As medidas do tripé foram norteadoras da política nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula, flexibilizadas em 2006 e fortemente debatidas ao longo dos governos Dilma (Bresser-Pereira, 2013; Barbosa Filho, 2017).

A última década (2011-2020) foi protagonista de complexas dificuldades para a economia brasileira. Já em 2017, estava claro que seria a pior década em termos de crescimento dos últimos 120 anos, inclusive pior do que a conhecida “década perdida” dos anos 80 (Pessôa, 2017). Até 2019, o crescimento médio da última década era de 0,8% ao ano. No entanto, os seus primeiros anos não pareciam nada desalentadores. O Brasil apresentava uma taxa de crescimento em 2010 de 7,5%, último ano da década anterior, e entre 2011 e 2013 a taxa média de crescimento foi de 3,0% ao ano.

Foi a partir de 2014 que a economia brasileira começou sua queda. A profunda recessão econômica se estendeu até 2016 e a partir desse ano começou um processo de recuperação que se mostrou lento e gradual. Durante a recuperação (até 2019), vários acontecimentos e processos como a greve dos caminhoneiros, o rompimento da barragem em Brumadinho, a guerra comercial entre Estados Unidos e China e a crise argentina dificultaram que uma performance mais favorável nos mercados brasileiros fosse alcançada. Contudo, as principais projeções econômicas para o ano de 2020 indicavam um crescimento do produto em torno de 2,0%.

Em relação à política monetária, após consecutivas reduções da taxa de juros pelo Banco Central do Brasil (BCB) ela alcançou a mínima histórica de 7,25% a.a. entre 2012 e 2013 (Cagnin, Prates, Freitas, & Novais, 2013). Nesse cenário os estoques de crédito apresentaram um considerável aumento em um curto período. A partir de 2013, a Selic começa a crescer novamente até o ano de 2016, onde iniciam novas rodadas de recorte que prevaleceram até o final da década com novos mínimos históricos (Bacha, 2016).

Na política fiscal, o período 2011-2014 é marcado por uma política de desonerações, diminuição de impostos e aumento de subsídios. Porém, com o surgimento de déficits primários em 2014, o governo passa a adotar uma estratégia de ajuste fiscal. Em 2015 ocorre um ponto de inflexão, com o início da fase de consolidação fiscal via corte de gastos. Com o alto peso das despesas e obrigações orçamentárias do Estado, a consequência foi um ajuste nos gastos discricionários. Ou seja, os investimentos públicos, nesse contexto, foram consideravelmente reduzidos. Por exemplo, entre os anos 2014 e 2015 os investimentos públicos reais do Governo Federal sofreram queda de aproximadamente 40% (Dweck, E. & Teixeira, 2017).

A partir de 2016 frente à crescente dívida, o governo adota uma postura gradualista e de longo prazo nos seus objetivos orçamentários com a aprovação da Emenda Constitucional

número 95/2016⁶ do teto de gastos. Essa tendência só foi interrompida com as medidas tomadas pelo governo brasileiro no combate ao coronavírus.

Um dos debates econômicos mais importantes da última década foi sobre as origens da recessão (2014 e 2016). No debate público e intelectual brasileiro, uma parte dos economistas defende que a crise foi provocada e influenciada fundamentalmente por fatores internos, alguns culpando especialmente a “Nova Matriz Econômica” instaurada entre os governos de Dilma Rousseff; enquanto outros apontam a tradição de excessivo gasto público e a estrutura deste gasto como o principal problema, apontando, dessa forma, a importância de fatores estruturais. Alguns autores e analistas, embora não seja a opinião majoritária, propõem o setor externo e o cenário internacional desfavorável como causas principais da crise brasileira (Paula, 2017; De Holanda Barbosa, 2015; Oreiro, 2017; Manzi, 2016).

3.1 Radiografia da Política Monetária na Pandemia

A política monetária (PM) conforma um dos principais conjuntos de medidas que o Brasil pode usar para estimular a atividade econômica frente à crise. O Banco Central do Brasil (BCB), fazendo uso dos mecanismos tradicionais da PM, tem realizado precocemente cortes na taxa básica de juros (SELIC) e na taxa de empréstimos consignados com aumento forte da liquidez dado por diversos mecanismos, sendo um dos mais importantes a redução do compulsório dos depósitos a prazo.

Os defensores dessa recente política, entre eles o ministro da economia, Paulo Guedes e outros renomados economistas junto a economistas de cunho ortodoxo, acreditam que essas medidas permitem limitar rapidamente o contágio da crise ao setor financeiro. O escopo que sustenta tal posição consiste em que uma retração dos mercados de capital e de crédito dificultariam o financiamento da atividade produtiva e do consumo necessários para atenuar os impactos negativos da crise. Além disso, juros baixos diminuem o crescimento da dívida pública dando margem para os novos gastos frente à crise.

Por outro lado, os economistas críticos da política anteriormente mencionada, principalmente keynesianos e outros de cunho heterodoxo, duvidam da efetividade de tais políticas afirmando que os instrumentos tradicionais da PM encontram-se comprometidos pela conjuntura atual. Segundo eles, no caso da taxa de juros, esta se encontra num nível tão

⁶ A Emenda Constitucional nº 95/2016 instaurou o Novo Regime Fiscal da União limitando os gastos públicos por vinte anos. Detalhes em: (<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos>, recuperado em 03 setembro, 2020).

baixo que qualquer ampliação da oferta de moeda será retida pelo público. Além disso, reduções nas taxas de juros tendem a demorar vários meses para incentivar a oferta de crédito. Assim, no caso da expansão do M1⁷, considerando que a moeda impressa pelo BCB passa pelos bancos comerciais antes de chegar ao público. Tais economistas, críticos das recentes medidas de PM afirmam que, em períodos de incerteza como o atual, os agentes econômicos são dominados pela preferência pela liquidez e tendem a empossar o dinheiro, dificultando assim que este chegue às famílias.

Cabe salientar a emergência de algumas propostas de PM não convencionais, como por exemplo, as operações de redesconto para a economia real ou exigências rígidas para que os bancos comerciais repassem a liquidez às famílias. No entanto, a maior parte dos economistas críticos das políticas tradicionais tende a acreditar que, na atual conjuntura, é necessário protagonismo da política fiscal frente à crise do coronavírus. Dessa forma, o atual debate econômico mais desenvolvido gira em torno das políticas orçamentárias ou fiscais.

3.2 Radiografia da Política Fiscal na Pandemia

Em relação às Políticas Fiscais (PF), as ações do Estado até o momento da pesquisa consistiram em: i- transferência de renda via “Auxílio Emergencial”; ii- crédito extraordinário ao Sistema Único de Saúde (SUS); iii- isenção, postergação ou redução de diversos de impostos, tributos e contribuições; iv- antecipação do Imposto de Renda (IR); v- complementação do seguro desemprego; e vi- as transferências a estados e municípios.

Diversos economistas e analistas políticos, argumentando contra a insuficiência de algumas das medidas anteriormente citadas para atenuar os impactos negativos da crise, defendem uma PF mais agressiva e sistemática. Além de questionamentos sobre problemas de execução de algumas dessas medidas por parte do Governo, particularmente das transferências do Auxílio Emergencial, um dos principais pontos da crítica se encontram focalizada no mercado de trabalho. Especificamente, segundo eles, a complementação de renda se mostra problemática porque, embora possa amenizar um pouco a queda dos salários, ela foi feita a partir de uma deliberação por parte do ministério de permitir a redução salarial, de forma que o possível resultado dessa política seja uma redução do salário nominal para uma grande parte dos trabalhadores.

⁷ O M1 é a oferta monetária mais líquida, já que inclui a moeda em poder do público (papel-moeda e moeda metálica) e os depósitos à vista nos bancos comerciais.

Na discussão sobre as transferências a estados e municípios, alguns analistas afirmam que as condições para recebê-las são extremamente restritivas, especificamente pelo impedimento de aumentar despesas com pessoal e salários de servidores públicos. Em outras palavras, as críticas às medidas de PF do governo giram em torno da descompensação das próprias medidas por alguns dos seus efeitos, que, em última instância, resultam ser contracionistas⁸.

Enquanto isso, os defensores de uma política fiscal menos agressiva e de caráter excepcional mostram-se preocupados pela execução de gastos exagerados numa conjuntura fiscal que já era “desfavorável” para o Brasil, mesmo antes da pandemia, com uma dívida pública de 76% do PIB. Nesse sentido, defendem uma separação radical da política fiscal de curto prazo para uma de longo prazo, com medidas excepcionais que não “contaminem” o orçamento regular da União nos próximos anos. Em consequência, sugerem evitar a realização de despesas permanentes para lidar com a crise, focalizando os gastos no curto prazo, e se mostram favoráveis às medidas adotadas pelo governo.

Em relação à complementação do seguro desemprego, defendem que, embora possa existir certa queda dos salários nominais, tal medida protege as taxas de desemprego e as empresas. De igual forma, acreditam na necessidade das transferências a estados e municípios para compensar a perda de arrecadação provocada pela crise. Porém, para estes economistas mais conservadores, a manutenção de tais políticas no longo prazo pode ser um erro fatal. Acreditam que manter um Estado altamente intervencionista depois da crise pode provocar ainda mais distorções nos preços relativos e nas decisões de investimento, estrangulando as empresas e dificultando que a economia adquira o dinamismo necessário para se recuperar.

Em última instância, as discussões sobre PF tendem a desencadear o debate sobre a preservação ou não da Emenda Constitucional nº 95/2016 e sobre quais seriam as características da reforma tributária pendente na agenda econômica do governo. Os defensores de uma política de caráter excepcional ou emergencial acreditam que o teto de gastos precisa ser mantido, principalmente, para viabilizar uma desaceleração da dívida pública no longo prazo, permitindo assim a atração de investimentos ao Brasil e uma melhora no ambiente de negócios. Consequentemente, são favoráveis ao chamado “orçamento de guerra” (PEC 10/2020) enquanto dura a pandemia e seus efeitos.

⁸ Uma política contracionista é uma articulação realizada pelo Governo para contrair o rendimento da economia de um país.

Por outro lado, aqueles que acreditam numa política sistemática e agressiva por parte do Governo propõem eliminar ou reformar o teto de gastos, sugerindo, em alguns casos, a sua substituição por uma regra de gastos mais flexível em momentos de contração econômica. Os argumentos contra o teto de gastos são diversos e existem inclusive antes da crise sanitária. Um dos mais difundidos era que, ao impor um crescimento real nulo para todo o conjunto de gastos primários⁹, o crescimento inevitável dos gastos com a previdência nos próximos anos levaria inevitavelmente a um colapso do teto de gastos.

Porém, o componente das contas do Estado que mais atenção está recebendo atualmente com a crise do coronavírus é o investimento. Muitos economistas heterodoxos recomendam excluir o componente investimento público do teto de gastos porque ele é fundamental para acelerar a taxa de crescimento. Com um ritmo de crescimento maior que a taxa de juros é possível reduzir a relação dívida/PIB, embora se mantenha o déficit nas contas primárias.

Por fim, a realização urgente da reforma tributária aparece como uma importante pauta para os defensores da intervenção excepcional. O argumento central dos ortodoxos é que esta pode ajudar a aliviar a pressão nas contas públicas e desacelerar a trajetória crescente da dívida, além de diminuir a ineficiência no sistemas de preços causadas por tributos excessivos. Por outro lado, os defensores de políticas agressivas, expansivas e sistemáticas, no sentido fiscal, consideram que a reforma tributária, além de melhorar a eficiência da tributação, deve priorizar a progressividade no sistema tributário e objetivar uma sociedade mais igualitária.

4. Resultados

Como resultado da análise de conteúdo dos diversos posicionamentos e controvérsias analisadas em matéria de política econômica no Brasil, apresenta-se o Quadro 1. Nele são colocados de forma resumida e simplificada os principais tópicos e recomendações pautadas pelos economistas no debate da esfera pública. As categorias utilizadas para a classificação foram: i- o tipo de política, que versa sobre o tipo de ação do Estado; ii- a medida, tratando sobre o mecanismo de materialização da política; iii- classificação heterodoxa, pressupondo a intervenção sistemática do estado; iv- classificação ortodoxa, pressupondo a intervenção

⁹ A despesa primária é a despesa efetiva antes do pagamento de juros e outros encargos da dívida. Um dos componentes desta despesa é o gasto previdenciário.

excepcional do estado.

Quadro 1: Medidas de Políticas Monetárias e Fiscais do Governo frente às abordagens Sistêmica e Excepcional.

Tipo de Política	Medidas e Instrumentos de Política	Intervenção Sistemática / Heterodoxa	Intervenção Excepcional / Ortodoxa
Política Monetária	Corte de juros	Pouco eficiente em tempos de crise para gerar aumento de investimentos, mas diminui a dívida pública	Diminui a dívida pública e estimula o consumo
	Injeção de Liquidez	Ineficientes quando realizadas pelos instrumentos tradicionais do sistema bancário privado.	Protege o setor financeiro do contágio da crise.
Política Fiscal	Transferência de renda	Deve ser Permanente (Renda Básica Permanente)	Deve ser Temporal (Renda Básica Emergencial)
	Crédito extraordinário ao SUS	Medida eficiente	Medida eficiente
	Antecipação de renda / Isenção, redução ou postergação de impostos	Protege o consumo das famílias	Protege o consumo das famílias.
	Complementação do seguro desemprego	Permite uma queda salarial que descompensa o efeito positivo do seguro desemprego	Protege as taxas de emprego e as empresas
	Transferência a Estados e Municípios	Condições extremamente restritivas evitam a sua efetiva utilização pelos entes federativos	Deve ser utilizada para compensar a perda de arrecadação
Outros temas relevantes no debate econômico	Teto de gastos	Deve ser eliminado, substituído ou reformado.	Deve ser mantido para viabilizar uma consolidação fiscal gradual
	Reforma tributária	Priorizar igualdade e progressividade	Priorizar eficiência e iniciativa privada

Fonte: Elaboração própria (2020) a partir do levantamento e análise do debate público.

É possível observar no quadro que, *grosso modo*, existem divergências mais relevantes nas considerações de política monetária do que na política fiscal. Isso é devido, principalmente, às concepções teóricas sobre a eficácia das políticas monetárias expansionistas num cenário de juros baixos. Em relação à política fiscal existe um consenso sobre algum grau de eficácia das medidas adotadas, porém com ressalvas relacionadas especialmente à durabilidade e magnitude das mesmas. Nas últimas duas medidas fiscais se observa que as críticas heterodoxas apontam particularmente a formulações específicas da regulamentação da política que descompensa o efeito positivo destacado pelos ortodoxos. Nestas duas últimas, é plausível dizer que o “quanto se perde” de um lado e “quanto se ganha” do outro seja o fator principal para a adoção das posições apresentadas.

4.1 Fundamentações Teóricas Embutidas no Debate:

As duas posições apresentadas no quadro são fundamentadas por antigas ideias e diversas perspectivas teórico-metodológicas da ciência econômica. Por um lado, temos a posição que destaca a importância da austeridade e o equilíbrio nas contas públicas e, por outro lado, a que destaca o papel determinante do governo como agente de estabilidade e promotor de crescimento econômico.

Embora sejam muitas as ideias que sustentam a perspectiva defensora de uma atuação muito limitada e bem específica por parte do governo, os materiais analisados apontam para três fundamentos teóricos principais: “expectativas racionais” (Lucas & Sargent, 1981) a “equivalência Ricardiana” (Barro, 1996) e a “austeridade expansiva” (Alesina, Favero, & Giavazzi, 2019). Dessa forma, o argumento que os autores relacionados usaram e usam para fundamentar suas propostas de política econômica vem consolidando-se desde o século XIX. Em 1974, Robert Barro, apoiado nas ideias de David Ricardo, desenvolveu o argumento de que quando um governo aprova um programa de redução do déficit, as empresas e as famílias acreditam que no futuro vão pagar menos impostos, de forma que reduzem sua poupança, aumentam o investimento e o gasto, compensando o efeito contracionista da redução do gasto público. Os investidores, nesse cenário, se encontram dispostos a conduzir taxas de juros mais baixas, sendo o equivalente a uma política monetária expansiva.

Três décadas depois, Alberto Alesina, em diferentes artigos e livros, baseado no argumento de Ricardo-Barros e no resultado de estudos de casos empíricos usando modelos com perfeita mobilidade de capitais e expectativas racionais, argumentou que os ajustes fiscais não teriam efeitos contracionistas sobre a atividade e o emprego, de forma que uma

redução crível do déficit público diminuiria as taxas de desemprego. Muitos estudos foram publicados tentando confirmar e consolidar a perspectiva da austeridade. Um dos mais influentes, tanto no âmbito político como acadêmico, foi o de Reinhart e Rogoff (2010) que afirmava que quando a dívida de um país supera o 90% do PIB o crescimento econômico era inviável. Os dois estudos citados aqui tiveram amplo impacto no entusiasmo com que os políticos e formuladores de políticas adotaram e justificaram políticas de austeridade e de Estado mínimo ao redor do globo.

Provavelmente a obra que se contrapõe com mais força aos argumentos e estudos citados nos últimos dois parágrafos é a Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda de John Maynard Keynes (1936). Keynes afirmou que os mecanismos próprios do mercado seriam insuficientes para retomar o crescimento em cenários de depressão econômica, sendo necessária a intervenção do governo para ajustar a economia por meio de políticas anticíclicas. Em 2012, num trabalho chamado “Política Fiscal em uma Depressão Econômica”, Lawrence Summers e Bradford DeLong, mostraram evidências indicando que os investidores eram pró-cíclicos, de forma que se o governo anunciasse ajustes fiscais numa situação de restrição do crédito, os investidores antecipam mais recessão, menor renda e mais déficit, provocando fugas de capitais. Tanto na crise de 2008 como na crise da dívida europeia esses argumentos foram consolidados e obtiveram evidências favoráveis.

Nos dias de hoje, com o Brasil e o mundo enfrentando uma pandemia, pode-se perceber que os “homens práticos” estão sendo cultivados e guiados por ideias de “economistas defuntos” como Alesina, Ricardo, Barros e até o mesmo Keynes. Nesse contexto, o debate econômico e público é fundamental para guiar os rumos da política econômica num caminho, que se bem pode não ser o perfeito, ao menos seria empreendido considerando as melhores propostas e esforços intelectuais disponíveis para consulta.

5. Considerações Finais

O mapeamento realizado neste texto sobre o debate público hodierno relacionado à política econômica no Brasil mostrou que os defensores das políticas emergenciais contra a crise do coronavírus parecem acreditar num papel de necessário protagonismo das empresas no pós-crise, razão pela qual o Brasil deve facilitar a atuação do setor privado por meio da reforma tributária e do teto de gasto. Nesse sentido, a medida mais importante para gerar um aumento da produtividade do setor privado no médio prazo parece ser a Reforma Tributária, especificamente no que diz respeito à redução do custo em conformidade com a legislação

dos impostos indiretos, dado que a estrutura é muito complexa e onerosa, gerando alocação ineficiente e ociosidade.

Também foi percebido que os defensores de uma política de intervenção mais sistemática, de longo prazo, entendem que o Estado deve ter um importante papel como regulador e produtor durante e após a crise sanitária. Estes economistas tendem a acreditar que o saldo da mesma será um número enorme de empresas falidas, de forma que será inviável a retomada do crescimento exclusivamente partindo do setor privado. Os heterodoxos não encontram garantias de recuperação em “v” ou espontânea no pós-crise, sendo necessários estímulos fortes por parte do Estado para garantir uma retomada do crescimento.

Se por um lado, abundam no debate público propostas e críticas sobre o rumo da política econômica, por outro, escasseiam esclarecimentos e explicações sobre os fundamentos teóricos e metodológicos embutidos nas receitas. É importante mostrar essa outra dimensão do debate à população menos informada do assunto, no intuito de evitar a crença generalizada de que economia é só questão de opinião ou “entendimentos”.

Na ciência econômica, tantas discordâncias entre os especialistas poucas vezes estão relacionadas com acertos ou erros, e, as diferentes opiniões sobre o rumo das políticas econômicas são melhor explicadas pelos diversos fundamentos, pressupostos e evidências mais destacadas que os debatedores trazem consigo na sua formação e trajetória. Porém, os acertos e erros das políticas econômicas modificam permanentemente a relação dos teóricos com seus pressupostos e receitas, como foi possível captar nos argumentos que constantemente são trazidos ao debate pelas principais perspectivas que foram analisadas no presente ensaio.

Será necessário continuar analisando o desenvolvimento do debate público sobre política econômica, especialmente no pós-pandemia. Nesse sentido, novos estudos que possam complementar, continuar ou corrigir os resultados deste trabalho usando informações futuras e metodologias similares serão relevantes. Além disso, recomendam-se novas pesquisas incorporando uma amostra maior de países para fins comparativos, assim como maiores dimensões temporais. Em última instância, eventuais aprofundamentos nas análises poderão trazer novos *findings* sobre elementos não abordados no presente estudo.

Referências

Afonso, J. R., Araújo, E. C., & Fajardo, B. G. (2016). The role of fiscal and monetary policies in the Brazilian economy: Understanding recent institutional reforms and economic changes.

The Quarterly Review of Economics and Finance, 62, 41–55. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.qref.2016.07.005>

Alesina, A., Favero, C., & Giavazzi, F. (2019). *Austerity: When it Works and when it Doesn't*. Princeton University Press.

Bacha, E. (2016). Além da Tríade: Há como reduzir os juros?, *Instituto de Estudos de política Economic –Casa das Carças, Discussion Paper No. 17*, October.

Barbosa Filho, F. D. H. (2017). *A crise econômica de 2014/2017*. Estudos avançados, 31(89), 51-60.

Bardin, L. (1991). *Análisis de contenido* (Vol. 89). Ediciones Akal.

Barro, R. J. (1974). Ricardian Equivalence. *J. Polit. Econ*, 82, 1095-117.

Bresser-Pereira, L. C. (2013). O governo Dilma frente ao " tripé macroeconômico " e à direita liberal e dependente. *Novos estudos CEBRAP*, (95), 5-15.

Cagnin, R. F., Prates, D. M., Freitas, M. C. P. D., & Novais, L. F. (2013). A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). *Novos estudos CEBRAP*, (97), 169-185.

Coutinho, L. G., & Souza, P. R. (1981). Inflação: anotações críticas para o debate. *Brazilian Journal of Political Economy*, 1(4).

de Holanda Barbosa, F. (2015). Crises econômicas e política de 2015: origens e consequências. *Revista Conjuntura Econômica*, 69(9), 53.

DeLong, J. B., Summers, L. H., Feldstein, M., & Ramey, V. A. (2012). Fiscal policy in a depressed economy [with comments and discussion]. *Brookings Papers on Economic Activity*, 233-297.

Dweck, E., & Teixeira, R. A. (2017). *A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica*. Campinas: IE/Unicamp. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php>.

Fonseca, P. C. D., & Salomao, I. C. (2017). Brazilian industrialization: notes on the historiographical debate. *Tempo*, 23(1), 86-104.

Gandra, R. M. (2005). O debate sobre a desigualdade de renda no Brasil: da controvérsia dos anos 70 ao pensamento hegemônico nos anos 90. *História Econômica & História de Empresas*, 8(1).

Ghinoi, S., Junior, V. J. W., & Piras, S. (2018). Political debates and agricultural policies: Discourse coalitions behind the creation of Brazil's Pronaf. *Land use policy*, 76, 68-80.

Gil, A. C. (1994). *Métodos e técnicas de pesquisa social: um tratamento conceitual*. São Paulo: Atlas.

Hatt, K., & Goode, W. (1972). *Métodos em pesquisa social*. São Paulo: Cia. Editora Nacional.

Hoffmann, R. (2001). Distribuição de renda e crescimento econômico. *Estudos avançados*, 15(41), 67-76.

Keynes, J. M. (2017). *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Saraiva Educação SA.

Klamer, A. (2007). *Speaking of economics: how to get in the conversation*. Routledge.

Lucas, R. E., & Sargent, T. J. (Eds.). (1981). *Rational expectations and econometric practice* (Vol. 2). U of Minnesota Press.

Mannheim, K. (2004). *Ideología y utopía: introducción a la sociología del conocimiento* (Vol. 5). Fondo de cultura económica.

Manzi, R. H. D. (2016). O fim do superciclo das commodities internacionais e seus reflexos na economia brasileira. *Conjuntura internacional*, 13(1), 36-43.

McCloskey, D. N. (1998). *The rhetoric of economics*. Univ of Wisconsin Press.

Navarro, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *Estudos avançados*, 2001, vol. 15, no 43, p. 83-100.

Oreiro, J. L. (2017). A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. *Estudos Avançados*, 31(89), 75-88.

Paula, L. F. D., & Pires, M. (2017). Crise e perspectivas para a economia brasileira. *Estudos avançados*, 31(89), 125-144.

Pessôa, S. (2017). Diagnóstico da maior crise em 120 anos começa a clarear. *Revista Conjuntura Econômica*, 71(9), 10-11.

Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S. (2010). Growth in a Time of Debt. *American economic review*, 100(2), 573-78.

Serra, J., & Afonso, J. R. R. (2007). *Tributación, seguridad y cohesión social en Brasil*. CEPAL.

Simonsen, M. H. (1985). A inflação brasileira: lições e perspectivas. *Brazilian Journal of Political Economy*, 5(4).

Porcentagem de contribuição de cada autor no manuscrito

Raime Rolando Rodríguez Díaz – 35%

Carlos Alberto Ramos Torres – 35%

Milena Lidia Alves Martins – 20%

Guilherme Henrique Santos Gamito – 10%