

ENTRE A CRISE PANDÊMICA E O PRÉ-KEYNESIANISMO INSTITUCIONALIZADO: A AGONIA SOCIAL E ECONÔMICA BRASILEIRA

Miguel Bruno*

Resumo: Este artigo discute os impactos da atual crise econômico-sanitária em conjunção com os efeitos contracionistas de uma gestão pré-keynesiana das finanças públicas federais e das políticas econômicas e sociais do Estado brasileiro, pautadas pela austeridade fiscal. Procura mostrar seus equívocos teóricos e suas consequências deletérias não somente no combate à pandemia da Covid-19, mas também no processo de desenvolvimento social e econômico do país. Para a análise dessa problemática, são considerados o processo de financeirização da economia e a captura do setor público pelos interesses da acumulação rentista-patrimonial, que limitam os aportes de recursos fundamentais ao setor saúde e às demais rubricas do gasto público social. Em vez de uma narrativa alarmista, tanto oficial quanto midiática, acerca do aumento da razão dívida pública/PIB, o discurso governamental federal deveria estar afinado com as recomendações da Organização Mundial de Saúde e com as medidas preconizadas pelos especialistas em epidemiologia e saúde pública. De fato, ao surpreender as autoridades públicas por sua alta letalidade e efeitos contracionistas, a atual pandemia tem forçado o governo a reduzir o ritmo pretendido de enxugamento da máquina estatal e de redução do gasto social, cujo objetivo não declarado sempre foi o de manter a perenidade do gasto público financeiro, de acordo com os interesses da alta finança e das elites rentistas. No entanto, contrariamente às concepções ideológicas ultraliberais da atual gestão governamental, a superação dessa crise pandêmica e o retorno ao crescimento econômico sustentável exigem o reconhecimento e o resgate necessário dos papéis fundamentais e intransferíveis do Estado, tanto para salvar vidas humanas quanto para salvar a própria economia.

Palavras-chave: taxonomia das crises econômicas; finanças públicas; Covid-19; financeirização; ultraliberalismo; austeridade fiscal; pré-keynesianismo.

BETWEEN THE PANDEMIC CRISIS AND INSTITUTIONALIZED PRE- KEYNESIANISM: A BRAZILIAN SOCIAL AND ECONOMIC AGONY

Abstract: This article discusses the impacts of the current economic and sanitary crisis in conjunction with the contractionary effects of a pre-Keynesian management of federal public finances and economic and social policies of the Brazilian State, guided by fiscal austerity. It seeks to show its theoretical misconceptions and its negative consequences, not only in the fight against the pandemic of Covid-19, but also in the process of social and economic development of the country. For the analysis of this problematic, the process of financialization of the economy and the capture of the public sector by the interests of financial accumulation are considered, which limit the transfers of fundamental resources to the health sector and to other items of social public spending. Instead of an alarmist narrative, both official and media, about the increase in the public

* Doutor em Economia das Instituições pela *École des Hautes Études en Sciences Sociales – EHESS* de Paris e Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da UFRJ. Professor e pesquisador do Programa de Mestrado e de Doutorado em População, Território e Estatísticas Públicas da Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE do IBGE e das Faculdades de Ciências Econômicas da UERJ e do Mackenzie Rio. E-mail: miguel.pbruno@gmail.com.

debt/GDP ratio, the federal government discourse should be in tune with the recommendations of the World Health Organization and with the measures recommended by experts in epidemiology and public health. In fact, by surprising public authorities by its high lethality and contractionary effects, the current pandemic has forced the government to reduce the intended pace of depletion of the State machine and reduce social spending, whose undeclared goal has always been to maintain the continuity of public financial spending, in accordance with the interests of high finance and the rentier elites. However, contrary to the ultra-liberal ideological conceptions of the current government management, overcoming this pandemic crisis and returning to sustainable economic growth require the recognition and necessary rescue of the fundamental and non-transferable roles of the State, both to save human lives and to save the economy itself.

Keywords: taxonomy of economic crises; public finances; Covid-19; financialization; ultraliberalism; fiscal austerity; pre-Keynesianism.

INTRODUÇÃO

“A pandemia causada por essa forma de coronavírus era previsível? Todas as futurologias do século XX que previram o futuro a partir das tendências que fluem do presente para o futuro entraram em colapso. Ainda assim, continuamos a prever 2025 e 2050, mesmo sem sermos capazes de entender 2020. A experiência das erupções imprevistas na história mal penetrou nas consciências. No entanto, a chegada do imprevisível era previsível, mas não sua natureza. Daí minha máxima permanente: espere o inesperado. Na verdade, a revelação esmagadora das convulsões que estamos passando é que tudo o que parecia separado está conectado, pois uma catástrofe na saúde ‘catastrofiza’, em cadeia, tudo o que é humano” - Edgar Morin.

Apesar da enorme gravidade e complexidade da atual crise econômico-sanitária no Brasil, o governo insiste em contenção dos gastos sociais, numa concepção de política econômica e de política pública cujos fundamentos teóricos são nitidamente pré-keynesianos e, portanto, cientificamente ultrapassados. Na contramão da história e dos países que empreendem medidas corretas para atenuar os impactos contracionistas sobre a economia, seus gestores mantêm-se numa concepção ultraliberal de gestão das finanças públicas, como se a economia fosse composta apenas por um único setor, o bancário-financeiro, seus acionistas das elites rentistas e pela alta finança associada ao capital estrangeiro. O restante da população e dos demais setores de atividade econômica devem esperar, talvez para o pós-pandemia, desde que acreditem que a austeridade fiscal possa ser, ao menos *in abstracto*, expansionista.

Apoios financeiros às empresas e auxílios emergenciais às famílias em situação de alta vulnerabilidade social são reduzidos, insensivelmente contingenciados, enquanto as despesas financeiras do Estado seguem em dia e sem “teto”. Apenas em 2020 consumiram R\$ 357 bilhões em pagamentos de juros da dívida pública interna, extraídos

de recursos públicos arrecadados de uma população que se contamina velozmente, adocece e morre à espera de leitos hospitalares. A conclusão é irrefutável: as políticas fiscal e monetária converteram-se em um expediente de geração de caixa para a União, com o objetivo de manter a drenagem de recursos públicos orçamentários para o mercado financeiro que, já em 2020, foi contemplado pelo Banco Central com um auxílio de R\$ 1,22 trilhão ou 16,7% do PIB, a título de garantia da liquidez em face da pandemia. O caráter social, público, do Estado nacional brasileiro, foi subvertido em prol de interesses privados de uma minoria que desde o golpe de 2016 passou a controlar diretamente suas instituições, a agenda e o formato das políticas econômica e sociais sob seus critérios e conveniências.

Este artigo discute essa questão, procurando elucidar os efeitos negativos sobre a economia e sociedade, da conjunção das ações de um Estado sob gestão pré-keynesiana das finanças públicas com os impactos econômicos e sociais da pandemia da Covid-19.

Além dessa introdução, este artigo é composto pela seção dois, que busca uma taxonomia para essa crise econômico-sanitária. A seção três procura mostrar os limites do mercado e do setor privado para o seu enfrentamento. A seção quatro reúne uma seleção de fatos estilizados da evolução estrutural da economia brasileira em seus condicionamentos sobre o setor saúde. Na seção cinco, procura-se analisar o grau de captura do Estado nacional brasileiro pela alta finança e como isso é extremamente prejudicial não somente para o combate à pandemia do Covid-19, mas para o próprio desenvolvimento social e econômico do país. Discute-se o falso dilema entre salvar vidas humanas e salvar a economia e o mito da eficácia das políticas de austeridade fiscal. A seção seis termina o artigo com uma síntese dos principais argumentos.

1. EM BUSCA DE UMA TAXONOMIA PARA A CRISE PANDÊMICA: ENDÓGENA OU EXÓGENA?

A crise econômico-sanitária desencadeada pela pandemia do Covid-19 revela-se muito mais complexa do que as crises financeiras de 2000 (estouro da *bolha.com* ou *bolha internet*) e de 2008 (*crise subprime*). A taxonomia das crises econômicas reconhece a existência de crises endógenas e exógenas. As endógenas decorrem da natureza e lógica internas de funcionamento das economias capitalistas e não necessitam de causas externas ao sistema econômico para serem deflagradas. As exógenas são provocadas por fatores externos às economias e possuem, em geral, causas naturais, como terremotos, secas,

choques energéticos, inundações, quebras de safras, doenças etc., sendo características comuns nos sistemas econômicos pré-capitalistas.

Como crise desencadeada por um agente biológico, a pandemia do Covid-19 provocou uma grave e complexa crise econômica. Inicialmente, não por ter eliminado vidas humanas em sua função de consumidora e de produtora, mas por tê-las afastado de seus locais de trabalho e de consumo habituais. Por necessidade de combatê-la, as autoridades públicas decretaram o isolamento social para conter a contaminação virótica e a população passou a ter acesso restrito aos locais de produção e de demanda de bens e serviços. Nessa perspectiva, pode-se considerá-la como crise exógena, já que a causa se originou fora do sistema econômico e seus efeitos contracionistas foram desencadeados por medidas deliberadas de saúde pública.

Entretanto, em uma perspectiva mais ampla, quando se consideram os impactos negativos das economias capitalistas sobre o meio ambiente social (degradação das condições de vida pelo aumento da concentração de renda e riqueza) e natural (destruição dos ecossistemas, aquecimento global, poluição, etc.), a crise pandêmica pode ser classificada como um tipo de crise endógena à natureza antiecológica do capitalismo. Nessa perspectiva, a destruição dos ecossistemas resultante diretamente da expansão econômica focada no lucro mercantil teria provocado a migração do vírus de animais para seres humanos ou facilitado sua disseminação social, na medida em que os humanos necessitam extrair da natureza todos os insumos de que necessitam para sua sobrevivência.

Nesse contexto, o sistema econômico surge como o conjunto das relações sociais de produção (base de toda a oferta) e de distribuição de renda e riqueza (base de toda a demanda de bens e serviços) que viabilizam o inescapável metabolismo ser humano-natureza. E se as regularidades sociais envolvidas nesse processo forem interrompidas ou alteradas pelo necessário bloqueio da mobilidade de produtores e consumidores para o enfrentamento de uma pandemia, as condições para a crise econômico-sanitária são então instauradas. Como destaca Légé (2020), a perda imediata de produção é proporcional à duração do confinamento. Para o caso da França, segundo o INSEE, as políticas de isolamento social acarretaram uma perda de cerca de 3% do PIB por mês de confinamento.

1.1. O caráter social e ambientalmente destrutivo do capitalismo: intensificado ou atenuado pela pandemia?

O regime do capital move-se sob o impulso da revalorização contínua dos capitais, através da busca incessante do lucro mercantil, que se eleva como valor empresarial privado acima dos demais valores civilizacionais e humanitários. A despeito das desigualdades sociais e da deterioração das condições de vida que esse impulso engendra para grande parte da população, sempre existem, e talvez sempre existirão, defensores ideológicos do capitalismo.

Mas sua resiliência histórica, expressa na grande dificuldade de sua superação político-institucional por um sistema efetivamente compatível com as necessidades humanas, advém de uma de suas principais características, apontadas pelo economista keynesiano-marxista, Robert Heilbroner, em seu livro *A natureza e a lógica do capitalismo*, publicado em 1988, no Brasil. As economias que se estruturam sob o modo de produção capitalista caracterizam-se por sua *vitalidade mórbida*, argumenta Heilbroner, pois se nutrem das próprias mazelas sociais que engendram. Assim, violência, guerras, conflitos, drogas, doenças lhes abrem novas oportunidades de lucro, o que contribui para a permanência das mesmas. Por exemplo, a violência, as guerras e drogas ilícitas garantem amplo mercado para a produção de armas, empresas de segurança privada, alarmes, câmeras de vigilância, etc. O fim dessas mazelas implicaria o fim do mercado para essas empresas e interesses privados. Karl Marx, em *O Capital*, já havia notado que o sistema capitalista não pode ser a base para uma economia humana, já que está focado na produção de *valores de troca* e não nos *valores de uso*. Estes tornam-se apenas suportes materiais para a maior apropriação de valores de troca sob forma monetária.

2. SETOR PRIVADO E OBJETIVOS SOCIAIS: EXPLICITANDO ALGUNS FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Entre outros fatores prejudiciais à compreensão da importância fundamental do setor público na provisão dos bens e serviços de saúde, destaca-se a ideologia liberal com sua recusa a aceitar os limites do mercado. O fato empiricamente confirmado é que o setor privado e seus respectivos mercados não possuem objetivos sociais *ex ante*. Está fora de sua lógica e natureza, pois empresas não são abertas para gerar empregos, pagar salários e tributos. Empresas funcionam para a obtenção de lucro e apenas como um efeito colateral, derivado, não intencional, cumprem funções sociais enquanto base para a

ocupação e provisão de bens e serviços. Sendo assim, apenas *ex post* realizam finalidades sociais. O corolário dessa constatação é imediato: qual a instituição capaz de realizar objetivos sociais *ex ante*, para além da lógica mercantil voltada para objetivos privados? É o Estado que efetivamente pode e, portanto, deveria cumprir essas funções sociais que, por isso, estão previstas em Constituição.

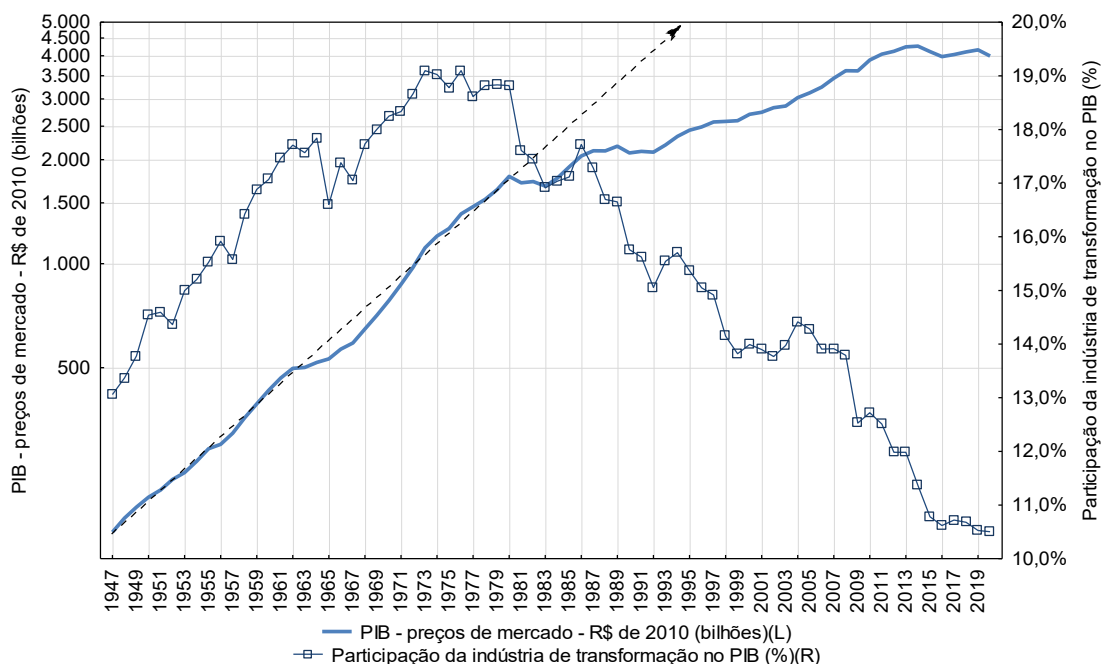
Em todas as crises que assolam a sociedade (econômica, política, pandêmica ou ambiental), o Estado é mobilizado por sua capacidade potencial de articulação e planejamento no nível macroeconômico ou global do sistema. Por sua natureza, mercados voltam-se para o curto prazo das decisões defensivas, centradas nos agentes individuais, buscando sua sobrevivência, mesmo que ao preço do sacrifício da ocupação e dos rendimentos do trabalho. A atual crise pandêmica mostra - rigorosamente, demonstra - a impossibilidade de sua superação pelo setor privado. Ela reafirma a necessidade do Estado como única instituição capaz de assumir para si a responsabilidade pelas ações de combate à pandemia e ao mesmo tempo atenuar os efeitos depressivos sobre o nível de atividade econômica. Pelas mesmas razões derivadas da lógica e natureza do setor privado, a preservação ambiental como um bem público fundamental como a saúde, não integra, espontânea e necessariamente, os projetos de investimento empresariais se não for promovida por meio de legislação adequada por parte dos governos.

3. O FATOS ESTILIZADOS DA CRISE ECONÔMICO-SANITÁRIA BRASILEIRA

“Desde o início do mês de março, o país assiste a um quadro que denota o colapso do sistema de saúde no Brasil para o atendimento de pacientes que requerem cuidados complexos para a Covid-19 (...) este colapso não foi produzido em março de 2021, mas ao longo de vários meses, refletindo os modos de organização para o enfrentamento da pandemia no país, nos estados e municípios” – Observatório Covid-19, Fiocruz – Boletim Extraordinário de 23/03/21)

A Figura 1 mostra como evoluíram o PIB e a indústria de transformação desde 1947. Pode-se constatar a correlação positiva entre o aumento da participação da indústria no PIB e o período de alto crescimento econômico brasileiro. O país sai de sua trajetória de crescimento acelerado precisamente quando a indústria inicia seu declínio tendencial. A importância da indústria tem sido destacada na literatura sobre desenvolvimento socioeconômico por seus efeitos propulsores sobre os demais setores de atividade, incluindo, o setor saúde, agora reconhecido como essencial tanto pelo setor público quanto privado.

Figura 1 – A desindustrialização a partir da década de 1980 responde pelo baixo dinamismo da economia brasileira



Fonte: SCN-IBGE.

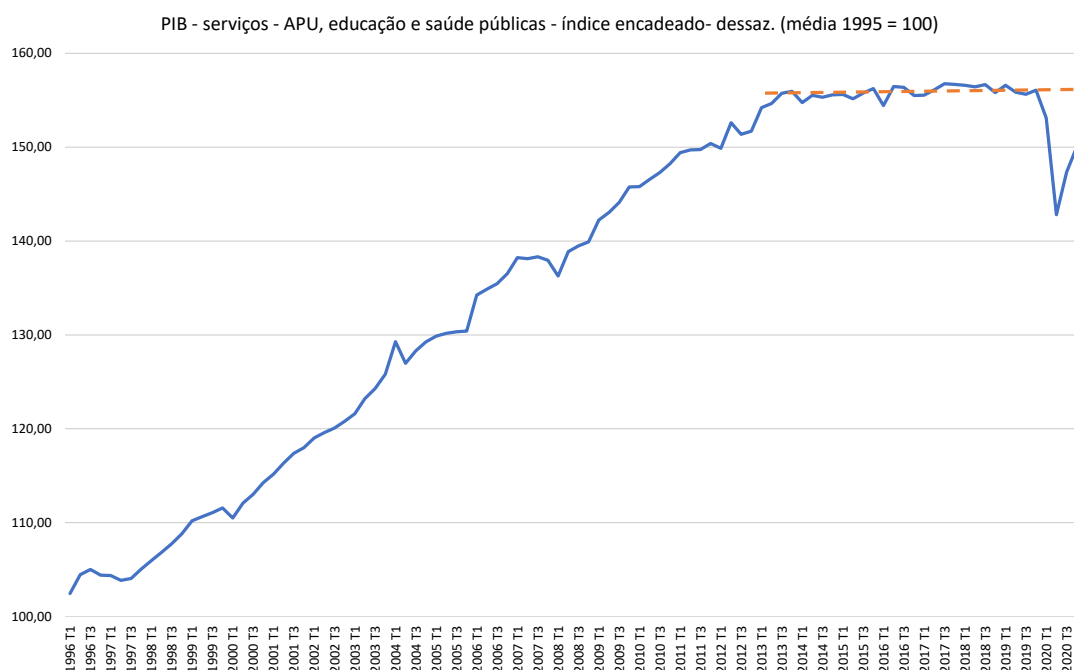
No início da pandemia, a escassez de equipamentos de proteção individual e de respiradores tornou-se patente e sem uma indústria capaz de produzir em tempo hábil os insumos necessários ao sistema de saúde, ao país resta a importação que, além de alvo da disputa pelas diversas regiões do mundo também afetadas pelo Covid-19, exige a disponibilidade de divisas para sua aquisição e procedimentos legais com prazos determinados para sua compra por parte dos governos.

A Figura 1 também é representativa do processo de desindustrialização brasileira e que agora, sob uma gravíssima crise econômico-sanitária, constitui uma das maiores fragilidades estruturais do sistema econômico do país. Aumenta a restrição externa (taxa máxima de crescimento econômico que um país pode atingir sem desequilibrar suas contas externas com o resto do mundo), a dependência tecnológica e de insumos necessários ao funcionamento dos sistemas públicos e privados de saúde e o tempo de resposta da produção à forte alta da demanda de EPI, vacinas e demais medicamentos necessários ao combate da Covid-19.

Conforme se pode constatar pela Figura 2, enquanto o crescimento demográfico brasileiro segue a uma taxa média de 0,8% a.a., a partir de 2013, os gastos públicos em educação e saúde pararam de crescer e, em seguida, declinaram acentuadamente nos dois

primeiros trimestres de 2020, em plena pandemia. Apresentaram crescimento nos dois últimos trimestres, mas permanecem abaixo do nível estacionado entre 2014 a 2019.

Figura 2 – Os gastos públicos em educação e saúde: estagnação e declínio sob a pandemia

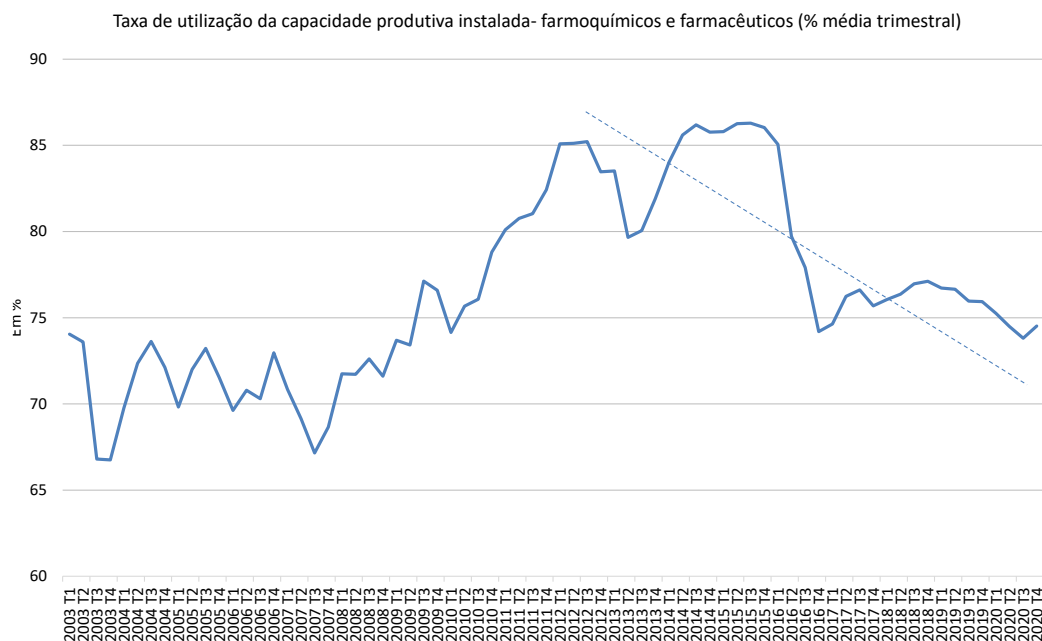


Fonte: SCN-IBGE.

Na Figura 3, chama atenção a queda tendencial da taxa de utilização da capacidade produtiva instalada do setor produtor de farmoquímicos e produtos farmacêuticos, também a partir de 2013. Provavelmente, nesse mesmo período, o fim da tendência expansiva dos gastos públicos em saúde poderia ter freado a indústria farmacêutica por decréscimo da demanda originária do sistema público de saúde. Afinal, quedas na demanda de insumos de um sistema amplo e universal de saúde pública como o SUS tende a provocar impactos contracionistas tanto no setor de fármacos quanto de equipamentos médico-hospitalares.

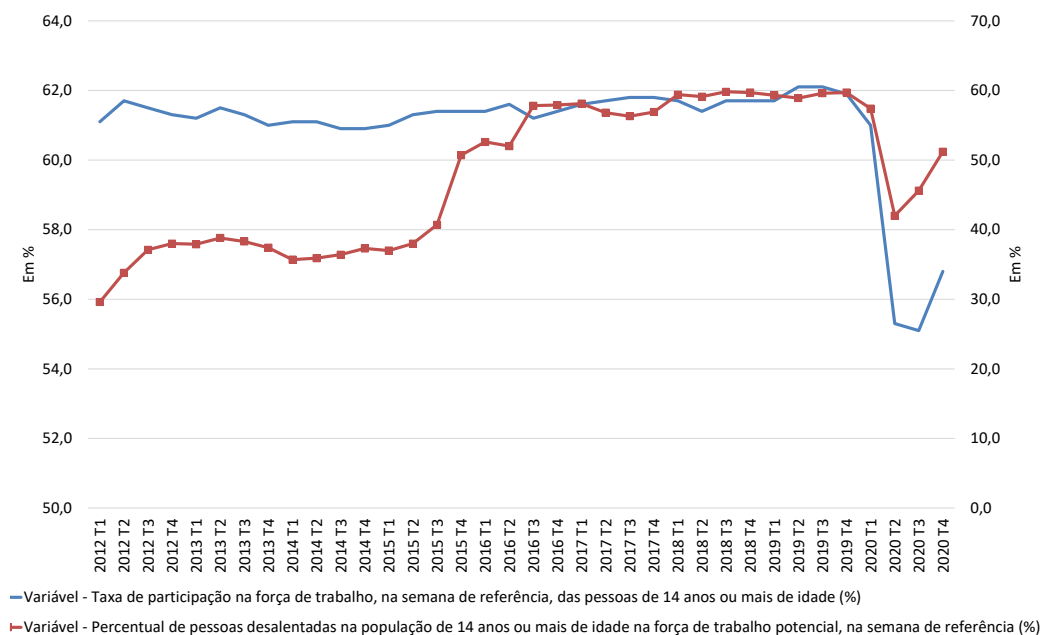
Outro fato característico correlacionado com a baixa taxa média de crescimento econômico brasileiro desde 2014 é o aumento da desocupação e subocupação no Brasil, além do desemprego oculto pelo desalento. A Figura 4 mostra como evoluíram a taxa de participação (proporção da população em idade ativa que se tornou economicamente ativa) e a taxa de desalento. Pode-se observar que a crise pandêmica derrubou tanto a taxa de participação quanto o percentual de desalentados.

Figura 3 – A utilização da capacidade produtiva no setor de fármacos é tendencialmente declinante desde 2013



Fonte: CNI.

Figura 4 – Taxa de participação e taxa de desalento (2021-2020)



Fonte: PNADC/T-IBGE.

Como interpretar esse comportamento dessas taxas? A queda abrupta da taxa de participação no primeiro e segundo trimestre de 2020 é um resultado esperado das políticas de isolamento social. Mas a queda do número de desalentados pode estar associada ao fato de que essas pessoas deixaram de integrar a força de trabalho potencial (número de pessoas que não estavam ocupadas nem desocupadas na semana de referência

da pesquisa, mas que possuíam potencial de se transformarem em força de trabalho efetiva). Nos terceiro e quarto trimestres de 2020, ambas as taxas voltaram a crescer.

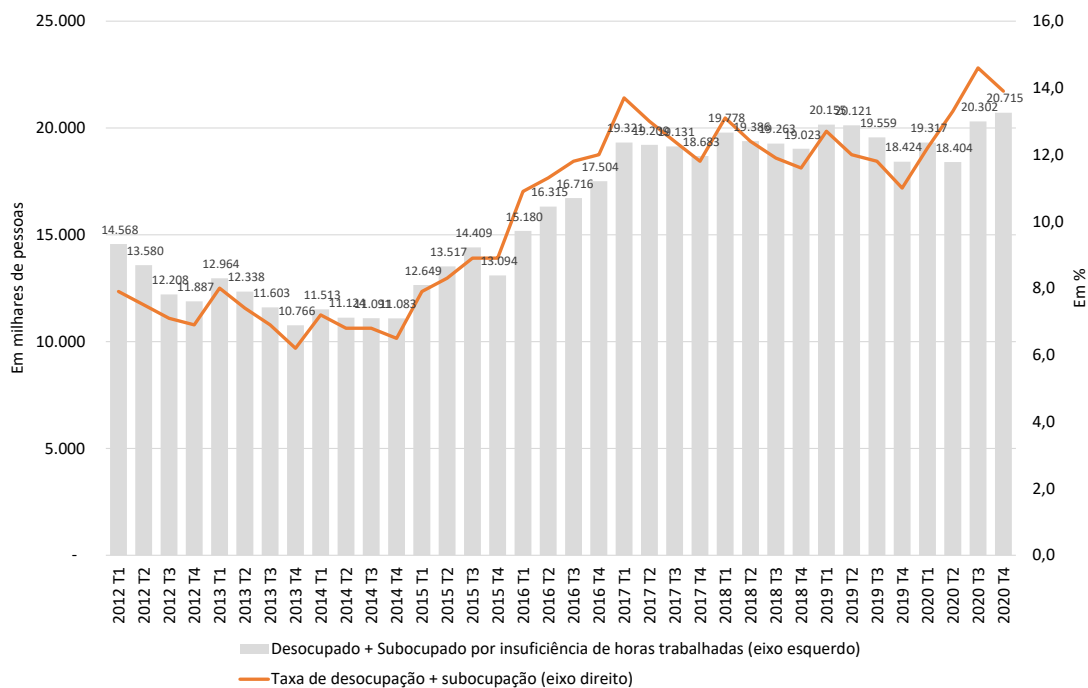
Isso significa que essa crise econômico-sanitária, desencadeada por um vírus de alta taxa de transmissão e de letalidade, além de ser mais complexa do que as crises que a precederam, mostra-se capaz de afastar parte considerável da população do mercado de trabalho, a despeito de suas necessidades imediatas de renda e das restrições de mobilidade impostas pelas autoridades governamentais como parte do combate à pandemia. Nesse contexto, mesmo que haja algum grau de flexibilidade do isolamento social, uma parte da população tende a não retornar seja à força de trabalho efetiva seja à potencial.

A taxa de desocupação e de subocupação por insuficiência de horas trabalhadas já estava no patamar de 12% antes da crise econômico-sanitária da Covid-19 (Figura 5), como consequência das políticas neoliberais e de austeridade fiscal iniciadas em 2015 e radicalizadas a partir do golpe de 2016, cujo principal objetivo foi franquear o Executivo Federal aos representantes do setor financeiro e do grande capital associado aos interesses empresariais externos pelos recursos naturais do Brasil. Consequentemente, a pandemia encontrou uma economia estruturalmente fragilizada (em desindustrialização, alta restrição externa, alto desemprego, altas taxas de juros reais, etc.) com queda acumulada no crescimento de -1,9% entre 2014 e 2019 e que se soma às políticas de encolhimento do Estado e de entrega do patrimônio público. Não à toa, 2020 conhecerá uma forte recessão de 4,1% que elevará a taxa de desocupação e subocupação aos 14% neste ano.

Segundo a Agência INFRA, o Brasil investe somente metade do que necessita para desenvolver sua infraestrutura. A necessidade de investimento anual para que o país alcance os níveis das 20 melhores infraestruturas do mundo foi estimada em R\$ 339 bilhões. Segundo a Confederação Nacional da Indústria (CNI), nos últimos 20 anos, o Brasil investiu, em média, pouco mais de 2% do Produto Interno Bruto (PIB) em infraestrutura. O investimento indicado deveria ser, no mínimo, de 3%. Enquanto isso, *o Estado brasileiro transfere anualmente às elites rentistas e proprietárias de bancos uma média de 360 bilhões de reais (entre 2005 e 2020) a título de pagamentos de juros gerados pela dívida pública interna, enquanto mantém pela EC95 o teto de gastos que inclui também investimento público em infraestrutura* (Figura 6). Consequentemente, como mostra o Quadro 1, mais da metade da população brasileira, 106 milhões de pessoas, continua sem tratamento de água e esgoto compatível com a melhora sustentável de suas condições de vida. Sob a atual crise pandêmica, essa cifra torna-se ainda mais

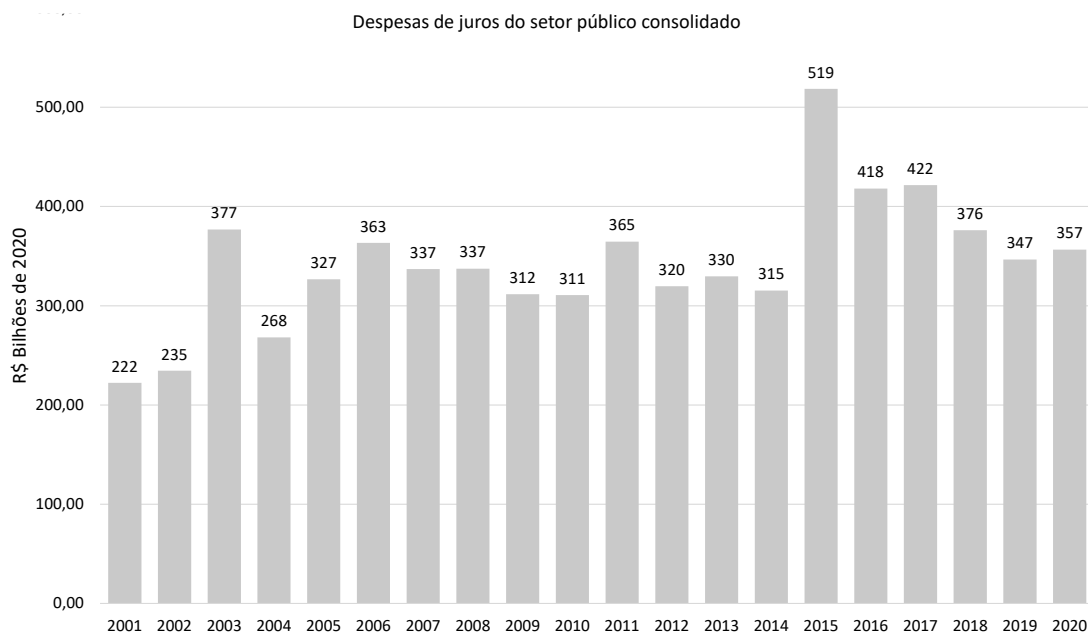
dramática por favorecer a disseminação do vírus entre a população que já vive em alta vulnerabilidade social.

Figura 5 – Desocupação e subocupação (2012-2020)



Fonte: PNADC/T-IBGE.

Figura 6 – As despesas de juros que constroem os gastos públicos em saúde estão fora do “teto” imposto pela EC95 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal



Fonte: BCB.

Quadro 1 – Seleção de indicadores de desenvolvimento mundial – média para os BRICS 2000-2019

INDICADORES	BRASIL	RÚSSIA	ÍNDIA	CHINA	ÁFRICA DO SUL
Leitos hospitalares (por 1.000 pessoas)	2,24	8,74	0,51	3,27	2,30
Expectativa de vida ao nascer, total (anos)	74,56	70,65	67,99	75,45	60,93
Pessoas que utilizam serviços de saneamento gerenciados com segurança (% da população)	40,87	59,74	-	57,75	-
Receita tributária (% do PIB)	14,02	12,09	10,73	9,76	26,07
Impostos sobre bens e serviços (% da receita)	21,16	21,25	29,03	47,89	32,72
Trabalhadores assalariados, total (percentual do total de empregos) (estimativa modelada da OIT)	68,37	92,73	20,38	51,91	84,68

Fonte: World Bank Data.

A narrativa da austeridade fiscal esconde o fato de que os limites legais de gastos fixados pela EC95 e pela LRF existem apenas para os gastos sociais, que incluem os do SUS, mas não para as despesas financeiras do Estado. Essa deliberada omissão, tanto no discurso governamental quanto midiático, é um dos subprodutos da financeirização da economia brasileira e da captura do setor público pelos interesses rentistas do setor bancário-financeiro.

4. PRÉ-KEYNESIANISMO E CAPTURA DO ESTADO APROFUNDAM OS IMPACTOS NEGATIVOS DA CRISE PANDÊMICA

As pesquisas sobre o fenômeno da financeirização das economias são unânimes quanto a um resultado fundamental à questão social, especialmente agora, sob a pandemia do Covid-19: *a hegemonia do setor bancário-financeiro e das elites rentistas lhes permite capturar as instituições dos Estados nacionais e pautar a agenda de política econômica, de políticas públicas e de reformas de orientação neoliberal do setor público.* A situação torna-se ainda mais grave, porque o caso brasileiro caracteriza-se por uma modalidade de financeirização com predominância da renda de juros, sendo extremamente perniciosa ao desenvolvimento desse país, além de prejudicar as ações governamentais para o combate eficiente à esta crise pandêmica.

4.1. A austeridade falaciosa

O sociólogo Francisco Oliveira certa vez argumentara que o Brasil não possuía Estado de bem-estar social, mas sim de mal-estar social (OLIVEIRA, 2004). Uma provocação pertinente, dita muito antes do golpe parlamentar de 2016 que fabricou o impeachment fraudulento. No entanto, após a remoção do último governante petista do

governo federal, o “Estado de mal-estar social” brasileiro assume plenamente seu caráter excludente, direcionando as prioridades da máquina pública para uma agenda completamente desfocada das necessidades e anseios da maioria da população. A política monetária restritiva prioriza os interesses da revalorização rentista e de curto prazo dos capitais, enquanto a política fiscal a reforça, convertendo-se num expediente de geração de caixa para a União. Subprodutos da financeirização da economia brasileira e da captura do Estado pelas elites rentistas e proprietária de bancos, elas atestam a perda de autonomia das ações governamentais, mesmo diante de uma pandemia de alta complexidade e gravidade.

Como já mencionado, da análise da Lei de Responsabilidade Fiscal e da EC95 constata-se que ambas não fixaram limites para as despesas financeiras do Estado. Os limites ou o “teto de gastos” referem-se somente às despesas primárias ou sociais, precisamente aquelas classificadas pela Ciências Políticas como os “gastos de legitimidade de todo Estado democrático de Direito”, uma vez que correspondem à contrapartida e justificativa do poder de tributar do Estado. Parodiando essa assertiva das Ciências Políticas, tem-se a impressão de que o Brasil pós-golpe parlamentar de 2016 passou a viver sob um “Estado antidemocrático da direita”, sobretudo de uma direita ideologicamente pré-iluminista em seu discurso e ausência de compromisso social. Não por ter abolido as instituições da democracia representativa, mas pela avalanche de medidas e reformas nitidamente conservadoras que prejudicam a população, pois ora abolem ora restringem direitos. Isso se torna claro quando se considera a definição de sociedade democrática proposta por Marilena Chauí (2018): “uma sociedade democrática é aquela que cria direitos”, direito à educação, à alimentação, ao trabalho e sobretudo, agora, sob a crise econômico-sanitária da Covid-19, direito à saúde, que é uma condição necessária do direito à vida.

Em artigo de 2012, intitulado *The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost Keynesian legacy*, o economista e pesquisador francês, Robert Boyer explicita os equívocos teóricos das políticas de austeridade fiscal. Em linhas gerais, são políticas derivadas de uma concepção pré-keynesiana das finanças públicas e que foram recuperadas agora devido à difusão da ideologia neoliberal pelos interesses dos mercados financeiros. Em razão do poder único de tributar, parte dos gastos governamentais são recuperados pelos impostos sobre o consumo e sobre a renda. Trata-se do efeito multiplicador dos gastos públicos sobre a economia, que se expande acima do nível inicial de despesa governamental em consumo e investimento.

Análises empíricas mostram que enquanto os gastos públicos são inelásticos, com valor de 0,4 para a elasticidade (pouco sensíveis) às variações do PIB; a arrecadação fiscal é elástica com valor de 3 (muito sensível). Um aumento (queda) de 1% no crescimento econômico tende a elevar (diminuir) a arrecadação fiscal em uma média de 3%. Já para as despesas públicas, 1% de aumento (queda) no PIB tende a aumentar (diminuir) em apenas 0,4% a despesa pública. Por isso, *as políticas de austeridade não entregam o que prometem à sociedade e sob uma crise econômico-sanitária, ainda a agravam.*

Conclui-se que o equilíbrio das finanças públicas só pode ser alcançado macrodinamicamente, isto é, com a economia em crescimento e não estagnada ou em recessão provocada por políticas de austeridade fiscal e de contenção ou mesmo diminuição dos salários. Estudos recentes também refutam a hipótese da chamada “austeridade fiscal expansionista”. Os gastos públicos se conectam aos gastos em consumo e investimento privado e estimulam o aumento do nível de atividade econômica. Não há efeito *crowding out* entre os gastos públicos e os investimentos privados, ou seja, os primeiros não deslocam o segundo; eles de reforçam em efeitos multiplicadores da renda e do emprego. Consequentemente, transferências de renda às famílias em desemprego e demais vulnerabilidades sociais; e apoios financeiros às empresas são fundamentais para impedir um efeito recessivo ainda maior desencadeado pela atual pandemia da Covid-19.

A proposta de desvinculação dos gastos em saúde e educação significa que os gastos sociais do Estado não são reconhecidos pelos atuais gestores como gastos de legitimidade que asseguram os direitos de cidadania e a própria justificativa da capacidade de tributar. Vieira *et al* (2019), em estudo do IPEA argumentam que se com a vinculação o SUS permanece subfinanciado, com os recursos desvinculados suas condições de infraestrutura e funcionamento eficiente serão ainda mais reduzidas em prejuízo da população. Se essa medida for aprovada em plena pandemia seus efeitos tendem a ser catastróficos sobre a população e o futuro do país.

4.2. Neoliberalismo e o falso dilema entre salvar vidas ou salvar a economia

O pré-keynesianismo tornou-se institucionalizado a partir do golpe parlamentar de 2016. Tem possibilitado não apenas as reformas trabalhista, da terceirização irrestrita e a da previdência social, mas a concretização de diversas medidas legais que constroem o setor público de acordo com o credo neoliberal. Ele consiste na visão equivocada de que as finanças públicas devem ser tratadas com a mesma lógica mercantil

das finanças privadas de famílias e de empresas, premindo o Estado a não gastar mais do que arrecada.

Na prática, a concepção de que um “teto de gastos” é necessário para o equilíbrio das contas públicas tem um duplo efeito negativo: reduz o aporte de recursos para o combate à pandemia e ainda reforça seus efeitos contracionistas sobre o nível de atividade econômica. Numa economia de alta concentração de renda e do estoque de riqueza, cujo custo do crédito quase sempre esteve muito acima dos padrões internacionais, a contenção dos gastos públicos em meio a uma grave pandemia, aumenta ainda mais a incerteza radical que caracteriza o ambiente econômico brasileiro sob a pandemia e torna iminente, tanto o colapso do sistema de saúde no Brasil, quanto o colapso da economia inteira.

A falácia da austeridade fiscal não está apenas em sua lógica pré-keynesiana que introduz no setor público a mesma racionalidade mercantil do setor privado. Trata-se de uma concepção falaciosa também porque, como já mencionado, as despesas financeiras do Estado permanecem sem teto algum e mesmo que superávits fiscais primários sejam atingidos com todos os custos sociais que isso necessariamente acarreta, os déficits fiscais operacionais e nominais do governo continuam e devem continuar para possibilitar a drenagem de recursos do orçamento público para as elites rentistas e proprietárias de bancos. *Isso significa que o governo subordinado à alta finança economiza com a imensa maioria de sua população para manter a perenidade da transferência da renda de juros aos 10% de detentores de capital que compõem a camada plutocrática do país.* Evidentemente, essas regularidades estruturais reproduzem a concentração de renda e riqueza e mantêm a sociedade brasileira entre as mais desiguais e injustas do mundo.

De fato, não somente no Brasil, mas em muitos países mesmo desenvolvidos, o setor saúde manteve-se por longo tempo longe das prioridades dos governos por ser visto como um custo e, portanto, um ônus, sobretudo para Estados nacionais que se veem forçados a fazer caixa de acordo com a visão mercantil-liberal imposta pela lógica da financeirização de suas economias. No entanto,

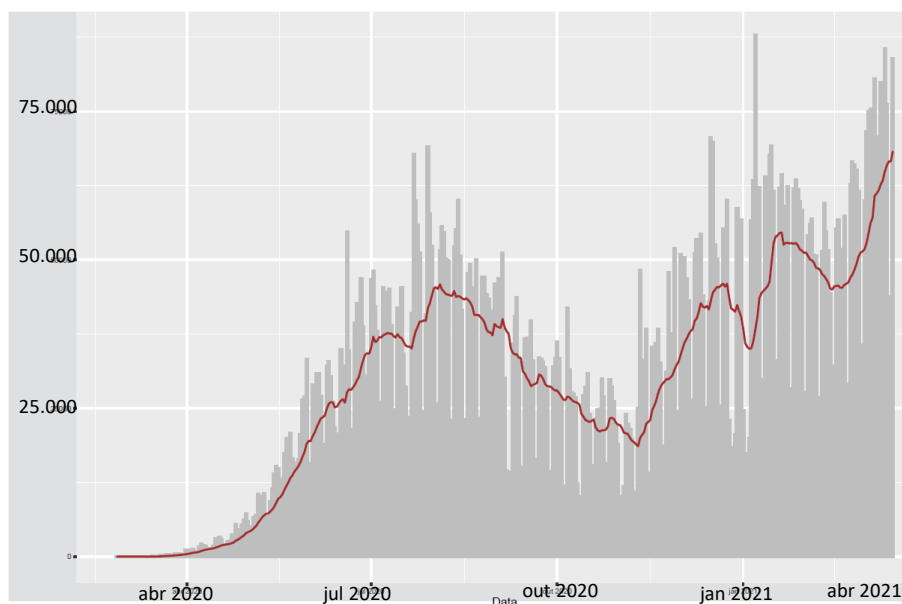
É um erro fundamental pretender baixar o custo da saúde. Apesar do avanço das inovações tecnológicas no setor saúde, ele é o único setor onde o progresso técnico aumenta os custos, porque mesmo que o preço unitário de um tratamento diminua, o custo total aumenta porque temos que dar acesso a esse tratamento inovador à toda a população e porque também há sempre novas doenças para combater. Além disso, nem a opinião pública nem os profissionais do setor o querem, só os economistas, substituídos até então pelos políticos, o querem. (BOYER, 2020)

O Conselho Federal de Medicina comparou os gastos em saúde do Brasil com os de cinco países que também adotam como modelo o atendimento universal de saúde: a Argentina, o Canadá, a Espanha, França e o Reino Unido. Com base em dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) de 2017, o conselho destaca que, entre esses países, o Brasil é o que tem o menor gasto per capita com saúde pelo setor público, ou seja, US\$ 389 anuais. Na Argentina, por exemplo, esse valor chega a US\$ 959. Quando se incluem os gastos privados, os gastos totais com saúde no Brasil correspondem a 9,47% do Produto Interno Bruto (PIB), patamar similar ao dos demais países. O CFM destaca, porém, que menos da metade desse volume (41,9%) diz respeito a gastos do setor público, sendo as famílias responsáveis por desembolsar o restante no setor privado. Nos outros cinco países comparados, a fatia do governo fica acima de 70%. A conclusão lógica é a de que, apesar da importância incontestável do SUS, o Estado deliberadamente subinveste em saúde no Brasil, porque suas prioridades estão voltadas para satisfazer às demandas diretas do setor bancário-financeiro, em primeiro lugar; e para o grande capital em geral, em segundo lugar. É esta uma das principais razões para a rápida expansão das operadoras de planos de saúde privada desde os anos 1990, pois puderam contar com os nichos de mercado criados pela suboferta em quantidade e qualidade da provisão pública.

Quando essas características estruturais - deficiências do sistema público de saúde e cobertura do sistema privado restrita à parcela da população que ainda consegue custear os planos privados – se conjugam com um Estado capturado pelos interesses do mercado financeiro e sob gestão governamental ultraliberal das políticas públicas, o risco de um colapso do sistema de saúde sob a pandemia do Covid-19 torna-se, probabilisticamente, um evento certo

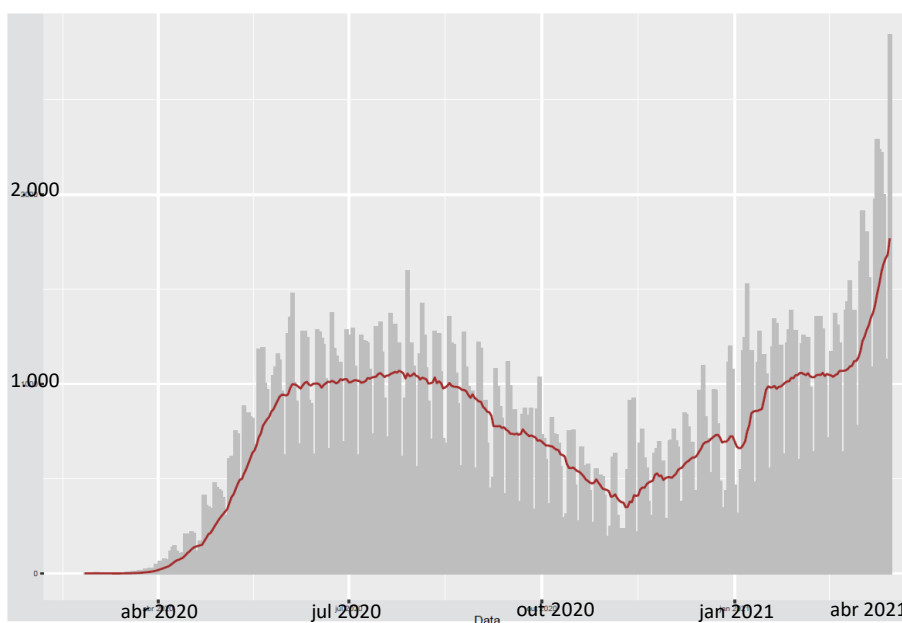
As figuras 6 e 7 demonstram a situação dramática que o Brasil atravessa e cuja superação exige o reconhecimento dos papéis insubstituíveis do setor público como articulador e coordenador das ações necessárias.

Figura 6 – Incidência de casos de Covid-19 no Brasil



Fonte: Observatório Covid-19 | Fiocruz.

Figura 7 – Incidência de óbitos por Covid-19 no Brasil



Fonte: Observatório Covid-19 | Fiocruz.

5. CONCLUSÃO

“Enquanto as finanças definiam o quadro de ação pública, inclusive na saúde, hoje é a situação da saúde do país que determina o nível de atividade econômica e são as finanças que esperam, como se espera o Messias, uma vacina ou um tratamento para finalmente saber onde investir seus trilhões de dinheiro. A decisão de priorizar a vida humana reverteu a tradicional hierarquia de temporalidades instituída pelos programas de liberalização em detrimento do sistema de saúde.”

Contrariamente às concepções ideológicas liberais, essa crise econômico-sanitária demonstra que é o retorno do Estado que permitirá o retorno do mercado” – Robert Boyer.

Se considerada como possuindo causas externas ao sistema econômico, um agente biológico que estava fora da população humana – o novo coronavírus – a atual crise econômico-sanitária pode ser apreendida como uma crise exógena. Porém, ampliando-se a perspectiva para incluir a dimensão ecológica, pode-se considerá-la como endógena. A velocidade com que o capitalismo tem degradado a natureza e destruído os ecossistemas faz dessa forma de se organizar a produção e a distribuição dos bens e serviços necessários à população, a mais nociva da história da humanidade.

A hipótese, nessa perspectiva, é a de que a degradação ambiental decorrente da exploração mercantil-capitalista dos recursos naturais teria elevado a população de determinadas espécies de mamíferos (morcegos, pangolins) que abrigavam o coronavírus e este foi disseminado por contato com humanos (reportagem BBC News, 09/02/21). A endogeneidade da crise nessa hipótese resultaria da prioridade que a acumulação capitalista dá à produção de valores de troca como base do lucro mercantil, abstraindo-se do fato de que esse objetivo, embora central ao sistema, mina as condições sociais e ambientais que permitem o inescapável metabolismo entre os seres humanos e a natureza, como base de sua sobrevivência.

A ideologia liberal teve consequências grandes e negativas sobre a provisão de serviços públicos de saúde, que se revelam agora fundamentais e impossíveis de serem providos ampla e democraticamente pelo setor privado. Este, não apenas porque está fora de sua racionalidade econômica produzir e ofertar sem lucro e por objetivos sociais, mas também porque se encontra atingido e desestruturado pela própria queda de demanda imposta pela crise.

Essa crise econômico-sanitária não é uma crise cíclica, provocada por forças internas aos mercados, que desencadearam a recessão. Produção e demanda entraram em quedas acentuadas devido às medidas necessárias de isolamento social e à suspensão das atividades econômicas não essenciais. Como destaca Robert Boyer, isso significa que a retomada do crescimento não se dará automaticamente numa concepção conhecida por crise em “V”, em que, após a recessão, espera-se uma garantida e rápida retomada. Para esta crise econômico-sanitária, a recuperação será condicionada pelas medidas de combate à Covid-19, principalmente, a disponibilidade de vacinas para o conjunto da população mundial.

Conseqüentemente, o retorno ao otimismo com a redução da incerteza quanto ao futuro está nas mãos de pesquisadores em Medicina e Farmácia e não na de Bancos Centrais, economistas e de *policy makers* do governo. A restauração da confiança na saúde pública é o pré-requisito para a recuperação econômica sustentável. As medidas governamentais de estímulo à economia devem continuar e ser o máximo possível abrangentes. Como parte dos recursos transferidos às famílias e empresas retornam ao Estado pela tributação, o déficit público tende a ser menor do que as estimativas oficiais alarmantes divulgadas pelas mídias. Isso nos mostra o falso dilema entre preservar a economia e preservar vidas humanas. Sob insegurança sanitária generalizada, característica das pandemias, nenhuma economia é capaz de alcançar seus objetivos produtivos e distributivos sociais ou privados, sem estímulos governamentais.

Devido aos avanços tecnológicos, conflitos socio-político-institucionais, incluindo as lutas de classe entre capital e trabalho assalariado, a economia evoluiu atravessando transformações estruturais lentas, quase sempre imperceptíveis a muitos analistas. Por isso, dão a falsa impressão de que evoluem sob trajetória de estabilidade contínua (Boyer, 2020). Porém, a crise pandêmica surgiu como um acelerador dessas transformações e explicitou suas fragilidades estruturais, especialmente, às relacionadas aos sistemas de saúde de muitos países. Grande parte delas decorre do subinvestimento em hospitais públicos ou mesmo da ausência de um sistema universal de saúde ou de suas deficiências infraestruturais e de financiamento adequado como demonstra o caso brasileiro.

Constata-se que a seguridade sanitária emerge agora como um bem público essencial e mundial. Porém, as finanças continuam a ser a bússola do sistema capitalista e isso dificulta a consolidação não só de sistemas públicos universais de saúde, mas a própria recuperação político-institucional dos papéis fundamentais - e indelegáveis ao setor privado - do Estado. É preciso investimentos nos sistemas de saúde e educação, através da retomada do planejamento, entendido como a organização dos serviços públicos sob hegemonia do Estado nacional, para garantir duas características fundamentais à economia e sociedade: direitos de cidadania e desenvolvimento social e econômico.

Uma das lições da pandemia do Covid-19 é que ela explicitou a falta de coordenação e de organização do Estado brasileiro com respeito à saúde pública. A questão não é transferir ao setor privado essa tarefa do setor público, mas organizar eficientemente as relações e interdependências estruturais e conjunturais entre ambos. No

Brasil, as políticas de austeridade fiscal se somaram à LRF e à EC95, manietando o Estado nacional que, no entanto, permanece livre para permitir a drenagem de recursos do orçamento público para as elites rentistas e proprietárias dos bancos. Os limites são fixados somente para os gastos sociais, justamente os gastos de legitimidade de todo Estado democrático de Direito. Pois não há teto para pagamentos de juros e amortização da dívida pública, tornada, nesse país, um dos principais eixos da acumulação rentista-patrimonial, enquanto faltam leitos, medicamentos, respiradores e demais insumos fundamentais à vida humana no sistema de saúde organizado pelo SUS.

Segundo Boyer (2020), essa crise revelou como o faria um raio-X, o real papel da saúde pública, cujo funcionamento era subestimado pela ideologia implícita na teoria econômica convencional, quase sempre servil aos interesses privados e financeiros. Ela tende a destruir um dogma fundamental da teoria econômica: o mercado teria, melhor do que o poder público, a capacidade de voltar ao equilíbrio de custos de forma ‘natural’, pois teria a capacidade de se disseminar e sintetizar as informações veiculadas na empresa, e, assim, organizar as previsões dos atores econômicos para uma alocação eficiente do capital. Porém, com a pandemia, passamos de uma economia de risco para uma economia de incerteza radical, no próprio modelo de epidemiologia. Isso porque a gestão da epidemia consiste em gerir a incerteza à medida que novas informações surgem e são imediatamente processadas por modelos probabilísticos e eles próprios são postos em causa pelo aparecimento de novos dados.

O orçamento público já aprovado pelo Congresso Nacional corta recursos fundamentais para o combate à crise econômico-sanitária (o SUS receberá R\$ 28 bilhões a menos que o orçamento de 2020), enquanto mantém os recursos para as emendas parlamentares, de acordo com os interesses políticos locais. Como se não bastasse esse lamentável equívoco, em março passado e em plena pandemia, o Banco Central do Brasil aumentou as taxas básicas de juros Selic e prevê seu aumento progressivo de 2% para 6% até o final de 2021. O setor bancário-financeiro controla o Estado e o Congresso Nacional de acordo com suas conveniências e interesses de curto prazo.

Em suma, constringidos legalmente pela LRF e pela EC95, os governos passaram a evitar crimes de responsabilidade fiscal cometendo crimes de responsabilidade social. Deixam de ser o provedor em quantidade e qualidade dos serviços públicos fundamentais à melhora sustentável das condições de vida da maioria de sua população, para responder prontamente às demandas do mercado financeiro.

REFERÊNCIAS

BOYER, Robert (2020). **Entrevista sobre o livro “Les capitalismes à l’épreuve de la pandémie, in Le Monde.** Tradução de Aluisio Schumacher.

BOYER, Robert (2021). **Robert Boyer on the Covid-19 pandemic.** Interview Sase.org.

BOYER, Robert (2012). **The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost Keynesian legacy.** Cambridge Journal of Economics 2012, 36, 283–312.

BRUNO, Miguel & CAFFE, Ricardo. **Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1025-1062, dez. 2017.

BURLAMAQUI, L. e TORRES FILHO, H. **The corona crisis: mapping and managing the (Western?) financial turmoil. A Minskyan approach.** Working Paper No. 968 June 2020. Levy Economics Institute.

CHAUÍ, Marilena. **O que é democracia?** Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XDJQ7CC6IAo>, 2018.

FIOCRUZ. **Boletim observatório covid-19.** Boletim Extraordinário, Fiocruz, 23/03/21.

HEILBRONER, Robert. **A natureza e a lógica do capitalismo.** Ed. Ática, 1988.

LÉGÉ, Philippe. **Une crise mixte aux conséquences décisives.** Lés Économistes Atterés. Disponível em: www.atterres.org, 2020.

MORIN, Edgar. **Coronavirus et pandémie de covid-19.** Entrevista Le Monde. Disponível em: https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/19/edgar-morin-la-crise-due-au-coronavirus-devrait-ouvrir-nos-esprits-depuis-longtemps-confines-sur-l-immediat_6037066_3232.html.

MUSACCHIO, Andrés. **¿El coronavirus está enviando a terapia intensiva al capitalismo?** 30 de marzo de 2020. edición impresa.

OLIVEIRA, Francisco. **Por que política? Agenda Pós-Liberal.** Fórum da Sociedade Civil na Unctad, em São Paulo, 14, 15 e 16 de junho de 2004. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/275905-el-coronavirus-esta-enviando-a-terapia-intensiva-al-capitali>

VIEIRA, Fabiola Sulpino et al. **Vinculação orçamentária do gasto em saúde no Brasil: resultados e argumentos a seu favor.** Texto para discussão, IPEA, 2019.

Recebido em 28 de fevereiro de 2021 e aceito em 04 de abril de 2021.