

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO**  
**SOCIOECONÔMICO**

FELIPE ARAUJO DE MORAES

**DESEMPENHO DAS RESPOSTAS ADOTADAS NO COMBATE À PANDEMIA DE  
COVID-19: um comparativo dos determinantes sociopolíticos e macroeconômicos da China  
e dos EUA**

SÃO LUÍS

2023

FELIPE ARAUJO DE MORAES

**DESEMPENHO DAS RESPOSTAS ADOTADAS NO COMBATE À PANDEMIA DE  
COVID-19: um comparativo dos determinantes sociopolíticos e macroeconômicos da China  
e dos EUA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em desenvolvimento socioeconômico.  
Linha de Pesquisa: Trabalho, Estado e Mundialização.

Orientador: Prof. Dr. Alexsandro Sousa Brito.

SÃO LUÍS

2023

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Moraes, Felipe Araujo de.

Desempenho das respostas adotadas no combate à pandemia de Covid-19 : um comparativo dos determinantes sociopolíticos e macroeconômicos da China e dos EUA / Felipe Araujo de Moraes. - 2023.

106 f.

Orientador(a): Alexsandro Sousa Brito.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconomico/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís - MA, 2023.

1. China. 2. Covid-19. 3. Crise. 4. EUA. 5. Políticas Públicas. I. Brito, Alexsandro Sousa. II. Título.

FELIPE ARAUJO DE MORAES

**DESEMPENHO DAS RESPOSTAS ADOTADAS NO COMBATE À PANDEMIA DE COVID-19: um comparativo dos determinantes sociopolíticos e macroeconômicos da China e dos EUA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em desenvolvimento socioeconômico.  
Linha de Pesquisa: Trabalho, Estado e Mundialização.

Orientador: Prof. Dr. Aleksandro Sousa Brito.

Aprovado em: 30/01/2023

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Aleksandro Sousa Brito (PPGDSE/UFMA - Presidente)

---

Prof. Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza (PPGDSE/UFMA – Examinador Interno)

---

Prof. Dr. John Kennedy Ferreira (DESOC/UFMA – Examinador Externo)

"O presente trabalho foi realizado com apoio da  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal  
de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código  
de Financiamento 001"

"This study was financed in part by the  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal  
de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance  
Code 001"

## RESUMO

A pandemia de coronavírus representa um dos choques globais mais inesperados e violentos que afetaram profundamente a vida humana. Diante da diversidade de resultados observados nas respostas executadas por cada país, se faz necessário investigar quais fatores podem ter sido determinantes para o sucesso de alguns e quais fatores explicam o fracasso de outros. No intuito de identificar esses determinantes, este trabalho faz uso de duas experiências de resposta: a da China e a dos Estados Unidos da América. A pesquisa realiza uma abrangente revisão da bibliografia recente sobre a pandemia e, a partir de uma abordagem qualitativa, busca entender o problema proposto tanto pela ótica sociopolítica e institucional como pelo aspecto macroeconômico. Apesar de ser o epicentro do vírus, a China registrou dados de casos e mortes por Covid-19 abaixo do registrado pelos EUA, e mesmo os impactos econômicos da crise foram mais suaves na China do que nos EUA. Destaca-se como a movimentação do Estado, assim como as condições sociopolíticas e socioeconômicas preestabelecidas foram fundamentais para gerar coordenação e assertividade na resposta à crise pandêmica. Nesse sentido, não se trata apenas de estimular a atividade via política econômica, tendo em vista que a magnitude do gasto não foi determinante para o sucesso das respostas ou, ainda, de apenas evitar que o vírus se dissemine, mas concatenar os dois com um ambiente adequado. Isto é, garantir um controle inicial mínimo do vírus combinado a um ambiente sociopolítico e institucional que favoreça a colaboração entre os diversos grupos da sociedade, permitindo, por fim, que a recuperação da atividade econômica e a suavização da crise sejam validadas.

**Palavras-Chave:** China. Covid-19. Crise. EUA. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

The coronavirus pandemic represents one of the most unexpected and violent global shocks that has profoundly affected human life. Faced with the diversity of results observed in the responses carried out by each country, it is necessary to investigate which factors may have been decisive for the success of some and which factors explain the failure of others. In order to identify these determinants, this work makes use of two response experiences: China and the United States of America. The research carries out a comprehensive review of the recent literature on the pandemic and, from a qualitative approach, seeks to understand the proposed problem both from the sociopolitical and institutional perspective and from the macroeconomic aspect. Despite being the epicenter of the virus, China recorded data on cases and deaths from Covid-19 below that recorded by the US, and even the economic impacts of the crisis were softer in China than in the US. It stands out how the State's movement, as well as the pre-established sociopolitical and socioeconomic conditions, were fundamental to generate coordination and assertiveness in the response to the pandemic crisis. In this sense, it is not just a question of stimulating activity via economic policy, given that the magnitude of the expenditure was not decisive for the success of the responses or, even, of just preventing the virus from spreading, but concatenating the two with a suitable environment. That is, to guarantee a minimum initial control of the virus combined with a socio-political and institutional environment that favors collaboration between the different groups in society, finally allowing the recovery of economic activity and the mitigation of the crisis to be validated.

**Keywords:** China. Covid-19. Crisis. Public Policy. USA.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARRA	AMERICAN RECOVERY AND REINVESTMENT ACT
BRICS-T	BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA, ÁFRICA DO SUL E TURQUIA
CARES	CORONAVIRUS, AID, RELIEF, AND ECONOMIC SECURITY ACT
CDC	CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION
CoV	CORONAVÍRUS
CPC	COMMUNIST PARTY OF CHINA
CSSE	CENTER FOR SYSTEMS SCIENCE AND ENGINEERING
EITC	EARNED INCOME TAX CREDIT
EUA	ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA
FED	FEDERAL RESERVE SYSTEM
ICU	INTENSIVE CARE UNITS
INF	INTERVENÇÃO NÃO FARMACÊUTICA
JHU	JOHNS HOPKINS UNIVERSITY
MERS	MIDDLE EAST RESPIRATORY SYNDROME
NERI	NATIONAL ECONOMIC RESEARCH INSTITUTE
NPI	NON-PHARMACEUTICAL INTERVENTION
OCDE	ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
OMS	ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE
PBC	PEOPLE'S BANK OF CHINA
PPP	PAYCHECK PROTECTION PROGRAM
PMEs	PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS
PMI	PURCHASING MANAGER'S INDEX
QE	QUANTITATIVE EASING
SARS	SEVERE ACUTE RESPIRATORY SYNDROME
SIR	SUSCEPTIBLE, INFECTIOUS, OR RECOVERED
SNAP	SUPPLEMENTAL NUTRITION ASSISTANCE PROGRAM
SRAG	SÍNDROME RESPIRATÓRIA AGUDA GRAVE
SROM	SÍNDROME RESPIRATÓRIA DO ORIENTE MÉDIO
STC	SHORT-TIME COMPENSATION
UI	UNEMPLOYMENT INSURANCE
VIX	VOLATILITY INDEX

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>14</b>
1.1 MODELOS EPIDEMIOLÓGICOS .....	14
1.2 A MACROECONOMIA DE UMA PANDEMIA.....	19
1.3 A RELEVÂNCIA DA DESIGUALDADE DE RENDA .....	27
1.4 O PAPEL DO CAPITAL SOCIAL.....	32
<b>2 REVISÃO DE LITERATURA E DISCUSSÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA CHINESA.....</b>	<b>36</b>
2.1 PARTICULARIDADES INSTITUCIONAIS, SOCIAIS E POLÍTICAS .....	36
2.1.1 <i>A estratégia chinesa para contenção da onda inicial de coronavírus</i> .....	37
2.1.2 <i>Algumas críticas e comentários adicionais à resposta chinesa</i> .....	46
2.2 O CONTEXTO E AS MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÔMICA .....	51
2.2.1 <i>Controlar o vírus possibilitou a reabertura econômica</i> .....	53
2.2.2 <i>A política econômica na China.....</i>	56
2.2.3 <i>Independência, desigualdade e tecnologia.....</i>	63
<b>3 REVISÃO DE LITERATURA E DISCUSSÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DOS EUA.....</b>	<b>68</b>
3.1 PARTICULARIDADES INSTITUCIONAIS, SOCIAIS E POLÍTICAS .....	68
3.1.1 <i>Ausência de coordenação Federal: um federalismo antifederalista.....</i>	69
3.1.2 <i>Programas utilizados na resposta social nos EUA .....</i>	76
3.1.3 <i>As heterogeneidades regionais e a politização da crise.....</i>	79
3.2 O CONTEXTO E AS MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÔMICA .....	81
3.2.1 <i>O efeito estabilizador da política monetária.....</i>	81
3.2.2 <i>A massiva resposta fiscal dos EUA e o problema do desemprego .....</i>	87
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>97</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>101</b>

## INTRODUÇÃO

A pandemia de coronavírus<sup>1</sup> representa um dos choques globais mais inesperados e violentos que afetaram profundamente a vida humana. Certamente um evento de tamanha grandeza se assemelha apenas à grande depressão de 1929, à crise financeira de 2008 e, em menor medida, aos diversos choques e crises locais que ocorreram entre a década de 1970 e final dos anos 1990. Entretanto, esses eventos tinham sua origem no campo econômico. A crise desencadeada pela pandemia de coronavírus se diferencia pela sua origem em uma enorme crise de saúde pública, que está acompanhada por perdas humanas inestimáveis e pela imposição de novos paradigmas para a vida em sociedade.

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o vírus causador de uma grave gripe que circulava no mundo de fato já constituía uma pandemia. O novo cenário mundial começou a ser composto por um crescimento do número de casos e óbitos, por uma incerteza generalizada e pela paralização da atividade econômica. De acordo com Junfeng *et al.* (2022), o choque da pandemia foi capaz de derrubar os mercados de ações de seus níveis mais altos em um curto espaço de tempo — cerca de uma semana —, superando o colapso global de 2008. Além disso, o choque não se restringiu ao mercado de capitais: pela primeira vez na história, o preço do petróleo caiu abaixo de zero dólares, o excesso de oferta foi tão relevante que não havia mais espaço para armazenar petróleo bruto, ocasionando a degradação de uma cadeia produtiva imprescindível (JUNFENG *et al.*, 2022).

Esse primeiro grupo de implicações pode ser reunido sob a denominação de “consequências econômicas da pandemia”. Na moderna economia capitalista financeirizada, as cadeias produtivas estão integradas em nível internacional, com a pandemia essa divisão internacional do trabalho foi rompida, a globalização retrocedeu e as cadeias produtivas foram bloqueadas (SECCARECCIA; ROCHON, 2020). Desse modo, as fronteiras internacionais se fecharam para turismo e negócios, e houve um acirramento nas relações internacionais. Internamente aos países, o distanciamento social obstaculizou o funcionamento normal da economia, no sentido de dificultar o relacionamento entre as forças de oferta e demanda.

Vernengo e Nabar-Bhaduri (2020) exploram o fato de que a pandemia produz um choque duplo, que afeta tanto a oferta como a demanda por bens e serviços. Cria-se, portanto,

---

<sup>1</sup> Mais especificamente, os coronavírus (CoV) designam toda uma família de vírus que provocam infecções respiratórias e, dentre eles, um específico, denominado Sars-CoV-2, foi responsável por desencadear o que ficou conhecido mundialmente como pandemia de coronavírus. Por esse motivo, muitas vezes ele também foi denominado “novo coronavírus”.

um ciclo vicioso em que quedas na oferta e quedas na demanda se retroalimentam, produzindo uma espiral recessiva preocupante. Assim, é nítido que o estado de pandemia produz uma enorme crise econômica. Manifesta pela quebra de cadeias globais de valor, aumento do desemprego, redução da renda do trabalho e do capital, fechamento de empresas, diversos choques de preço, instabilidade das taxas de câmbio, fuga de capitais, redução do investimento e aumento da poupança. Mas a crise de coronavírus não possui apenas aspectos econômicos, na realidade, seus aspectos sociais são igualmente aterradores.

A pandemia não atinge toda a sociedade de maneira homogênea. Há uma distinção de gênero em que as mulheres são mais afetadas (WENHAM *et al.*, 2020). A pandemia exacerba um preconceito racial que já era trágico e acentua a xenofobia em relação aos latinos (COUCH; FAIRLIE; XU, 2020), mas também aos asiáticos — pelo contexto do surgimento do vírus Sars-CoV-2. Ela também não afeta os mais ricos da mesma maneira que afeta os mais pobres. Estes não são capazes de realizar um distanciamento social efetivo, nem podem trabalhar de maneira remota, além de não possuírem grandes reservas de recursos financeiros acumulados. O aspecto do diferencial de renda também se aplica ao nível dos países, assim como às pequenas empresas, que sofrerão maior impacto com a crise (HARJOTO; ROSSI; PAGLIA, 2021).

As consequências psicológicas de uma doença global e do isolamento social também devem ser levadas em consideração, principalmente devido ao aumento do número de casos de crise de ansiedade, solidão e depressão (BRODEUR *et al.*, 2021). Ademais, a pandemia causará uma perda educacional para toda uma geração de estudantes, especialmente do ensino básico, que foram privados do convívio escolar físico. Todos esses aspectos que, entre outros, compõem o cenário catastrófico da pandemia de coronavírus, demonstram que a resposta implementada pelo Estado, com o intuito de conter os efeitos da crise e socorrer a população, está longe de ser algo trivial. Caso as medidas tomadas não sejam eficazes, ou quanto mais demorar a resposta governamental, mais os indicadores sociais e econômicos se agravarão, reduzindo o bem-estar da população global, mas, como demonstrado, com um agravamento para os grupos que já são vulneráveis.

Além da urgência de uma resposta rápida, a crise da pandemia demanda uma resposta assertiva e sistemática, que, em sentido finalístico, busca reduzir o sofrimento e conservar as liberdades humanas (ANAND *et al.*, 2020). Assim sendo, um estudo dessa estirpe tem o benefício de contribuir com a construção de um corpo de conhecimento científico que busque entender a pandemia de Covid-19 e subsidiar a tomada de decisão em possíveis crises futuras. Naomi Klein é uma autora que explora muito bem os momentos de crise, no sentido de que eles podem ser utilizados como forma de impor certas agendas políticas, que não seriam aceitas se

a população não passasse por um momento de vulnerabilidade ou estresse. Desse modo, os momentos de crise são delicados pois permitem a instalação de novos paradigmas sem o debate e a transparência adequados.

Em Klein e Smith (2008), a autora discute que para o caso de grandes crises, tal como o furacão Katrina de 2005 ou o tsunami de Tamil Nadu em 2004, a resposta deve ser pautada no acesso universal. Uma resposta que não privilegie determinados segmentos da sociedade com melhores condições, enquanto os demais são preteridos. É destacado pela autora que nos incêndios florestais da Califórnia existiu um serviço exclusivo de bombeiros para conter incêndios das residências que adquiriam um seguro de cerca de 20.000 dólares anuais. Essa prejudicial seletividade nas respostas à crise está presente na pandemia de Covid-19. Conforme desenvolvido ao longo da pesquisa, a pandemia acirra certas desigualdades sociais, em especial a desigualdade de renda, de modo que os possuidores de maiores rendas são capazes de atravessar a crise em melhores condições.

Klein (2007) discute de maneira um pouco mais pormenorizada o fenômeno do uso de crises — sejam financeiras, ecológicas, militares e até do desmonte do Estado — para impor um *status quo* de interesse dos dominantes. A situação caótica que se produz é seguida por uma divisão entre escolhidos e renegados, na qual aos escolhidos é dada a possibilidade de fuga do caos, tendo sua dignidade humana respeitada, já em relação aos excluídos, estes são abandonados à sua própria sorte, dentro de um contexto de pânico criado premeditadamente. Para ilustrar esse ponto a autora delimita o que se constitui uma “resposta privada à crise”, no sentido que esse enredo cria um nicho de mercado pautado em socorrer do caos generalizado apenas os que podem pagar. Esses novos empreendimentos de “resposta privada à crise” abarcam desde reconstrução da infraestrutura até o socorro a pessoas em condição de risco.

Não é concebível aceitar que no atual estágio de desenvolvimento da humanidade adote-se uma estratégia tão primitiva de resposta à crise. A ideia de “cada um por si” é contrária aos preceitos de coletividade e associação que permitiram a evolução da espécie humana. Ainda que a busca do individualismo e da máxima eficiência sejam úteis em um contexto de mercado, não faz sentido transpor esse conceito para a garantia das necessidades básicas. Esse é o grande desafio que se impõe ao Estado: a conciliação entre a esfera individual e a coletiva. Em uma situação de ameaça à vida, ou à dignidade humana, o Estado precisa ser o auxiliador de última instância dos excluídos, fornecendo serviços públicos universais e eficazes, e coordenando a sociedade em direção à superação do caos. A capacidade do Estado em se aproximar desse ideal certamente explica muitos traços das condições de existência da população.

Tendo em vista que quando as diversas nações foram confrontadas com uma pandemia global viram-se obrigadas a tomar certas decisões e escolher determinados mecanismos de reação, o objetivo desta pesquisa é investigar quais fatores são determinantes para o sucesso no combate à uma crise pandêmica, e quais fatores podem deteriorar essa resposta. Como a crise tem um amplo espectro de influência, delimitou-se dois aspectos centrais de estudo: os determinantes sociopolíticos e institucionais de um lado, e os determinantes econômicos de outro. Tomados também em sentido amplo, esses indicadores podem representar tanto as características históricas ou preexistentes, como decisões tomadas exclusivamente no contexto de crise.

Este trabalho se apoia na visão segundo a qual as relações econômicas não podem ser dissociadas das diversas relações sociais, por isso constitui um esforço de entender o problema da pandemia, ainda que pela ótica da economia, mas sem se limitar a ela — em consequência, uma perspectiva econômica que busca considerar o todo. Para viabilizar a pesquisa e focalizar o estudo, a pesquisa restringe a análise a dois países: China e Estados Unidos da América. A curiosidade pela resposta adotada nessas duas nações se justifica por ambas disputarem a hegemonia econômica e política do sistema capitalista contemporâneo, e, nesse sentido, desfrutam de grandes similaridades em seus objetivos e relevância. Mas, ao mesmo tempo, são sistemas internos totalmente distintos, com cultura, política, população e economia diferentes.

Além disso, após dois anos de pandemia os resultados oficialmente declarados pela China no controle da Covid, enquanto crise de saúde pública, instigam grande inquietação. O baixo nível de contaminação e de mortalidade não encontra similar no mundo, de tal modo que o único rival aceitável em tal disputa seria uma nação de poder econômico e influência global minimamente semelhante, os Estados Unidos da América. A Tabela 1 a seguir demonstra a brutal diferença obtida pela China no controle do vírus Sars-CoV-2, o causador da Covid-19. Com base nos dados acumulados até 11/03/2022, data na qual o estado de pandemia declarado pela OMS completou dois anos, fica clara a distância que a China se encontra em termos de controle da doença, seja do seu principal competidor na hegemonia global, Estados Unidos da América, seja da média dos demais países integrantes do G20.

A relevância dos dois países é reafirmada pela presença frequente nos estudos que procuram entender a pandemia. Por exemplo, a partir da *Web of Science Core Collection*, Teiusan e Plescaci (2022) analisam a pesquisa desenvolvida sobre a política tributária e fiscal durante a pandemia. Observando os trabalhos desenvolvidos até março de 2022, os autores encontraram 245 publicações sobre o tema, nas quais os Estados Unidos são os mais mencionados, com um total de 125 citações, seguidos pela China, que com 115 citações ocupa

o segundo lugar no *ranking*. Isso demonstra a pertinência dos caminhos adotados nas estratégias de respostas vivenciadas nos dois países.

Tabela 1 — Indicadores de Controle do Vírus Sars-CoV-2 (acumulados até 11/03/2022)

Região	China	EUA	G20 (média) <sup>1</sup>
População <sup>2</sup>	140,48 Bilhões	332,32 Milhões	178,02 Milhões
Casos por milhão de Hab.	685,74 Casos	239.253,12 Casos	93.789,39 Casos
Mortes por milhão de Hab.	5,75 Mortes	2.901,75 Mortes	1.234,88 Mortes
Taxa de Fatalidade dos Casos Registrados	0,84%	1,21%	1,32%

Fonte: elaboração própria, com base nos dados da Johns Hopkins University — Center for Systems Science and Engineering (JHU - CSSE)<sup>3</sup>.

(1) média referente aos países do G20, excetuando-se a China.

(2) estimada a partir da variável “Taxa de Incidência” (*Incident\_Rate*). A Taxa de Incidência indica o número de casos registrados a cada 100.000 (cem mil) pessoas da população. De posse da Taxa de Incidência e do número de casos registrados, é possível encontrar o tamanho da população que foi utilizado pela JHU como estimativa para o cálculo.

(3) O repositório dos dados é encontrado no link: “<https://github.com/CSSEGISandData/COVID-19>”, e tem Dong *et al.* (2020) como publicação vinculada.

Também é verdade que é preciso levar em conta possíveis divergências metodológicas na mensuração dos dados pandêmicos em cada País. Por exemplo, a própria China passou por algumas revisões da metodologia de como registrar os casos e os óbitos por Covid-19. Inicialmente a China não considerava os casos confirmados de pessoas que não apresentavam sintomas, por serem considerados indivíduos que não passariam o vírus adiante. Essa opção de metodologia busca rastrear com mais eficiência o vírus e as pessoas com maior potencial de transmiti-lo. Outro ponto polêmico na China foi a demora em aceitar exames de tórax (mais rápidos) no diagnóstico da Covid-19 (CYRANOSKI, 2020). Ainda que essas diferenças metodológicas sejam relevantes e mereçam estudos da área específica, o sucesso da China apontado no presente trabalho dificilmente seria justificado apenas por diferenças metodológicas na contagem. Além disso, a afirmativa de vitória da China também se fundamenta na rápida recuperação econômica após o choque inicial da crise da Covid-19, juntamente com um contexto social otimista.

Para realizar o objetivo da pesquisa, executou-se uma relevante revisão bibliográfica da publicação internacional recente sobre a pandemia de coronavírus. A partir da qual se extraiu tanto as considerações teóricas acerca do problema de pesquisa, como as discussões apresentadas posteriormente. A dissertação está estruturada em três capítulos além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo realiza a fundamentação teórica da linha de pensamento a ser utilizada como sustentação da pesquisa. No segundo capítulo é feita

a revisão bibliográfica e a discussão das principais características da experiência chinesa, subdivididas nos dois aspectos fundamentais delimitados: primeiro investigam-se aspectos sociopolíticos e institucionais, para depois averiguar as medidas e o contexto em que se inserem as políticas macroeconômicas adotadas. Já o terceiro capítulo tem como foco a experiência realizada pelos EUA, seguindo a mesma lógica de primeiro estudar determinantes sociopolíticos e institucionais do país, para só em seguida analisar o contexto e as medidas econômicas. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

## 1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo tem a função de circunscrever e definir as relações teóricas que orientam as discussões realizadas na presente pesquisa, para isso está dividido em quatro partes. A primeira descreve a estrutura básica de um modelo epidemiológico que analisa os possíveis encadeamentos desenvolvidos em uma pandemia. A segunda busca a construção de um corpo de pensamento que estruture as relações entre a pandemia e a macroeconomia de um país. Já a terceira faz considerações sobre a relevância da desigualdade de renda enquanto potencializadora dos danos causados pela pandemia. Por fim, a quarta estuda como a categoria capital social se estrutura de modo a permitir que uma determinada sociedade possa responder coletivamente a uma perturbação externa.

### 1.1 MODELOS EPIDEMIOLÓGICOS

Eichenbaum, Rebelo e Trabandt (2021) desenvolvem um fecundo modelo epidemiológico para estudar as interações entre a situação econômica e a pandemia. Uma das grandes contribuições do modelo desenvolvido pelos autores é evidenciar o *trade-off* de curto prazo entre o número de mortes causadas pela pandemia e a gravidade da recessão econômica. Isto é, os autores argumentam que, pelo menos no curto prazo, reduzir a disseminação do vírus implica ter que conviver com um maior choque econômico, por outro lado, escolher suavizar o choque econômico implica uma maior disseminação do vírus, conseqüentemente mais óbitos. A grande missão dada aos *policy makers* seria então a busca da otimização desse *trade-off*, idealizando um ponto onde o número de óbitos e o tamanho da recessão fosse o menos traumático possível para a sociedade.

Seguindo a divisão padrão do modelo epidemiológico SIR, a pandemia divide a população em três grupos: os **suscetíveis**, pessoas que ainda não tiveram contato com o vírus; os **infectados**, pessoas que contraíram a doença; os **recuperados**, pessoas que adquiriram imunidade sobre o vírus; e os autores acrescentam ainda um quarto grupo, os **falecidos**, pessoas que vieram a óbito em consequência da contaminação (EICHENBAUM; REBELO; TRABANDT, 2021). Os autores não mencionam a possibilidade de reinfeção em função da perda da imunidade ao longo do tempo, nem a possibilidade de mutação do vírus para formas nas quais o indivíduo ainda não possua imunidade.

No modelo, a pandemia acaba quando toda a população adquire imunidade ao vírus, seja por vacina ou por contato direto com o vírus, esse ponto é o que se conhece por “imunidade

de rebanho”. Na ausência de vacinas ou de tratamentos médicos eficazes para recuperar os doentes, esse estado só poderia ser alcançado ocasionando a morte de muitas pessoas. Para evitar o grande número de perdas humanas, é possível adotar como resposta um distanciamento social amplo e rigoroso, mas, ao mesmo tempo, tal política tem a implicação de gerar uma profunda recessão econômica e impedir o alcance do estágio de imunidade de rebanho, com novas ondas de casos ressurgindo assim que as medidas fossem relaxadas (EICHENBAUM; REBELO; TRABANDT, 2021).

Nessas condições é prudente se utilizar de uma política gradualista, na qual o grau do isolamento se eleva à medida que a disseminação aumenta, e que, paralelamente, também aumenta a gravidade da recessão. E, no sentido inverso, à medida que o distanciamento surte efeito em conter a disseminação do vírus e a gravidade da contaminação diminui, reduz-se o rigor do distanciamento, proporcionando também um alívio econômico (EICHENBAUM; REBELO; TRABANDT, 2021). Para tratar da possibilidade de descoberta de vacinas para o vírus e de tratamento para a doença, os autores teorizam da seguinte forma: a vacina é incapaz de curar os infectados, mas é capaz de transformar os suscetíveis em recuperados; por outro lado, um tratamento não previne infecções futuras, mas cura os infectados, evitando novas mortes.

No contexto em que se espera uma vacina é mais prudente executar um distanciamento rigoroso, buscando preservar a vida humana e fazer uma transição segura do grupo de suscetíveis para recuperados, isso justificaria a convivência com uma recessão maior (EICHENBAUM; REBELO; TRABANDT, 2021). Seguindo a linha de raciocínio, a expectativa de descoberta de um tratamento para a doença significa a menor necessidade de isolamento e maior incentivo ao contato social, portanto, uma recessão mais leve, tendo em vista que a existência de um tratamento encorajaria a retomada do consumo e do trabalho. Nesse caso, à medida que as pessoas progressivamente se infectam com o vírus, recebem o tratamento e passam para o grupo dos recuperados (EICHENBAUM; REBELO; TRABANDT, 2021).

Eichenbaum, Rebelo e Trabant (2021) chamam atenção para o fato de que existe uma falha de mercado na internalização dos custos de se infectar com o vírus durante uma pandemia. Essa condição existe em razão de cada indivíduo assumir a taxa de infecção da epidemia como dada, logo, ele não contabiliza os custos de suas ações. Mas, evidentemente, se tal comportamento se generaliza, ocorrem mudanças nas taxas de infecção, e novos custos não precificados são impostos às pessoas ainda não contaminadas. Mas quando tratam da taxa de letalidade, já é possível notar alguma internalização de custos por parte dos indivíduos. Os

autores reconhecem o papel da sustentabilidade do sistema de saúde, uma vez que o aumento das taxas de contaminação tende a sobrecarregar o sistema e ocasionar mais mortes.

Para incluir esse comportamento no modelo, Eichenbaum, Rebelo e Trabandt (2021) especificam que a taxa de letalidade da pandemia é função crescente do número de pessoas infectadas em dado momento. Como resultado, quando a taxa de letalidade é endogenizada no modelo, a gravidade da crise econômica aumenta, já que a população internaliza o custo maior de se infectar tendo em vista o possível colapso do sistema de saúde, por isso, tendem a reduzir suas horas de trabalho ofertadas e as horas de consumo, buscando não serem infectadas. Além disso, as estimativas do trabalho confirmam que a população responde autonomamente a aumentos na taxa de letalidade da pandemia, isto é, um aumento na taxa de letalidade por si só é capaz de fazer a população reduzir suas horas de trabalho ofertadas e suas horas de consumo. Mas isso não quer dizer que a externalidade seja totalmente internalizada, parte dessa internalização de custos precisa ser imposta via restrições ao contato social.

Eichenbaum, Rebelo e Trabandt (2021) alertam ainda para o risco de encerrar o isolamento muito cedo, ou de postergar a adoção do isolamento. As pressões públicas que podem se abater sobre os *policy makers* têm potencial para fazer com que eles tomem decisões contrárias ao bom desempenho do combate à pandemia proposto pelo modelo. Segundo os autores, abandonar o isolamento de maneira precipitada gera, no curto prazo, uma grande recuperação econômica, mas essa recuperação da atividade produz um aumento das taxas de contaminação e intensifica a gravidade da pandemia com novas ondas: em resumo, os benefícios são temporários e se observa um aumento no número de mortes. De modo semelhante, adiar o início da contenção devido a pressões públicas também intensifica a disseminação do vírus. Quando os autores retardaram a adoção de isolamento para a semana 33, o resultado foi um número maior de mortes do que se a contenção iniciasse na semana 0. A contenção tardia só é superior a não executar nenhuma contenção. Em termos de queda no consumo, a contenção tardia também é prejudicial, devido ao maior rigor do isolamento associado às maiores taxas de contaminação futuras (EICHENBAUM; REBELO; TRABANDT, 2021).

Dentro das possibilidades de isolamento social, os autores diferenciam a contenção simples da contenção inteligente. A contenção simples é a maneira mais elementar de isolamento social, sem qualquer distinção entre grupos de pessoas; as restrições ao contato humano são homogêneas para todos os indivíduos da população. Por outro lado, é possível pensar em uma contenção inteligente, onde determinados grupos têm níveis de restrições diferentes dos demais. Se, por exemplo, for possível que todas as pessoas infectadas fiquem em

casa, o grupo de suscetíveis pode ir trabalhar sem receio de contaminação, e “*Because infected people are completely isolated, the initial infection quickly dies out without causing a recession*” (EICHENBAUM; REBELO; TRABANDT, 2021, p. 5180).<sup>2</sup>

Adotando a hipótese de que não exista tratamento nem vacina para a doença, a imunidade de rebanho nunca seria alcançada com a contenção inteligente, e a contaminação recomeçaria assim que a contenção inteligente se encerrasse. Mas supondo um cenário mais otimista, é de se esperar que uma contenção inteligente seja mais produtiva que uma contenção simples, tendo em vista a redução do impacto recessivo e da gravidade da contaminação. É importante ressaltar que tal contenção depende de um número de testes e rastreamentos suficientemente relevantes, inclusive dos casos assintomáticos. Isso evidencia a necessidade de gastos para entender a pandemia e a movimentação do vírus em cada região. Além disso, ressalta que o papel do Estado não é apenas impor o isolamento social, mas coordenar ativamente as políticas de distanciamento.

Kubota (2021) também desenvolve um modelo SIR-macro e, a partir da experiência japonesa, destaca o benefício de as medidas de distanciamento social serem tomadas como medidas únicas, sustentadas até que toda a população seja imunizada com uma vacina. Se o Estado suspende o bloqueio, a quantidade de infectados retorna a subir, sobrecarregando as UTI's, demandando novos ciclos de bloqueio por parte da autoridade estatal. Ciclos contínuos de fechamento e reabertura devem ser evitados, mantendo uma certa estabilidade, e com isso um lockdown mais suave até que as vacinas sejam plenamente distribuídas. Nessa perspectiva, o isolamento não tem a função de resolver a pandemia, mas apenas de conter a disseminação do vírus até que uma vacina seja desenvolvida e ministrada na população. Segundo o autor, utilizar um bloqueio suave e prolongado é mais eficiente para minimizar os impactos econômicos e a gravidade da disseminação do que ciclos alternados de fechamento e abertura (KUBOTA, 2021).

O autor propõe ainda outra forma de combater a pandemia, que tem o benefício de gerar um impacto econômico menor ainda do que um bloqueio suave e prolongado: uma política de uso de metas para direcionar os níveis de restrição. Assim como os bancos centrais se utilizam da taxa de juros para dominar a inflação e buscar o atingimento da meta, Kubota (2021) sugere uma espécie de “metas de UTI” (*ICU targeting*), um modelo no qual as autoridades determinam o nível de restrição do isolamento social com base em uma meta de utilização da capacidade das UTI's. Ressalta-se que não se trata de necessariamente encerrar as medidas de contenção,

---

<sup>2</sup> “Como as pessoas infectadas estão completamente isoladas, a infecção inicial desaparece rapidamente sem causar uma recessão” (EICHENBAUM; REBELO; TRABANDT, 2021, p. 5180, tradução nossa).

mas suavizá-las ou agravá-las, com o objetivo de manter constante o número de pessoas em tratamento na UTI, até que uma vacina seja desenvolvida. Devido à sua flexibilidade, a política de metas de UTI tem a vantagem de preservar, em alguma medida, a atividade econômica, produzindo perdas econômicas menores, enquanto a primeira opção — o bloqueio suave e prolongado — tem o objetivo exclusivo de manter a população à salvo do vírus (KUBOTA, 2021).

Já o modelo de Ng (2020) inclui mais estágios no modelo epidemiológico SIR básico, sendo composto por: **suscetíveis**, pessoas saudáveis ainda não infectadas com o vírus; os **infectados**, pessoas que tiveram contato e agora carregam o vírus em seus organismos, mas ainda que estejam infectadas, as pessoas não têm conhecimento disso, compreendendo assim: o período de incubação do vírus; uma interpretação errônea dos sintomas; ou o tempo de espera para o resultado dos testes. A fase seguinte é a dos confirmados, que pode ser subdividida em **confirmado com sintomas leves** ou **confirmado com sintomas graves**, nos dois casos é determinado que os indivíduos executem o isolamento social, sendo que os que possuem sintomas leves desfrutam de uma maior probabilidade de transitar para a fase seguinte, os **recuperados**; além disso, a probabilidade de óbito é função do nível de utilização do sistema de saúde. Por fim, o autor também considera a possibilidade de reinfeção, para isso assume que há determinada probabilidade de o indivíduo retornar para o grupo dos suscetíveis (NG, 2020).

O modelo é então calibrado para os Estados Unidos, e são feitos três experimentos para avaliar a eficácia de políticas que visam conter a crise da pandemia. O primeiro teste refere-se à eficiência do bloqueio em conter a disseminação do vírus, destacam-se duas etapas do teste: a duração do bloqueio e o uso do bloqueio seletivo. Ao testar bloqueios de 30, 60 e 90 dias, Ng (2020) conclui que a função do isolamento social é unicamente atrasar a disseminação da pandemia, interrompendo o crescimento das curvas de casos confirmados e de óbitos, mas assim que as restrições são removidas, novas ondas de contaminação surgem e os indicadores voltam a piorar. Em relação ao bloqueio seletivo, o autor não encontra grandes diferenças entre restringir apenas o consumo fora de casa ou apenas a saída para o trabalho.

O segundo grupo de experimentos busca avaliar o poder da testagem em controlar a disseminação do vírus. No modelo, todos os indivíduos confirmados executam isolamento, consequentemente as novas transmissões ocorrem a partir do grupo dos infectados, pois estes ainda não sabem que portam o vírus. Dessa forma, expandir as testagens para Covid é reduzir o número de pessoas que podem transmitir o vírus. Adicionalmente, o autor afirma que como a ampliação dos testes reduz o risco de infecção, as pessoas tendem a aumentar suas horas gastas

em consumo fora de casa, ao mesmo tempo em que também estão mais dispostas a trabalhar fora de casa, o que acabaria por produzir, em períodos posteriores, o aumento na disseminação do vírus (NG, 2020).

De forma semelhante, a capacidade médica pode ser expandida para comportar o maior número de contaminados, mas ao fazer isso também se reduz o ônus presente em se contaminar, o que acaba por gerar um incentivo para a maior interação social e tende a causar uma elevação do número de casos no longo prazo. Em resumo, o modelo postula que, tomadas isoladamente, as expansões dos testes e da capacidade médica possuem seus efeitos anulados no longo prazo. Por esses motivos, Ng (2020) conclui por recomendar uma política híbrida, que combine tanto a expansão dos testes, com o intuito de reduzir a circulação das pessoas infectadas, ao mesmo tempo em que a política de bloqueio é utilizada para conter o incentivo ao retorno precoce das atividades. Somente a combinação de políticas de bloqueio com a expansão dos testes de Covid que foi capaz de mudar a trajetória da pandemia. Nesse cenário, a reabertura não implica mera retomada da curva de contaminação e óbitos, mas sim uma mudança real no percurso da pandemia, reduzindo casos e mortes (NG, 2020).

Em resumo, pode-se afirmar que o distanciamento social é extremamente necessário para reduzir a disseminação do vírus e o número de óbitos, porém, adotá-lo implica um impacto econômico relevante. Além disso, foi visto que o distanciamento não pode ser entendido como uma solução para a pandemia, ele é apenas uma forma de atrasar a disseminação da doença, retardando as curvas de casos e óbitos. Ciclos de abertura e fechamento não são recomendados, mas sim uma política gradualista que administre a crise e o isolamento com base na disseminação do vírus. O Estado não deve reagir com decisões binárias, mas sim ter um plano de ação traçado antecipadamente para cada cenário possível.

Além de adotar políticas gradualistas, o Estado deve direcionar, dentro do possível, o distanciamento para as pessoas em que realmente se faz necessário, daí emerge a necessidade de testes de Covid, rastreamento, do vírus e das pessoas, e sequenciamento genético, por exemplo. Tanto o maior acompanhamento da pandemia como a expansão da capacidade médica podem criar incentivos de médio e longo prazo para que a disseminação do vírus aumente e, assim como o isolamento social, tomadas isoladamente não resolvem a pandemia. Dessa forma, uma resposta adequada à pandemia deve combinar isolamento, acompanhamento e expansão da capacidade médica em um contexto de políticas gradualistas, de modo a otimizar o *trade-off* entre disseminação do vírus e queda da atividade econômica.

## 1.2 A MACROECONOMIA DE UMA PANDEMIA

O choque recessivo da pandemia não é algo trivial, já que a crise de Covid-19 produz tanto um choque de oferta como um choque de demanda. O choque de oferta se origina do fato que os trabalhadores são impedidos de ofertar mão de obra no mercado de trabalho, tendo em vista a imposição do distanciamento social dada a exposição ao risco de contrair a doença, assim a produção de bens e serviços é restringida. De outro lado, o choque da demanda segue o mesmo mecanismo para o comportamento dos consumidores, que, por estarem receosos com o vírus ou impedidos de saírem de casa, reduzem seus gastos, produzindo um choque de demanda. Assim, choques de demanda e oferta se combinam, produzindo uma recessão grande e persistente. Tanaka (2022) realiza uma relevante revisão bibliográfica sobre a forma e os impactos das crises de SARS<sup>3</sup>, MERS<sup>4</sup> e Covid-19 na Ásia. Constatando que a grande singularidade da Covid-19 é ter um impacto duplo, que restringe ao mesmo tempo o lado da oferta e o lado da demanda das economias — enquanto a SARS e a MERS tiveram seu impacto relevante apenas no lado da demanda.

Desse modo, é possível entender de onde se origina parte da gravidade da pandemia de Covid-19 para os sistemas econômicos, uma vez que a maior necessidade de isolamento social resulta em um forte choque na oferta agregada, que se manifestará principalmente no aumento do desemprego. Por isso o choque de oferta tende a ser muito mais danoso e difícil de reverter do que um choque na demanda, já que causa grande desestruturação da economia. A complexidade da crise causada pela pandemia de Covid-19 traz novas complicações para o debate macroeconômico — que antes já não podia estar apartado de questões sociais e políticas — mas agora inclui um grave problema de saúde pública no planejamento das medidas econômicas do Estado.

A presente investigação também se utiliza da qualificação feita por Romer (2021), já que a autora traz grande contribuição ao diferenciar a recessão pandêmica de uma recessão ordinária. Grosso modo, em uma recessão regular o objetivo imediato da política macroeconômica é recompor o mais rápido possível a demanda, o Estado busca preencher a lacuna gerada pela crise e retomar a atividade econômica. Mas em uma pandemia não é recomendado que os formuladores de política econômica reativem o gasto da mesma forma, pelo simples fato de que isso implica maiores interações humanas e maior possibilidade de disseminação.

Há, portanto, um dilema. A demanda agregada não pode ser amplamente estimulada, mas tão somente as áreas prioritárias e que não impliquem maior disseminação, existe então a

---

<sup>3</sup> Sigla em inglês para Síndrome respiratória aguda grave, em português: SRAG.

<sup>4</sup> Sigla em inglês para Síndrome respiratória do oriente médio, em português: SROM.

necessidade de maior direcionamento do impulso fiscal (ROMER, 2021). Além disso, como já destacado, a autora também ressalta que em recessões pandêmicas existe o componente da situação de saúde pública como complicador da estratégia de resposta. Sem o controle dela, qualquer estímulo econômico se torna mais danoso, ao mesmo tempo em que as condições de luta contra o vírus se tornam mais desfavoráveis, resultando em perdas humanas maiores.

A heterogeneidade dos efeitos de uma pandemia surge, em parte, pelo fato de que os trabalhadores são afetados de modo desigual pelo fechamento da economia. Não são todas as profissões que permitem a adoção do modelo remoto. É verdade que algumas ocupações podem inclusive ser mais produtivas nessa forma de trabalho, se beneficiando do home office, mas existem outras profissões que são impossíveis de serem executadas de maneira remota. Esses trabalhadores são gravemente prejudicados, pois as chances de desemprego nesses setores aumentam consideravelmente. Ou então, quando não são ameaçados pela perda da renda, terão que executar suas atividades em um contexto de maior risco, pois estão se expondo a um vírus desconhecido (ROMER, 2021).

Tanaka (2022) também comenta sobre os trabalhos que podem ser executados de maneira remota e os que não podem, sugerindo que países desenvolvidos têm maior quantidade de trabalhos que podem ser desempenhados de maneira remota do que os países em desenvolvimento ou em mercados emergentes. O autor apresenta evidências de que os trabalhadores mais afetados serão os de baixa renda e de baixa qualificação. No mesmo sentido, os impactos heterogêneos da pandemia também tendem a afetar mais algumas empresas do que outras, seja pelo porte da empresa ou pelo setor que ela atua.

Em uma recessão ordinária não seria necessário, em tese, estimular setores específicos da economia, qualquer estímulo à demanda agregada tenderia a se espalhar por toda a economia neutralizando a recessão. Mas pelos motivos já apontados, faz sentido pensar que uma resposta de política econômica durante uma recessão pandêmica terá melhores resultados se for direcionada aos trabalhadores e setores mais afetados pela crise. Assim, a atuação do Estado se assemelha muito mais a uma espécie de compensação pelos danos da pandemia e não a uma política generalizada. E o fato de ser direcionada aos mais prejudicados pelo distanciamento evita que a compensação fornecida seja utilizada em gastos que possam favorecer a disseminação da doença, como gastos em lazer, por exemplo (ROMER, 2021).

A política monetária e a política fiscal são reconhecidamente os mais preeminentes instrumentos da teoria da política econômica para o combate de crises. Entretanto, a hierarquia entre essas políticas, se é que existe alguma, é alvo de um interminável debate ao longo da história do pensamento econômico. Wang, Gao e Zhou (2022) ressaltam que os efeitos da

política monetária são mais demorados para atingir a atividade econômica do que a política fiscal, isto é, existe uma certa defasagem para que o impulso do lado monetário seja retransmitido, ao passo a que a política fiscal produz efeitos mais imediatos. Assim, é correto supor que em uma situação de crise grave a política fiscal seja utilizada para conter distorções imediatas, ainda que não se limite a essa função. Junfeng *et al.* (2022) se propõem a estudar a contribuição das políticas monetária e fiscal para a retomada do crescimento no mundo pós-Covid, para tanto empregam um modelo ARDL-PMG, para os BRICS-T<sup>5</sup>, entre o primeiro trimestre de 2015 e o segundo trimestre de 2021.

Os autores encontram evidência em favor da superioridade da política fiscal em promover a atividade e o desenvolvimento econômico, não só durante a crise pandêmica, como também no período pós-pandemia. Utilizando o PIB como variável dependente, constatam a associação negativa com o número de casos e de mortes por Covid-19, reforçando o impacto recessivo da pandemia. Os gastos do governo (política fiscal) estão positivamente associados ao PIB, já a variável taxa de juros tem uma associação estatisticamente insignificante. Não se está afirmando que isoladamente a política fiscal é capaz de contornar uma crise como a da pandemia de Covid-19, de fato os autores reconhecem a necessidade de complementação entre as políticas, com a política monetária sendo fundamental para a manutenção da estabilidade do sistema econômico:

*These findings have proven the superiority of fiscal policy over monetary policy in affecting economic development during and after the COVID-19 period because not only the estimates of GE [Government Expenditures] appeared to be significant in most of the models, but the size of these estimates are large in size as compared to the estimates attached to the Interest. However, both monetary and fiscal policies complement each other in achieving the economy's main goals, particularly in a situation like a pandemic where an external shock has seriously disturbed most economies' stability and balance (JUNFENG et al., 2022, p. 5428).<sup>6</sup>*

De fato, a política fiscal, via gastos do governo, tem maior capacidade em impulsionar o PIB mesmo em um contexto de isolamento social, ao passo que modificações na taxa de juros tendem a impactar menos a demanda agregada em um contexto recessivo e de paralização da atividade econômica. Os autores consideram ainda que muitas modificações nas taxas de juros

<sup>5</sup> Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul e Turquia.

<sup>6</sup> “Essas descobertas provaram a superioridade da política fiscal sobre política monetária em afetar o desenvolvimento econômico durante e após a COVID-19 porque não só as estimativas de gastos do governo pareciam ser significativas na maioria dos modelos, mas o tamanho dessas estimativas é maior em comparação às estimativas relacionadas aos juros. No entanto, as políticas monetária e fiscal se complementam para alcançar os principais objetivos da economia, particularmente em uma situação como uma pandemia, onde um choque externo perturbou seriamente a estabilidade e o equilíbrio da maioria das economias” (JUNFENG *et al.*, 2022, p. 5428, tradução nossa).

podem ser prejudiciais na medida em que afetam as expectativas dos agentes econômicos, e podem aumentar a incerteza no período de recuperação pós-crise. Por outro lado, a política fiscal, na medida em que possui seu maior efeito direcionado aos mais pobres e à classe média, pode estimular a atividade econômica e melhorar as condições de vida dos menos favorecidos (JUNFENG *et al.*, 2022).

Nesse sentido, é de se esperar que a política monetária e a política fiscal tenham funções distintas no combate à pandemia. A política monetária executada pelos bancos centrais tenderá mais a garantir a estabilidade do sistema econômico, garantir liquidez e contornar pressões inflacionárias. A política fiscal, por sua vez, será responsável por auxiliar os mais impactados pela crise, sustentar a demanda agregada, fornecendo recursos para o combate à crise, sendo responsável inclusive por reativar a economia. Não se trata de menosprezar os efeitos da política monetária, mas reconhecer que as políticas devem funcionar dentro de uma lógica interna coordenada, buscando objetivos distintos. Afinal, a pandemia produz um choque duplo, do qual nenhum setor da economia pode escapar:

*No part of the economy escapes the macroeconomic consequences of COVID-19. Reduced production in one firm affects demand for other firms' products. Shortages in one sector lead to unemployment in other sectors. When supply is restrained in one sector it leads to reduced demand in other sectors (MEHLUM; TORVIK, 2021, p. 165).<sup>7</sup>*

Mehlum e Torvik (2021) desenvolvem um modelo de dois setores para entender o choque econômico causado pela pandemia de Covid-19, mais especificamente, o modelo supõe a existência de um choque inicial, que impacta o setor de serviços e posteriormente se espalha para o resto da economia. Os autores consideram  $Y_2$  a produção que é diretamente afetada pelas medidas de contenção ao vírus, enquanto  $Y_1$  representa a produção que não é diretamente afetada pelas medidas de prevenção ao vírus; por simplificação,  $Y_2$  representa os serviços, e  $Y_1$  a produção de bens. Baseados na literatura já desenvolvida sobre escassez e racionamento, os autores postulam que uma parte da demanda no setor de serviços não será atendida, devido ao isolamento social, resultando assim que uma fração da demanda por serviços seja atendida, e outra fração se torne uma “poupança forçada” (MEHLUM; TORVIK, 2021).

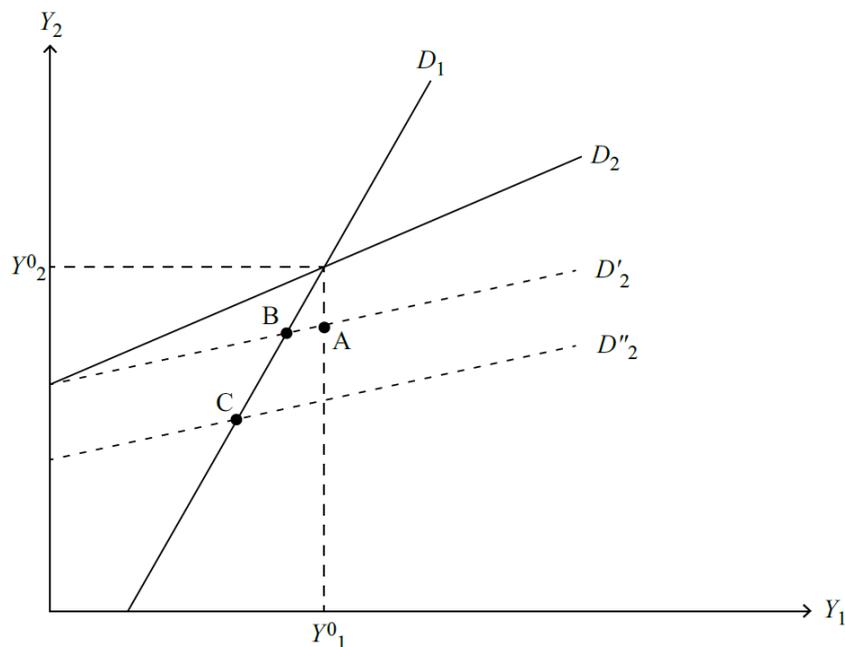
Se é a renda de um setor que fornece a demanda para o outro, existe uma interdependência entre os setores, e os choques são retransmitidos e multiplicados ao passarem

---

<sup>7</sup> “Nenhuma parte da economia escapa às consequências macroeconômicas da COVID-19. A produção reduzida em uma empresa afeta a demanda por produtos de outras empresas. A escassez em um setor leva ao desemprego em outros setores. Quando a oferta é restringida em um setor, isso leva à redução da demanda em outros setores” (MEHLUM; TORVIK, 2021, p. 165, tradução nossa).

de um setor para o outro. Essas relações são apresentadas no Gráfico 1 abaixo. A economia parte de um equilíbrio inicial, resultado da interseção das retas  $D_1$  e  $D_2$ , o que origina os níveis de produção  $Y^0_1$  e  $Y^0_2$ . O choque causado pela pandemia<sup>8</sup> reprime a demanda disponível no setor 2 (o setor de serviços), o fato de parte da demanda não ser satisfeita desloca  $D_2$  para  $D'_2$ , nesse equilíbrio temporário, no ponto **A**, a produção do setor  $Y_2$  foi reduzida, mas a de  $Y_1$  permanece a mesma, e a distância do equilíbrio inicial ao ponto **A** representa a restrição de oferta observada no setor 2.

Gráfico 1 — Desligamento parcial do Setor 2 por Covid-19



Fonte: Mehlum e Torvik (2021).

Ao considerar também os efeitos no setor 1, tem-se que a queda da atividade no setor de serviços ocasiona uma redução na demanda no setor de bens, e assim, a produção de bens (setor 1) também se reduz, resultando em um novo equilíbrio **B**, onde a produção dos dois setores é menor. Por fim, os autores postulam que a queda da produção agregada é superior ao próprio choque inicial, como, por exemplo, quando uma seca produz uma queda maior na produção agregada do que estritamente na produção agrícola. O novo equilíbrio se dá no ponto **C**, isto é, o choque inicial é amplificado ao se transmitir pela economia, também pela

<sup>8</sup> Nesse momento os autores consideram apenas o impacto causado pelas restrições governamentais como resposta à Covid, mas também é possível que ocorram reduções de demanda oriundas de fontes diferentes, como resultado da incerteza e da quebra de expectativas, que, em suma, teriam efeito semelhante: a redução da demanda por bens e serviços.

possibilidade de impactar outras variáveis como o investimento, o desemprego e as exportações líquidas (MEHLUM; TORVIK, 2021).

Como grande contribuição para o desenvolvimento teórico deste trabalho, extrai-se a afirmação de Mehlum e Torvik (2021) segundo a qual, partindo de uma situação de equilíbrio, com pleno emprego e utilização plena da capacidade, o choque da pandemia de Covid-19 não pode ser compensado pela política fiscal, tendo em vista que não existem trabalhadores desempregados no setor 1, e existe uma restrição direta no setor de serviços, imposta pelo Estado como medida de contenção à disseminação do vírus. Nessas condições, a política econômica é capaz de recompor apenas os choques secundários da Covid, mas nunca o choque primário resultante do isolamento social, pois necessariamente uma parte do setor de serviços (setor 2) precisa ser paralisada. Se, por outro lado, há desemprego e capacidade ociosa, a política fiscal terá seus efeitos ampliados, via aumento do consumo e do emprego no setor de bens (setor 1); isso significa que apenas o setor de bens poderia ser reestabelecido durante a crise.

O choque causado pela pandemia também reaviva intensos debates dentro do campo da política econômica, mais especificamente sobre a forma de financiamento dos enormes impulsos de gasto público necessários durante a pandemia, se via dívida pública ou emissão monetária. A macroeconomia *mainstream* majoritariamente desqualifica a emissão monetária como instrumento recomendado para os *policy makers*, devido à possibilidade de descontrole inflacionário. Mas existe uma linha de argumentos que recomenda a monetização do gasto público, sobretudo em uma situação pandêmica. Primeiro é preciso entender os limites do financiamento através da emissão de dívida. A sustentabilidade de uma dívida pública é garantida desde que a taxa de juros paga seja inferior ao crescimento do PIB, nessas condições a dívida não assume uma dinâmica insustentável. Se o estoque de dívida cresce em uma proporção inferior ao PIB, a relação dívida/PIB tem uma tendência de queda (ARQUIÉ; HERICOURT; TRIPIER, 2020).

Porém, nada garante que num contexto de crise pandêmica, juros historicamente baixos, falta de crescimento, e expansão brutal dos gastos, o financiamento pela emissão de dívida pública seja o mais recomendado. Arquié, Hericourt e Tripier (2020) discutem que as taxas pagas nos títulos soberanos sendo negociadas no mercado, pelo encontro das forças de oferta e demanda, dependem da confiança e da credibilidade de que goza o Estado perante os agentes superavitários. Assim, algum descompasso na coordenação das expectativas, sobretudo em um contexto de crise global na qual se realizam diversos gastos extraordinários financiados por emissão de dívida, pode fazer com que as taxas de juros se elevem e a dívida pública assuma

uma tendência insustentável. Se o mercado financeiro perde confiança na sustentabilidade da dívida, essa expectativa pode, por fim, se tornar uma realidade, atuando como uma profecia autorrealizável (ARQUIÉ; HERICOURT; TRIPIER, 2020).

Como o financiamento da resposta ao Covid-19 pela emissão de dívida pode ter consequências danosas para a sustentabilidade das finanças públicas, sendo capaz inclusive de produzir uma crise da dívida soberana, a emissão monetária ressurgiu como instrumento plausível. Se o governo financia seus gastos via emissão monetária, ele nunca precisará reembolsar o banco central, logo, não há pressão sobre a dívida pública. Se não haverá aumento da dívida pública, os agentes não projetam um aumento de impostos no futuro, logo, o princípio da equivalência ricardiana não se aplica, as pessoas elevam o gasto no presente, aumentando o consumo e a produção (ARQUIÉ; HERICOURT; TRIPIER, 2020). Se o banco central financiou o tesouro diretamente, supõe-se que não há um rígido regime de metas de inflação, e que não ocorrerá um aumento na taxa básica de juros. Com mais moeda em circulação ocorre uma redução do seu preço, conseqüentemente, juros menores também incentivam o consumo e a produção (ARQUIÉ; HERICOURT; TRIPIER, 2020).

Se a economia vive uma situação de armadilha de liquidez, com taxas de juros naturais negativas, os efeitos benéficos da emissão monetária são ainda maiores. Pois, em uma situação dessas, o banco central gostaria de reduzir ainda mais sua taxa básica, que não pode descer a níveis negativos, assim como a taxa natural. Mas, ao gerar uma inflação futura e direcionar corretamente as expectativas, o banco central deixa clara sua intenção, de redução da taxa de juros reais no futuro (ARQUIÉ; HERICOURT; TRIPIER, 2020). Entretanto, Arquie, Hericourt e Tripier (2020) reconhecem que tal estratégia não é livre de riscos. O principal dano que tal política poderia causar é o descontrole da inflação, ainda que tal resultado não seja uma certeza matemática, como sustenta a teoria quantitativa da moeda. Na história existem diversos exemplos de hiperinflações criadas como resultado de emissões monetárias para recuperar as finanças públicas, assim como, mais recentemente nas respostas à crise de 2008, se utilizou de emissão monetária em larga escala sem produzir perda de valor da moeda (ARQUIÉ; HERICOURT; TRIPIER, 2020).

As decisões macroeconômicas também envolvem a dimensão política, e por isso abarcam o embate entre ideologias. E a ideologia prevalecente se manifesta no governo e nos dirigentes estabelecidos. Wang, An e Zheng (2021) investigam a conexão entre a ideologia política do governo com os resultados obtidos no controle da pandemia de Covid-19. Distinguindo entre governos de direita e governos de esquerda, os autores observam que a ideologia de direita está ligada a um maior número de casos confirmados e de óbitos por conta

da Covid-19. Os autores partem da constatação de que direita e esquerda simbolizam classes sociais distintas.

A esquerda se liga à classe trabalhadora, representando seus interesses: maior intervenção estatal, defesa do bem-estar dos trabalhadores, políticas monetárias expansionistas, além do esforço de manutenção da taxa de desemprego em níveis mais baixos e maior tolerância com a inflação (WANG; AN; ZHENG, 2021). Já a ideologia de direita se relaciona aos interesses da classe capitalista: controle rigoroso da inflação, em políticas monetárias e fiscais mais rígidas, mesmo com alto nível de desemprego e a defesa de um ambiente favorável aos negócios. Os governos de direita tendem a menosprezar a pandemia, com o intuito de conservar as relações econômicas, evitando bloqueios ou antecipando reaberturas. Já os governos de esquerda tendem a ter maior preocupação com a contenção imediata da doença e com o bem-estar geral, do que diretamente com a situação econômica (WANG; AN; ZHENG, 2021).

Em síntese, viu-se como a pandemia de Covid-19 possui um choque duplo, e que o choque de oferta tende a ser mais desestruturante, na medida em que produz desemprego com maior facilidade. Há uma necessidade de direcionamento da política fiscal buscando auxiliar os trabalhadores e as empresas mais afetadas pela crise, tendo em vista as diferenças entre uma recessão pandêmica e uma recessão ordinária. Existem vários indícios de que, na pandemia, a política fiscal tenha mais utilidade para contornar choques imediatos, ao passo que a política monetária participando dando estabilidade e suporte à resposta governamental. Nesse sentido, política fiscal e política monetária devem atuar de maneira complementar. Destacou-se a impossibilidade de recomposição completa do choque da pandemia sem a superação da situação de crise de saúde pública. Finalizando com a discussão sobre as formas de financiamento do impulso da política econômica e a influência do espectro político nas decisões macroeconômicas da pandemia.

### 1.3 A RELEVÂNCIA DA DESIGUALDADE DE RENDA

Um fator que pode ser determinante no sucesso do combate à pandemia é o nível de desigualdade de renda de uma sociedade. Em um contexto de paralisação da atividade econômica, os agentes precisam recorrer a reservas acumuladas em tempos normais; por sua vez, o acúmulo de reserva financeira dependerá de um nível mínimo de renda recebido antes da crise. É nesse sentido que a desigualdade de renda pode impedir que alguns grupos de indivíduos executem o distanciamento social necessário durante a pandemia, pois, se não

possuem recursos para se manter durante o processo de isolamento, necessariamente precisarão descumprir a ordem de lockdown.

Entretanto, a relação entre desigualdades e pandemias é ainda mais complexa. Existe um grau de endogeneidade da desigualdade que precisa ser considerado, isto é, a crise pandêmica não só é mais difícil de ser experimentada pelos menos favorecidos, ela também gera intensificação nos próprios níveis de desigualdade. Esse aspecto dual da crise pandêmica é explorado por Esseau-Thomas, Galarraga e Khalifa (2022). Segundo a construção teórica dos autores, o aumento da desigualdade durante a pandemia ocorre porque ela afeta com maior intensidade os menos favorecidos. As medidas de distanciamento social tendem a produzir maior perda de emprego para as funções que não podem ser executadas remotamente, e estas funções, por sua vez, tendem a ser empregos de baixa qualificação. Além disso, os trabalhadores qualificados têm maior familiaridade com a tecnologia, enquanto para os menos qualificados, o uso da tecnologia pode ser uma barreira.

Assim, há uma tendência de ocorrer maior desemprego entre trabalhadores de baixa qualificação, aumentando as desigualdades. A presença de obesidade, dieta de baixa qualidade (resultado da baixa qualidade dos alimentos consumidos), sedentarismo e doenças preexistentes são condições geralmente ligadas às classes de renda mais baixa; sendo assim, a pandemia tende a ser mais mortal para os menos favorecidos. Com essas condições, a família de baixa renda tem maior probabilidade de ficar vulnerável financeiramente, seja de modo permanente, no caso de morte do provedor, ou temporariamente, no caso de recuperação sem sequelas. A desigualdade de renda também se faz sentir nos cuidados preventivos da doença. As famílias menos favorecidas tendem a ter pouca instrução nos cuidados pessoais para evitar a contaminação, já que tem pouco acesso à informação de qualidade (ESSEAU-THOMAS; GALARRAGA; KHALIFA, 2022).

As comunidades menos abastadas geralmente são densamente povoadas, e, no caso de uma pandemia, tendem a registrar maiores taxas de contaminação se forem comparadas às áreas mais ricas, com menor densidade populacional. Na educação, os estudantes mais pobres enfrentam maiores dificuldades, seja pela dificuldade de conexão com a internet, ou pela ausência de dispositivos eletrônicos (computador, notebook, smartphone ou tablet), ou ainda pelo fato de que a austeridade fiscal futura geralmente se configura em cortes na educação pública, dificultando ainda mais que os estudantes menos favorecidos se recuperem do impacto causado pela pandemia. No longo prazo, a piora na educação será manifesta em maior desigualdade de renda, tendo em vista a maior disparidade educacional entre os grupos de trabalhadores (ESSEAU-THOMAS; GALARRAGA; KHALIFA, 2022).

Essas relações teóricas são reafirmadas por Eichenbaum, Rabelo e Trabandt (2022). Segundo os autores, a queda do emprego é maior para os trabalhadores de baixa renda, já que esses trabalhadores geralmente ocupam cargos em que se necessita de grande contato social, e que geralmente não podem ser desempenhados de maneira remota. Desse modo, a demanda por seus produtos e serviços cai drasticamente, ocasionando grandes ondas de perda de emprego. Os que conseguem manter o emprego precisam lidar com um risco maior de serem infectados, risco que os trabalhadores de alta renda, geralmente trabalhando remotamente, não estão expostos.

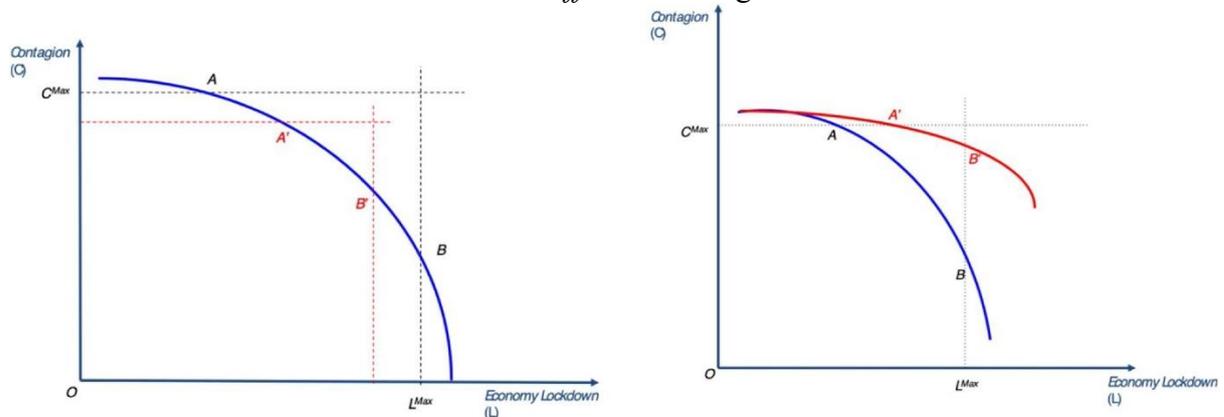
Como demonstrado na seção 1.1, durante uma pandemia é urgente que se realize o distanciamento social para conter o vírus, por outro lado, como demonstra a seção atual, executar isolamento demanda uma forma alternativa de subsistência econômica. Diante das grandes desigualdades de renda presentes em várias nações, é adequado imaginar que se faz necessário que o Estado forneça rendas emergenciais aos mais vulneráveis, que foram impactados pela pandemia e impedidos de trabalhar. Assim, supõe-se aqui que os países que conseguem fornecer um auxílio capaz de contornar, em algum nível, as desigualdades de renda estão contribuindo não só para que sua resposta à pandemia seja mais eficiente, mas também para evitar que a desigualdade se expanda a longo prazo.

Perugini e Vladislavljević (2021) desenvolvem um modelo teórico que explicita a relação de *trade-off* entre o nível de contágio da Covid-19 e o rigor do isolamento social. No Gráfico 2, abaixo, a relação entre as variáveis “nível de contágio” (**C**) e “nível de lockdown” (**L**) é ilustrada, compondo uma curva onde várias combinações dessas duas variáveis são possíveis. No plano teórico, o ponto em que o país se insere na curva depende de uma decisão do Estado: se o país adota uma estratégia de imunidade de rebanho, colocando o funcionamento normal da economia como prioridade, escolhe, portanto, um **C** alto e um **L** baixo, localizando-se no quadrante superior do gráfico à esquerda. Se, por outro lado, a sociedade realiza um lockdown relevante, colocando como prioridade evitar a disseminação do vírus, escolhe um **C** baixo e um **L** alto, localizando-se no quadrante inferior do gráfico à esquerda.

Em seguida, os autores introduzem a noção dos níveis máximos de contágio e lockdown, para além desses pontos a estabilidade da sociedade pode ser comprometida, seja por tensões sociais, disseminação do pânico e da rivalidade, ou a busca por meios de subsistência. Assim, os pontos **A** e **B** representam os limites máximos de sociedades com sistemas de saúde mais inclusivos, com políticas de bem-estar e proteção social mais generosas. Por outro lado, os pontos **A'** e **B'** representam sociedades com o extremo oposto, por isso, com menos condições

de combater a crise, conseqüentemente com uma margem de decisão mais reduzida (PERUGINI; VLADISAVLJEVIĆ, 2021).

Gráfico 2 — *Trade-off* entre contágio e lockdown



Fonte: Perugini e Vladislavljević (2021).

Os autores supõem ainda um modelo não linear de relação entre **C** e **L**, que é ilustrado no lado direito do diagrama. Nele é possível concluir que, para um dado nível elevado de contágio (**C**), executando um mesmo esforço de lockdown, os resultados serão menores se a inclinação da curva for mais plana (curva vermelha), ao passo que, nas mesmas condições, em uma curva mais inclinada (curva azul), os resultados em termos de redução do contágio são melhores (PERUGINI; VLADISAVLJEVIĆ, 2021). Assim, é possível extrair que mesmo algumas sociedades executando um extremo esforço de lockdown, terão resultados diminutos em conter a propagação do vírus, tal como demonstrado pela sociedade teórica da curva vermelha.

É preciso esclarecer então o que determina a inclinação da curva **CL**. Ainda segundo Perugini e Vladislavljević (2021), a inclinação da curva **CL** é determinada por diversos fatores estruturais e institucionais, dentre eles: a) a composição da indústria e o nível da tecnologia; b) condições e padrão de trabalho; c) características culturais que afetem a disciplina e o respeito; e, por fim, d) desigualdades socioeconômicas. Os autores enfatizam ainda que as desigualdades socioeconômicas afetam não somente a inclinação da curva **CL**, mas também a posição da curva, já que a curva se desloca mais para cima e para a direita. O fato da curva **CL** ser mais plana e mais deslocada significa que o país enfrentará maiores restrições para realizar o lockdown.

A associação positiva entre desigualdade de renda e casos de Covid, e também com mortes por milhão de habitantes é confirmada por Wildman (2021) para os países da OCDE. Segundo conclusão do autor, países com maior desigualdade de renda enfrentaram maiores

dificuldades em conter a disseminação da Covid, tendo em vista que uma desigualdade de renda maior geralmente significa outros indicadores socioeconômicos igualmente ruins: habitação precária, poluição, estilo de vida e de alimentação, escolaridade e níveis de saúde pública.

Nesse sentido, países mais igualitários estão melhor preparados e em uma posição mais confortável para lidar com a crise. A desigualdade de renda se manifesta em diversos tipos de vulnerabilidade, econômica e social, representando uma desvantagem para os indivíduos que experimentam tal realidade. A maior desigualdade cria um grupo maior de vulneráveis, que estão em piores condições, não tendo instrumentos para reagir à crise da pandemia (WILDMAN, 2021). Esses indivíduos, além de descumprirem o lockdown, se expondo ao vírus, também são os mais afetados economicamente pela paralização.

Com o intuito de estudar as relações entre desigualdade de renda de mortalidade por Covid, Sepulveda e Brooker (2021) constroem um modelo econométrico que analisa o impacto da desigualdade de renda sob três aspectos: as diferenças de exposição, as diferenças de suscetibilidade e as diferenças de acesso ao tratamento. Tomando uma amostra de nove meses para 22 países da OCDE, o que representa o período pré-vacinação, incluem ainda uma estratificação em quatro grupos de faixa etária (15-44, 45-64, 65-79 e  $\geq 80$ ). Os autores encontram que uma maior desigualdade de renda está associada à maior mortalidade por Covid-19 para todas as faixas etárias delimitadas. E destacam que as condições prévias de saúde prejudicadas, a maior exposição ao vírus em suas ocupações e o menor acesso a tratamentos médicos são fatores que explicam, em parte, essa relação.

Uma das grandes dificuldades para estudar a desigualdade de renda é entender o contexto local e a subjetividade, mensurar os dados e fazer comparações entre diferentes regiões. A forma predominante de fazer essa avaliação é através do Índice de Gini, um índice que varia de zero (0) a um (1), no qual zero representa a igualdade absoluta, isto é, uma condição na qual todos os indivíduos recebem a mesma renda. Já no índice um (1), existe a desigualdade absoluta, situação em que apenas um indivíduo auferir toda a renda. Ainda que seja a forma predominante, o índice de Gini tem um alto nível de idealização. Conforme apontado por Park e Kim (2021), existe a suposição de que a situação de igualdade plena seja economicamente produtiva, além do fato do índice de Gini não considerar demais fatores subjetivos, isso leva os autores a desenvolverem a “Curva de Igualdade Factível”, que pode ser adotada como meta no lugar da “Igualdade Plena” buscada pelo Índice de Gini. Assim, de posse da “Distribuição de Renda Atual” é possível mensurar a distância que o país se encontra da “Curva de Igualdade Factível”.

A igualdade de renda factível é o ponto no qual a distribuição de renda é otimizada para maximizar o bem-estar social sem prejudicar o crescimento econômico; nesse sentido, os

indivíduos são remunerados de modo a respeitar a contribuição econômica fornecida durante processo de produção e distribuição. Em complemento ao Índice de Gini na forma usual, será utilizada também a igualdade factível para avaliar, em suas respectivas seções, o nível de desigualdade de renda entre China e Estados Unidos.

A desigualdade de renda é um tema de extrema relevância para entender a eficiência das respostas à pandemia em cada país. Conforme exposto, ela potencializa os efeitos deletérios da pandemia, na medida em que os postos de trabalho de baixa qualificação e sem condições de execução home office são mais destruídos. A pandemia também afeta mais os menos favorecidos pois estes tendem a sofrer com condições prévias de saúde prejudicada, resultado da péssima qualidade da alimentação e do sedentarismo. Os mais pobres também correm maior risco na pandemia pois suas habitações geralmente se localizam em pontos de alta densidade populacional. A situação dos estudantes menos favorecidos também é precarizada, de modo que os efeitos da desigualdade de renda se fazem sentir não somente durante a pandemia, mas poderão significar maiores níveis de desigualdade de renda futura. Por fim, apresentou-se uma forma adicional de metrificar a desigualdade.

#### 1.4 O PAPEL DO CAPITAL SOCIAL

Outro fator determinante é a variável denominada capital social de uma sociedade, que se relaciona com a confiança no Estado, nas instituições, sejam elas de saúde ou não, e até mesmo a confiança em indivíduos, grupos ou instituições fora do Estado. Middlewood e Joslyn (2021) apresentam o conceito de capital social como sendo a capacidade de se desenvolver uma mentalidade comunitária, essa mentalidade em prol do coletivo produz confiança, normas de reciprocidade e participação na vida cívica; em outras palavras, é a capacidade de associação de indivíduos em favor de uma meta comum entendida como benéfica para todos.

Por essa razão, é coerente supor que maiores níveis de capital social produzam um distanciamento social mais efetivo, pois “todos” renunciam à sua individualidade, incorrendo em algum grau de sacrifício, mas buscando atingir o bem coletivo, a contenção do vírus. Distanciamento social e o uso de máscara podem ser entendidos como um dever cívico nas sociedades onde o capital social é forte e haverá um grande comprometimento com a promoção da saúde dos demais (MIDDLEWOOD; JOSLYN, 2021).

Elgar, Stefaniak e Wohl (2020) avaliam o nível de capital social com base em quatro parâmetros: o engajamento cívico, a afiliação a grupos sociais, a confiança com base em familiaridade (*trust*), por isso sem fundamentação lógica, e a confiança nas instituições públicas

(*confidence*), baseadas em algum fundamento legitimador. Os autores encontram que o engajamento cívico e a confiança nas instituições (*confidence*), tem relação negativa com o número de mortes por Covid-19, isto é, maiores níveis desses aspectos do capital social tendem a facilitar o combate ao vírus. Por outro lado, maiores níveis de confiança por familiaridade (*trust*) e maior afiliação a grupos sociais demonstrou ter o efeito de aumentar as mortes por Covid-19, apresentando uma relação positiva com a mortalidade, dificultando a resposta de um país. Uma possível explicação para a relação positiva é que a confiança por familiaridade (*trust*) e a afiliação a grupos representam um vínculo extremamente forte e pessoal entre os indivíduos, que por isso estão vulneráveis à desinformação e a tratamentos falsos (ELGAR; STEFANIAK; WOHL, 2020).

Nessa perspectiva, os resultados da resposta à pandemia são influenciados pelos tipos de relação de confiança mais predominantes em determinada sociedade. Liu, Shahab e Hoque (2022) realizam um estudo entre 178 países, com uma amostra entre 20 de março e 8 de abril de 2020, e investigam os determinantes da confiança do público no compromisso do governo em proteger os cidadãos e a confiança na veracidade das informações publicadas sobre a pandemia, buscando entender quais fatores potencializam a relação de confiança e quais a deprimem. Os autores destacam os seguintes determinantes: o sistema de governança, o sistema jurídico, o *ethos* político e o *ethos* cultural, as experiências com epidemias passadas, além da forma que é feita a divulgação de informações e a comunicação entre o Estado e a população.

A combinação dos fatores que estimulam a confiança no governo e na veracidade de seus propósitos tem o benefício de atrair a atenção do público para a relevância do problema, legitimando o Estado e, dessa forma, trazendo a população para dentro da resposta de combate, garantindo a cooperação e a coordenação. A confiança no Estado pode ser abalada se o público suspeitar que os preceitos do contrato social não serão respeitados; nesse caso, a atitude é entendida como traição e desperta a rebeldia do povo. Em uma pandemia, o primeiro grande desafio da confiança é manter uma comunicação adequada, minimizando a assimetria de informações e a incerteza — fatores que impedem a tomada racional de decisões —, por isso é fundamental a comunicação franca, transparente, imparcial e verdadeira (LIU; SHAHAB; HOQUE, 2022).

Liu, Shahab e Hoque (2022) utilizam como exemplo o confucionismo e a cultura do voluntariado comunitário, presentes no Leste Asiático, como traços culturais que incentivam o engajamento cívico e a confiança nas agências governamentais. Além disso, o sistema legal, na medida em que também determina as instituições públicas, é capaz de influenciar a confiança no Estado. Se o sistema legal tende para o liberalismo, há uma maior desconfiança quanto às

decisões tomadas pelo soberano; já em sistemas legais mais intervencionistas, o governo tende a gozar de mais confiança. Ao mesmo tempo, as prioridades diferem, Estados liberais tendem a dar primazia ao aspecto econômico em detrimento das questões sociais; já Estados intervencionistas tendem a considerar primeiro as questões sociais para depois avaliar o mérito econômico, e por isso têm sistemas de bem-estar mais desenvolvidos (LIU; SHAHAB; HOQUE, 2022).

Os autores observam que as medidas de saúde (testes e rastreamento do vírus), assim como as medidas de apoio econômico, são capazes de aumentar a confiança do público no governo. Um aumento de um desvio padrão no rastreamento dos casos leva a 0,162% de aumento na confiança, um desvio padrão a mais de apoio econômico produz um aumento de 0,367% na confiança. Por outro lado, os autores descobrem que a adoção de políticas de restrição ao contato social tem sinal negativo, portanto, inversamente relacionado com a confiança; entretanto, tal parâmetro é estatisticamente insignificante. Além disso, a divulgação pública de informações também se relaciona com maiores níveis de confiança, o aumento de um desvio padrão produz a aumento de 0,0903% da confiança (LIU; SHAHAB; HOQUE, 2022).

Assim, os autores concluem que uma resposta articulada, que compreenda tanto as medidas de saúde, as medidas econômicas e a manutenção de uma comunicação transparente, são capazes de reforçar a confiança do público no Estado, permitindo a colaboração mútua entre o Estado e a sociedade.

*Our study provides the first evidence that integrated government response policies, underpinned by economic subsidies and containment health measures, are vital for winning public trust. Further, we demonstrate that the impact of government measures on public trust differs according to legal systems, [...] the strength of our results emphasizes the overwhelming importance of transparency and truthfulness in official communications with citizens. Public information and campaigns are decisive in allaying people's fears and enlisting public support in the fight against COVID, which is crucial to the management of the crisis and the economic aftermath. Our evidence embodies a strong message that government and its agencies must coordinate their efforts to reach out and open dialogues with global communities (LIU; SHAHAB; HOQUE, 2022, p. 596).<sup>9</sup>*

---

<sup>9</sup> “Nosso estudo fornece a primeira evidência de que políticas integradas de resposta governamental, sustentadas por subsídios econômicos e medidas de saúde de contenção, são vitais para conquistar a confiança do público. Além disso, demonstramos que o impacto das medidas governamentais na confiança pública difere de acordo com o sistema legal, [...] a força de nossos resultados enfatiza a enorme importância da transparência e veracidade nas comunicações oficiais com os cidadãos. A informação pública e as campanhas são decisivas para acalmar os medos das pessoas e angariar apoio público na luta contra a COVID, que é crucial para a gestão da crise e das consequências econômicas. Nossas evidências incorporam uma forte mensagem de que o governo e suas agências devem coordenar seus esforços para alcançar e abrir diálogos com as comunidades globais” (LIU; SHAHAB; HOQUE, 2022, p. 596, tradução nossa).

Outro ponto a ser analisado é como se deu a governança da resposta à crise da Covid-19. Uma vertente interessante do estudo das formas de governança denomina-se governança multinível, que busca entender como o poder estatal se distribui pelo território, níveis de governo e esferas da sociedade (LIU, Zhilin *et al.*, 2021). Com base na estrutura proposta por Liu, Zhilin *et al.* (2021), onde a governança multinível pode ser entendida entre dois aspectos: a configuração estrutural e o modo de coordenação. A configuração estrutural abrange duas tendências: a coordenação vertical, que tem relação com a ideia de coordenação central e de hierarquia, mas deve funcionar em ambas as direções; já a coordenação horizontal tem maior relação com a noção de parceria, colaboração e comunicação com a sociedade.

Os modos de coordenação podem ser de quatro tipos: **comando e controle** (*command and control*), que se refere ao modo mais comum de coordenação em sistemas hierárquicos, em que as decisões são tomadas sem a necessidade de consentimento de todos os participantes, envolve ordens, mandados e regulamentos; existe o **direcionamento** (*steering*), em que são fornecidas apenas diretrizes e estruturas, existe assim apenas uma orientação de metas, prioridades e normas; a **negociação** (*negotiating*) envolve a barganha e o diálogo entre os níveis, na busca de um consenso, é um processo contínuo de identificação de benefícios e ônus; por fim, o **suporte** (*supporting*) diz respeito à troca de alguns recursos entre os níveis: informações, conhecimento, técnicas, materiais etc. (LIU, Zhilin *et al.*, 2021). Essa estrutura de pensamento será útil para apontar como se constitui a divisão e organização do poder nos países estudados.

Portanto, o capital social é determinante pois se expressa através da confiança no Estado e em uma mentalidade comunitária, onde um sacrifício individual pode ser realizado em favor do bem-estar e da saúde coletiva. Mas os efeitos para o combate à pandemia estão na dependência dos tipos de relações de confiança que se estabelecem na sociedade. Grosso modo, se a confiança for pautada em evidências técnicas, potencializa os resultados do combate à pandemia, por outro lado, se a confiança se constrói com base em associações pessoais, sem lastro de evidências, os efeitos são deletérios para a resposta. Ressaltou-se ainda a influência do sistema legal, onde o liberalismo e intervencionismo produzem resultados diferentes no capital social.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA E DISCUSSÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA CHINESA

Este capítulo tem por objetivo investigar como a China respondeu à onda inicial da pandemia de coronavírus; para tanto, ele é dividido em duas partes: na primeira se avaliam os aspectos institucionais e sociopolíticos da sociedade chinesa. E na segunda parte, de posse dos insumos já construídos, se investiga o contexto e as medidas de política econômica adotadas no país. Demonstra-se como o Estado e o modo de pensar da população foi determinante para, em conjunto com um contexto macroeconômico favorável, possibilitar um maior controle da crise da pandemia por parte da China.

### 2.1 PARTICULARIDADES INSTITUCIONAIS, SOCIAIS E POLÍTICAS

Inicialmente é preciso levar em conta que, assim como outros países asiáticos, a China já vivenciou surtos menores de infecções respiratórias virais em anos anteriores à Covid-19. Em 2002 a China precisou lidar com a epidemia de SARS, e em 2012 com o surto da MERS. Ainda que sejam crises de saúde em magnitude absurdamente inferior em referência à pandemia de Covid-19, já representam alguma vantagem em relação aos demais países fora da Ásia, que vivenciaram doenças menos contagiosas e de menor mortalidade, como o surto de H1N1, ou ainda, como a Crise de Ebola no Congo, que sequer se transmite por vias respiratórias, ainda que lamentavelmente tenha registrado alta taxa de letalidade.

É impossível pensar a economia chinesa sem fazer referência ao forte Estado que a comanda. He, Shi e Liu (2020) estudam o estilo chinês na governança da crise do coronavírus, e como ponto relevante destacam o forte poder do governo central em orientar os comportamentos dos níveis subnacionais de governo, criando uma cadeia de comando eficaz — uma virtude excepcional para tempos de crise. Mas a estratégia chinesa não se limita a ações concretas, os autores destacam ainda o papel dos incentivos mentais contidos na resposta. O Partido Comunista Chinês já é conhecido por sua política de orientação em favor das metas e da avaliação do desempenho. Assim, a transferência de funcionários entre regiões é frequentemente utilizada para contornar situações indesejadas, como foi o caso da província de Hubei e da cidade de Wuhan, onde os secretários foram prontamente substituídos e responsabilizados:

*In the Covid-19 crisis, the CPC party secretaries of Hubei Province and Wuhan City were both dismissed as a strong signal of political accountability enforcement. These*

*key vacancies in the epicenter were filled by senior officials assigned by the center through inter-regional cadre transfer* (HE; SHI; LIU, 2020, p. 248).<sup>10</sup>

Várias penalidades, suspensões, rebaixamentos e demissões foram utilizadas para orientar a ação dos funcionários públicos. Mas de modo inverso, se o resultado é positivo, o Partido Comunista Chinês adota a promoção de cargo, política que remonta à luta armada revolucionária, em que os militares de destaque recebiam como reconhecimento imediato a “promoção no campo de batalha” (HE; SHI; LIU, 2020). Além disso, a mídia oficial do Estado foi utilizada com frequência para informar, com mensagens de conscientização, sobre a necessidade de cuidados com vírus, incentivando a permanência em casa e desencorajando a participação em eventos sociais (QIU; CHEN; SHI, 2020).

Há que se considerar a facilidade com que o Estado Chinês mobiliza volumosos recursos: o forte regime autoritário central é capaz de realocar não só militares, mas também grande número de civis, ao mesmo tempo em que as enormes empresas estatais são capazes de fornecer insumos materiais em larga escala, construindo hospitais em tempo recorde. Soma-se a isso a existência da solidariedade entre regiões, promovendo a ajuda coletiva e coordenada nas localidades mais afetadas pelo vírus (HE; SHI; LIU, 2020).

### *2.1.1 A estratégia chinesa para contenção da onda inicial de coronavírus*

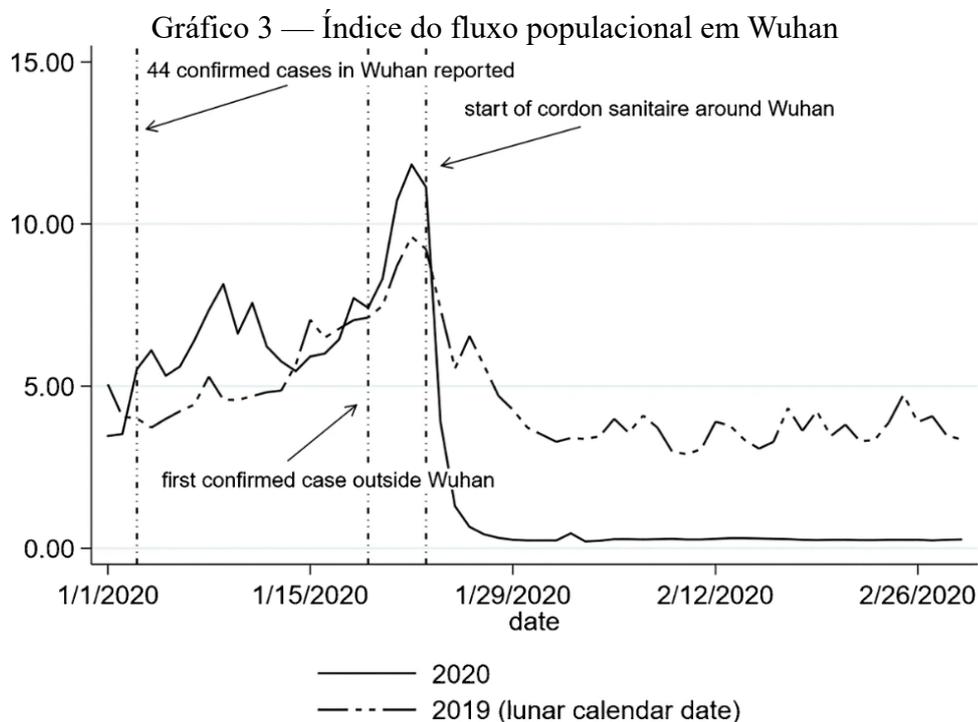
Na literatura internacional, as medidas de combate ao vírus utilizadas logo no início da pandemia são denominadas em sua maioria de “*Non-pharmaceutical interventions*” (NPI’s), que pode ser traduzido como “Intervenções Não Farmacêuticas” (INF’s), justamente pelo pouco conhecimento sobre a doença e a ausência de medicamentos antivirais ou vacinas que evitem a disseminação do vírus. As INF’s podem se referir a restrições mais severas, como o impedimento de diversos tipos de contato social (fechamento de escolas, locais de trabalho, eventos e o impedimento de demais aglomerações), a quarentena dos indivíduos com possibilidade de exposição ao vírus, isolamento dos indivíduos contaminados, ou recomendações mais brandas, como uso de máscara ou política de higienização das mãos (LAI *et al.*, 2020).

---

<sup>10</sup> “Na crise de Covid-19, os secretários do CPC [Partido Comunista da China] da província de Hubei e da cidade de Wuhan foram descartados como um forte sinal de aplicação da responsabilidade política. Essas vagas-chave no epicentro foram preenchidas por altos funcionários designados pelo centro por meio de transferência inter-regional de quadros.” (HE; SHI; LIU, 2020, p. 248, tradução nossa).

De acordo com Lai *et al.* (2020), é possível dividir as INF's executadas na China em três grupos: primeiro, a proibição de viagens intermunicipais pouco antes do período festivo do ano novo chinês, que bloqueou a cidade de Wuhan e algumas cidades da província de Hubei; em segundo lugar, os governos locais apoiaram e realizaram um salutar trabalho de identificação precoce dos casos, triagem, rastreamento do vírus e isolamento das pessoas infectadas; e em terceiro lugar, houve o incentivo “ao ficar em casa”, cancelando ou adiando eventos públicos, fechando bibliotecas, museus, estendendo as férias escolares, e incentivando políticas de cuidados pessoais com o vírus.

Extraem-se pontos marcantes da estratégia chinesa de combate ao coronavírus a partir do bloqueio realizado na cidade de Wuhan e na província de Hubei. O rigor e a abrangência das restrições à mobilidade não encontram precedente na história, nem mesmo nos demais países durante a pandemia. A eficiência dos bloqueios em reprimir o contato social entre grupos e conter o espalhamento do vírus é tamanha, que Fang, Wang e Yang (2020) estimam que as políticas de bloqueio tenham reduzido 76,98% das entradas em Wuhan, 56,31% das saídas, e 55,91% da mobilidade dentro da cidade.



Fonte: Qiu, Chen e Shi (2020).

Os resultados obtidos pelo distanciamento social, que recebem o mérito da colaboração da população, da adequada articulação do Estado e de condições socioeconômicas prévias, são tão significativos que o índice de mobilidade registrado no período é bastante próximo a zero.

No Gráfico 3, acima, a linha tracejada representa o fluxo populacional na cidade de Wuhan em 2019, um ano típico, em que após um período de festividades a movimentação humana se estabiliza em um patamar mais baixo, com uma oscilação em torno dos índices 3 e 4. Já a linha contínua mostra o ano de 2020, que após o mesmo pico de festividades apresenta uma queda vertiginosa no fluxo populacional dentro da cidade de Wuhan, se estabilizando em algo muito próximo do índice de zero mobilidade.

Em um breve retrospecto, os primeiros casos de infecção remetem ao início de dezembro de 2019, sendo a primeira morte oficialmente registrada em 11 de janeiro de 2020, momento em que ainda se tinha pouco conhecimento do vírus, inclusive sem a confirmação de transmissão de humano para humano. Somente em 20 de janeiro de 2020 que essa confirmação é obtida, momento em que o pânico começa a ganhar força. Mas, logo em 23 de janeiro as autoridades bloquearam Wuhan, no dia seguinte incluindo também algumas outras regiões da província de Hubei, uma tentativa de atacar o centro de origem da disseminação (FANG; WANG; YANG, 2020). O bloqueio da cidade de Wuhan durou 76 dias, sendo encerrado só em 8 de abril de 2020, período durante o qual 11 milhões de pessoas vivenciaram um lockdown extremo:

*The lockdown of 11 million people in Wuhan represents by then the largest quarantine in public health history; [...]. All air, train and bus travels into and out of Wuhan were suspended, and all the highway and local road accesses were blocked except for emergency, medical and supply personnel. Residents were not allowed to leave their residence, and food supplies were ordered via phone apps and delivered to the doorsteps by community organizations. The strictness of the lockdown measures was unprecedented (FANG; WANG; YANG, 2020, p. 2).<sup>11</sup>*

Os resultados encontrados por Qiu, Chen e Shi (2020) afirmam que a resposta executada pela China, tanto em medidas de saúde pública como de medidas não farmacêuticas, dentro da amostra de 19 de janeiro a 29 de fevereiro de 2020, foram responsáveis por evitar cerca de 1,4 milhão de casos e 56 mil mortes. Os autores destacam que as taxas de transmissão em fevereiro foram mais baixas do que as de janeiro, reduzindo assim a taxa de infecção nas cidades fora da província de Hubei. Um dos grandes méritos dessa ação rápida, coordenada e efetiva, foi mitigar o espalhamento do vírus dentro do país, ainda que não tenha evitado o contato do vírus

---

<sup>11</sup> “O bloqueio de 11 milhões de pessoas em Wuhan representa até então a maior quarentena da história da saúde pública, [...]. Todas as viagens aéreas, de trem e de ônibus para dentro e fora de Wuhan foram suspensas e todos os acessos rodoviários e de rodovias locais foram bloqueados, exceto o pessoal de emergência, médico e de suprimentos. Os moradores não foram autorizados a sair de suas residências, e os alimentos foram encomendados por meio de aplicativos de telefone e entregues na porta de casa por organizações comunitárias. O rigor das medidas de bloqueio foi sem precedentes.” (FANG; WANG; YANG, 2020, p. 2, tradução nossa).

com o resto do mundo. Os autores consideram que fora da província de Hubei o vírus já estava relativamente sob controle em meados de fevereiro:

*These results suggest that the policies adopted at the national and provincial levels soon after January 19 prevented cities outside Hubei from becoming new hotspots of infections. Overall, the spread of the virus has been effectively contained by mid February, particularly for cities outside Hubei province (QIU; CHEN; SHI, 2020, p. 1149).<sup>12</sup>*

O epicentro do vírus foi colocado sob intenso bloqueio: as operações de ônibus, metrô e barcas foram suspensas, o serviço de transporte por aplicativo foi proibido, apenas um número restrito e temporário de táxis foi liberado. Mas não só a circulação interna foi dificultada: os moradores foram proibidos de deixar a cidade, os aeroportos e as estações de trem foram proibidos de realizar viagens de saída da cidade, assim como houve o monitoramento das estradas (QIU; CHEN; SHI, 2020). O distanciamento social entre os moradores durante o grande lockdown teve duas grandes vertentes: uma mais rigorosa, denominada “gerenciamento fechado de comunidades”, e outra mais branda, denominada “restrições familiares ao ar livre”. A seguir, essas duas vertentes são especificadas:

*From January 28 to February 20, more than 250 prefecture-level cities in China implemented “closed management of communities,” which typically includes (1) keeping only one entrance for each community, (2) allowing only community residents to enter and exit the community, (3) checking body temperature for each entrant, (4) testing and quarantining cases that exhibit fever immediately, and (5) tracing and quarantining close contacts of suspicious cases. Meanwhile, residents who had symptoms of fever or dry cough were required to report to the community and were quarantined and treated in special medical facilities. Furthermore, local governments of 127 cities also imposed more stringent “family outdoor restrictions” – residents are confined or strongly encouraged to stay at home with limited exceptions, e.g., only one person in each family may go out for shopping for necessities once every 2 days. Exit permits were usually distributed to each family in advance and recollected when residents reenter the community (QIU; CHEN; SHI, 2020, p. 1156–1157).<sup>13</sup>*

<sup>12</sup> “Esses resultados sugerem que as políticas adotadas nos níveis nacional e provincial logo após 19 de janeiro impediram que cidades fora de Hubei se tornassem novos focos de infecções. No geral, a propagação do vírus foi efetivamente contida em meados de fevereiro, principalmente para cidades fora da província de Hubei” (QIU; CHEN; SHI, 2020, p. 1149, tradução nossa).

<sup>13</sup> “De 28 de janeiro a 20 de fevereiro, mais de 250 cidades em nível de prefeitura na China implementaram ‘gerenciamento fechado de comunidades’, que normalmente inclui (1) manter apenas uma entrada para cada comunidade, (2) permitir que apenas residentes da comunidade entrem e saiam da comunidade, (3) verificação da temperatura corporal de cada participante, (4) testar e colocar em quarentena casos que apresentem febre imediatamente, e (5) rastreamento e quarentena dos contatos próximos de casos suspeitos. Enquanto isso, os moradores que apresentaram sintomas de febre ou tosse seca foram obrigados a relatar à comunidade e foram colocados em quarentena e tratados em instalações. Além disso, os governos locais de 127 cidades também impuseram ‘restrições familiares ao ar livre’ — os residentes são confinados ou fortemente encorajados a permanecer em casa com exceções limitadas, por exemplo, apenas uma pessoa em cada família pode sair para fazer compras uma vez a cada 2 dias. As licenças de saída eram geralmente distribuídas a cada família com antecedência e recolhidas quando os moradores retornavam para a comunidade.” (QIU; CHEN; SHI, 2020, p. 1156-1157, tradução nossa).

Tal metodologia de combate é reafirmada em He, Shi e Liu (2020). Segundo os autores, o sistema de redes urbanas permite a divisão do território em “células de grade”, às quais pessoas nomeadas “controladores de células” são designadas e responsáveis pela administração da célula. Alguns bairros foram isolados, restringindo o número de saídas, e era responsabilidade dos controladores monitorar os moradores, fiscalizar portões, garantir a chegada dos suprimentos e dos medicamentos. Houve, portanto, a combinação de imposição de restrições rígidas e a preocupação de garantir condições básicas para manutenção do isolamento.

O bloqueio de Wuhan foi tão significativo para que a China pudesse, ainda no segundo trimestre de 2020, exercer uma relevante vitória sobre o vírus, que Fang, Wang e Yang (2020) estimaram que, no mundo contrafactual, onde não houve esse bloqueio enérgico, os casos de Covid-19 fora da província de Hubei e, portanto, o espalhamento do vírus para outras cidades chinesas, seria 105,27% maior. Isso demonstra a eficiência do lockdown chinês em de fato isolar o contato social entre grupos.

O modelo desenvolvido por Lai *et al.* (2020) reforça as evidências em favor dessa argumentação — que a resposta adotada pela China logo após a eclosão e disseminação do coronavírus foi fundamental para controlar a transmissão do vírus dentro do país. Ainda que os autores ressaltem que a eficácia de cada uma das intervenções não farmacêuticas citadas anteriormente possam ser diferentes entre si — proibição de viagens intermunicipais; identificação, triagem, isolamento e rastreamento do vírus; e adoção de políticas “fique em casa” —, o uso combinado delas proporcionou resultados únicos, determinantes para o sucesso chinês no controle da onda inicial de Covid-19: “*China’s aggressive, multifaceted response is likely to have prevented a far worse situation, which would have accelerated the spread of the virus globally.*” (2020, p. 412).<sup>14</sup>

A Figura 1 reafirma a relevância dos resultados obtidos pela resposta da China à crise de coronavírus. Nela é possível ver o número de casos acumulados em cada província da China até 30 de junho de 2020. É notória a eficiência em conter o vírus dentro da província de Hubei, que até a data mencionada acumulava um total de 68.135 casos confirmados, enquanto as regiões vizinhas registravam números bem inferiores. A província de Hubei foi capaz de conter o vírus em si mesma, de modo que 82% dos casos registrados ficaram na província do epicentro, já a segunda província com mais casos é Guangdong, que com 1.641 casos registrados representa apenas 2,41% dos casos registrados em Hubei. Na realidade, grande parte das províncias vizinhas não chegaram a 1% dos casos registrados em Hubei (KE; HSIAO, 2022).

---

<sup>14</sup> “É provável que a resposta agressiva e multifacetada da China tenha evitado uma situação muito pior, que teria acelerado a propagação do vírus globalmente.” (LAI *et al.*, 2020, p. 412, tradução nossa).



é a prioridade nas estradas, criando assim um “canal verde” para o transporte dos materiais médicos (WU *et al.*, 2021).

Quadro 1 — Etapas das políticas emitidas na China contra a Covid-19

Fase	Período	Dias	Políticas no Período	Acumulado	Marco
1	22/01 - 30/01	9	52	52	Em 30 de janeiro, 31 províncias da China continental lançaram a resposta de primeiro nível às emergências de saúde pública.
2	31/01 - 23/02	24	169	221	A partir de 23 de fevereiro, muitas províncias da China reduziram seus níveis de resposta contra a Covid-19.
3	24/02 - 16/03	22	96	317	O Hospital Xiaotangshan de Pequim foi inaugurado em 16 de março para lidar com os riscos dos casos importados de Covid-19.
4	17/03 - 08/04	24	49	366	Wuhan suspendeu seu bloqueio em 8 de abril.

Fonte: Wu *et al.* (2021). Adaptado.

O segundo maior *cluster* nessa fase é o da estratégia médica, que se refere às estratégias de prevenção, tratamento e recuperação, se estendendo inclusive às características clínicas da Covid-19 e os critérios de diagnóstico. Chama atenção a preocupação desse *cluster* em incluir os cuidados com a população idosa e a população da zona rural. Por fim, o último *cluster* trata da necessidade de isolamento social, com vários eventos públicos sendo cancelados ou adiados, restrições nas escolas, nas empresas e na movimentação urbana (WU *et al.*, 2021).

Já a fase 2, ou estágio de fortalecimento, que se inicia em 31/01, as políticas de combate começam a ganhar relevância e a possuir maior direcionamento. No grupo de emergência de pessoal, as restrições ao contato social são reafirmadas, com um incentivo às atividades *online*: o ministério da educação propõe uma “suspensão das aulas, sem suspensão do aprendizado”, isto é, a migração do ensino presencial para o ensino remoto; a digitalização também se aplica aos serviços governamentais. Nessa fase também se nota uma preocupação com os profissionais da linha de frente, o pessoal médico recebe atenção com o intuito de minimizar seu próprio risco de infecção e suavizar a extrema pressão psicológica que sofriam no combate ao vírus (WU *et al.*, 2021).

Há ainda, na fase de fortalecimento, a atenção dada à sustentação das empresas, que envolvem benefícios governamentais (desconto em juros, impostos, taxas, e concessão de benefícios fiscais), apoio do sistema bancário para as empresas (redução de juros e maior oferta de crédito), foco em conservar a relação trabalhista (flexibilizações e treinamento remoto). Além disso, o Ministério da Indústria, Tecnologia e Informação destacou a necessidade de manutenção da rede de internet do país durante a crise. Ainda na fase 2, muita ênfase foi dada

à garantia governamental, que são políticas voltadas para a manutenção dos recursos financeiros, dos recursos materiais, da supervisão das políticas (inspeção e fiscalização) bem como garantir o ordenamento da sociedade (WU *et al.*, 2021).

A partir de 24 de fevereiro entra-se na fase 3, a fase de compactação. Nessa fase reaparece a atenção dada ao apoio empresarial e a garantia governamental, porém com maior ênfase, de modo que o maior foco das políticas passa a ser o desenvolvimento econômico. Assim, a China começa a desenvolver políticas que buscam garantir um desenvolvimento econômico contínuo ao mesmo tempo em que o Estado fornece garantias para a sociedade, para as empresas, e articula a resposta à crise pandêmica; em outras palavras, começa a estruturar o desenvolvimento econômico sem abandonar as políticas anteriores de combate à pandemia. Por fim, o último estágio mapeado, ou estágio contínuo, se resume a dois *clusters* principais de orientação da política: o desenvolvimento econômico e as estratégias de prevenção de epidemias. Destaca-se, nessa fase, a preocupação em evitar contaminações vindas de fora da China, dado o alto nível de contaminação no resto do mundo, ao mesmo tempo em que o Estado estava utilizando internamente as palavras “supervisão”, “ajuda e apoio”, “publicidade e orientação” (WU *et al.*, 2021).

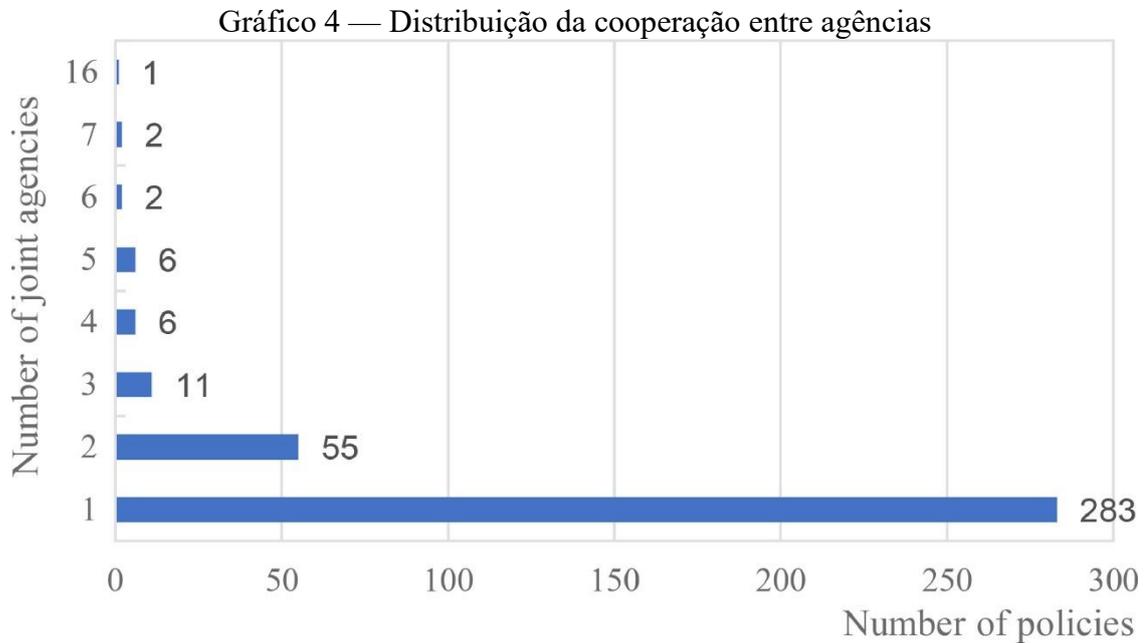
*In general, the broad keyword-flow tends to have strong continuity spanning at least two to three stages. This feature means the focus of policy content shows consistency on the whole. Furthermore, the later the stage, the fewer new keywords, which reveals the concentration of emphasis as the situation changes. There are four keywords that appear in all four stages: “Policy Support”, “Publicity and Guidance”, “Information Reporting” and “Delay” (WU *et al.*, 2021, p. 11).<sup>15</sup>*

Ao analisarem o fluxo amplo das palavras-chave, fora dos *clusters*, os autores constatarem um alto nível de consistência nas políticas, tendo em vista que o fluxo de palavras tende a se sustentar por no mínimo duas fases, o que fornece continuidade e evita que novas palavras surjam a cada fase. Wu *et al.* (2021) destacam que as mudanças dos tópicos abarcados pelas políticas coincidem com os estágios de desenvolvimento da crise de Covid-19 na China, de modo que, inicialmente, o foco das políticas possuía maior peso em diversas questões médicas, para ao longo do processo ir incluindo o tema do desenvolvimento econômico. Além disso, os autores destacam o papel das agências governamentais, no sentido de terem forte coordenação

---

<sup>15</sup> “Em geral, o fluxo amplo de palavras-chave tende a ter uma forte continuidade abrangendo pelo menos dois a três estágios. Esse recurso significa que o foco do conteúdo da política mostra consistência no todo. Além disso, quanto mais tarde o estágio, menos palavras-chave novas, o que revela a concentração de ênfase à medida que a situação muda. Há quatro palavras-chave que aparecem em todas as quatro etapas: ‘Apoio à Política’, ‘Publicidade e Orientação’, ‘Relatório de Informações’ e ‘Atraso’ [Delay]” (WU *et al.*, 2021, p. 11, tradução nossa).

e apontarem caminhos e políticas com objetivos semelhantes, ou até mesmo complementares. Atuando também como engrenagem importante para a superação da crise inicial.



Fonte: Wu *et al.* (2021).

De um total de 62 agências que participaram da implementação de políticas durante o período estudado, o Gráfico 4 ilustra que algumas políticas foram implementadas em colaboração entre várias agências, apresentado no eixo vertical pelo número de agências que atuaram em colaboração na concretização das políticas. Observa-se que 83 políticas foram implementadas por mais de uma agência. Por outro lado, como a maior parcela foi implementada de modo individual — isto é, 77,42% das políticas foram implementadas por uma única agência governamental —, destaca-se então que tal individualidade não foi capaz de gerar ruído nas comunicações nem descoordenação entre as palavras-chave das políticas (WU *et al.*, 2021). Em síntese, constata-se que o governo chinês foi capaz de executar uma resposta rápida dotada de alto nível de coordenação, e que produz um elevado nível de consistência em sua lógica interna.

Em termos de enraizamento do capital social, as organizações assistenciais receberam especial atenção das medidas de combate à Covid-19, tendo em vista que os lares onde se cuidam de idosos, crianças e pessoas com deficiência seriam pontos de grande contaminação devido à maior aglomeração e vulnerabilidade dessas pessoas (LU *et al.*, 2020). De acordo com LU *et al.* (2020), em Wuhan havia cerca de 20.000 idosos e pessoas com deficiência, sendo amparados por apenas 3.000 funcionários. Nesse ponto se destaca a solidariedade e a ajuda

inter-regional de localidades na China, que nesse contexto podem ser uma boa estimativa do engajamento social e da confiança nas instituições (*confidence*).

O foco no bem-estar e na coletividade também se manifesta no sistema de saúde chinês. A taxa média de reembolso das despesas médico-hospitalares é superior a 70% para os trabalhadores urbanos, e gira em torno de 60% para os participantes que não são trabalhadores urbanos. Logo no início da pandemia, os medicamentos e serviços necessários ao tratamento da Covid-19 já foram inclusos como cobertos pelo seguro médico da China (LU *et al.*, 2020). Além disso, o sistema foi alterado para atender tanto casos confirmados como casos suspeitos de Covid-19, havendo a garantia de tratamento imediato com a liquidação das taxas em datas posteriores. Assim, a China garante que nenhum paciente seja recusado ou tratado de forma negligente por falta de recursos. “*However, whether insured or not, medical institutions will treat first and charge later to ensure that everyone can receive medical treatment in time*” (LU *et al.*, 2020, p. 7)<sup>16</sup>, isso reflete uma forte preocupação com a saúde coletiva, colocando-a acima de algumas questões individuais.

É evidente que os resultados chineses só foram possíveis devido à colaboração da população. Por mais autoridade que tenha o Estado, ele não conseguiria pela força física manter todos em casa, e em um cenário de conflito as aglomerações seriam ainda mais inevitáveis. Na realidade, muitos chineses agiram de maneira altruísta e, nos casos em que era possível, praticaram por conta própria o isolamento social. Preocupados com sua própria vida, e em não infectar outras pessoas, o uso de máscaras em locais públicos não foi tema de grande debate. O exemplo do enérgico bloqueio de Wuhan demonstra a ação da estratégia chinesa de combate ao vírus aliada aos valores íntimos e condições socioeconômicas singulares. Vários bairros foram bloqueados e diversos membros não remunerados do partido foram enviados para trabalhar durante o lockdown (HE; SHI; LIU, 2020). Em resumo, o Estado, juntamente com a maior parcela da população, reconheceu a gravidade do vírus e lutou de maneira coordenada contra ele.

### 2.1.2 Algumas críticas e comentários adicionais à resposta chinesa

É preciso destacar que a resposta chinesa não é isenta de críticas, mesmo o eficiente sistema de saúde que compõe a estratégia de contenção do vírus é passível de melhorias. Por exemplo, Xing e Zhang (2021) elencam uma série de melhorias que podem ser implementadas

---

<sup>16</sup>“No entanto, segurados ou não, as instituições médicas tratarão primeiro e cobrarão depois para garantir que todos possam receber tratamento médico a tempo” (LU *et al.*, 2020, p. 7, tradução nossa).

no sistema de saúde chinês e tornariam a resposta ainda mais produtiva em possíveis crises pandêmicas futuras, ou até mesmo evitá-las. Destaca-se a necessidade de melhora da saúde básica, criando realmente um sistema de atenção primária à saúde: atualmente a China possui maior ênfase em fornecer tratamento, mas ainda não tem desenvolvido um sistema de saúde pública de base suficientemente relevante. Os autores revelam que o sistema primário de saúde tem pouca credibilidade, pois os funcionários carecem de experiência e conhecimento para lidar com doenças infecciosas.

No mesmo sentido, a China precisa avançar em suas regulamentações de proteção à saúde humana. O sistema legal de prevenção a epidemias é extremamente incompleto, e o Estado deve empreender esforços para regulamentar a prevenção e o controle de doenças com base em fundamentos científicos. Em especial, Xing e Zhang (2021) mencionam a necessidade de se avançar na “*Wildlife Protection Law*” (Lei de Proteção da Vida Selvagem), e em “*Regulations on the Implementation of Terrestrial Wildlife Protection*” (Regulamentos sobre a Implementação da Proteção da Fauna Terrestre). Todas medidas que tratam da necessidade de proibir ou restringir o tráfico de animais silvestres comestíveis, pois ainda que não seja possível afirmar categoricamente que essa tenha sido a origem da pandemia, a ciência já demonstrou os riscos associados à transmissão de patógenos quando certos cuidados não são respeitados.

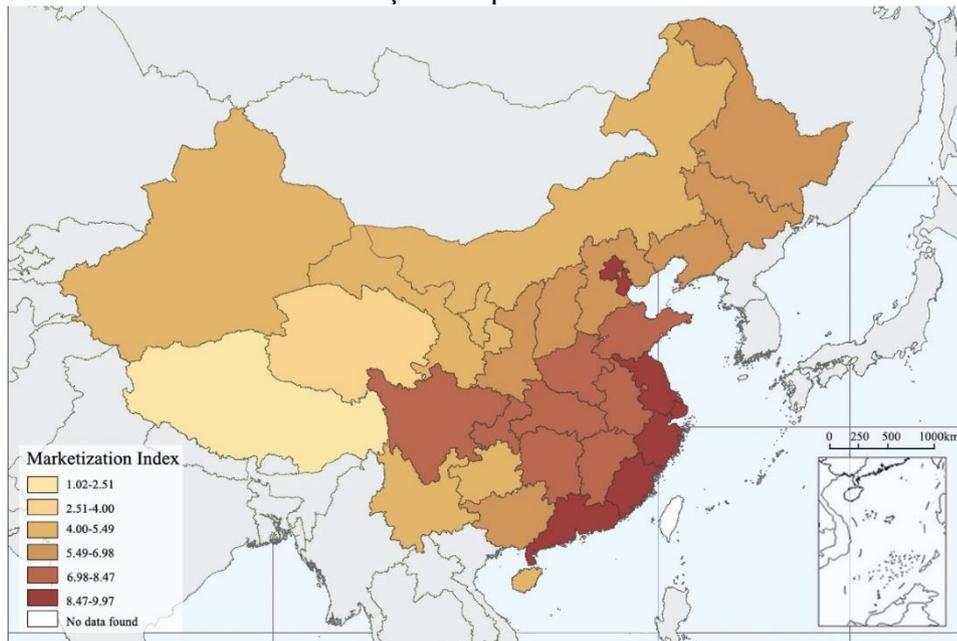
Além disso, é possível questionar se, em alguma medida, certos excessos foram executados durante o lockdown chinês. É evidente que uma resposta de isolamento social era necessária e que, de fato, da maneira que foi executada, foi capaz de conter o vírus, mas cabe indagar se ela poderia ter sido relativamente mais suave. Li, Hui e Shen (2022) trazem uma importante contribuição ao questionarem um possível exagero de alguns governos locais. Os autores partem da constatação histórica de que, desde 1978, a China vem realizando a reorientação de uma economia majoritariamente planejada para uma economia que cada vez mais inclui elementos de mercado.

Portanto, na medida em que essas reformas orientadas ao mercado não são homogêneas, tendem a produzir a convivência de províncias ainda vinculadas ao modelo anterior, por isso, comandadas pelo Governo Central e orientadas para os princípios do Estado. De outro lado, a existência de províncias mais ligadas ao mercado, que têm em suas diretrizes maior foco no aspecto econômico. Isso resultou em uma região Oriental da China mais mercantilizada, enquanto a região Ocidental tem maiores ligações com o Governo Central e está habituada a maiores intervenções na economia, pois sua orientação é eminentemente voltada para o Estado (LI; HUI; SHEN, 2022). Durante a década de 1990, a descentralização começa a ganhar mais força, com os governos locais recebendo maior autonomia dentro das províncias orientadas ao

mercado, uma estratégia utilizada pelo Governo Central para que os governos locais busquem o crescimento econômico (LI; HUI; SHEN, 2022).

Na China, em seu protocolo de combate ao vírus, tanto os indivíduos categorizados com suspeita de infecção, ou com infecção confirmada, são postos em isolamento social e recebem tratamento clínico. Adicionalmente, existe a necessidade de isolar as pessoas de “contato próximo” do indivíduo que foi posto em quarentena: em geral são pessoas que moravam na mesma residência, ou que por algum motivo entraram em contato com o isolado, por isso podem também ter sido contaminadas. Essa diretriz parte do Governo Central, e os governos locais definem o que considerar como contato próximo. Diante dessa possibilidade de discricionariedade Li, Hui e Shen (2022) investigam se as províncias com menor orientação para o mercado utilizaram maior rigor para identificar as pessoas de contato próximo, e por essa razão, podem ter incorrido em excessos ao executar o distanciamento social.

Figura 2 — Índice de mercantilização das províncias da China Continental em 2016



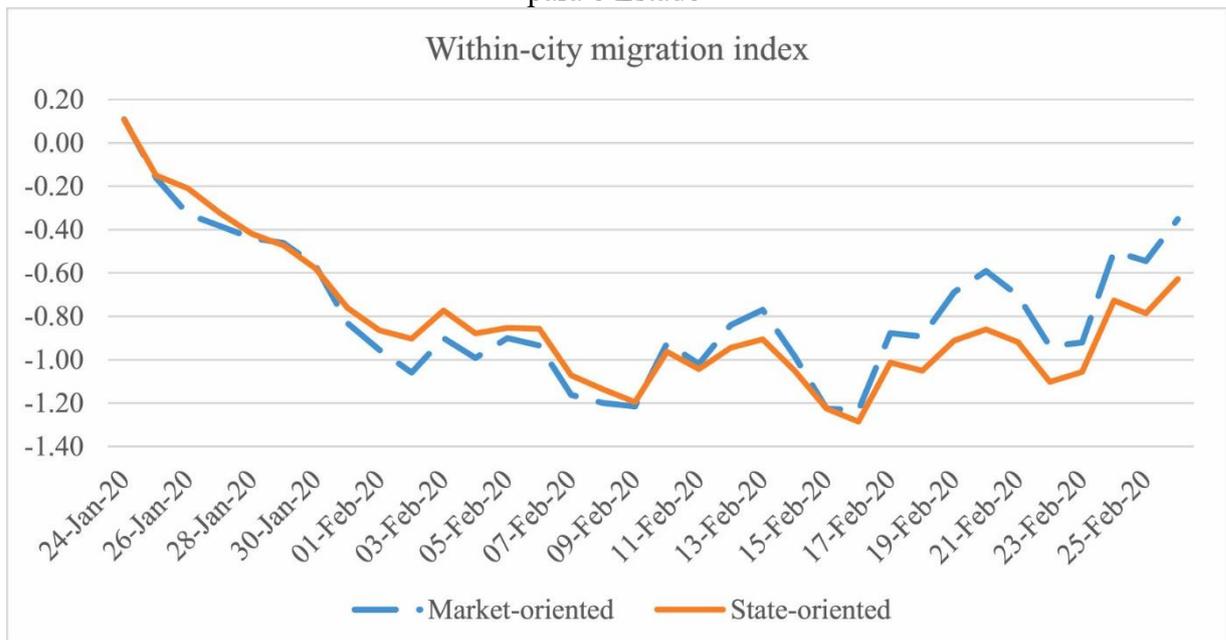
Fonte: Li, Hui e Shen (2022).

Os autores apresentam a hipótese segundo a qual as províncias orientadas para o mercado vão desejar manter o dinamismo econômico, apoiar as empresas e incentivar a volta ao trabalho. Do outro lado, as províncias orientadas para o Estado não têm grande ênfase em manter o dinamismo econômico, mas sim em manter o controle e reduzir ao extremo a possibilidade de disseminação do vírus e a migração populacional (LI; HUI; SHEN, 2022). Para definir se a província é orientada ao mercado ou ao Estado, os autores se utilizam do índice de

mercantilização disponibilizado pelo NERI (*National Economic Research Institute*<sup>17</sup>). O índice varia de zero a dez, no qual as províncias mais mercantilizadas são Zhejiang (9,97), Shanghai (9,93) e Guangdong (9,86), e as menos são Xinjiang (4,10), Gansu (4,54) e Yunan (4,55). A distribuição completa do índice de mercantilização é apresentada na Figura 2, acima.

Os autores constatam que, em média, as províncias orientadas para o mercado colocaram em quarentena 26,31 contatos próximos da pessoa infectada, enquanto as províncias orientadas para o Estado colocaram, em média, 40,39 contatos próximos em isolamento (LI; HUI; SHEN, 2022). Já ao analisarem o índice de migração, destacam que as províncias orientadas ao mercado foram mais rápidas em reduzir a movimentação populacional, e a partir do momento em que o vírus tinha sido contido, também foram mais rápidas em retomar a migração, enquanto as províncias orientadas ao Estado continuavam a restringir intensamente a movimentação da população. Tal dinâmica é apresentada no Gráfico 5, a seguir.

Gráfico 5 — Índice de Migração, entre Províncias Orientadas para o Mercado e Orientadas para o Estado



Fonte: Li, Hui e Shen (2022).

Por fim, a análise da regressão reafirma a hipótese de Li, Hui e Shen (2022) que o nível de mercantilização da província reduz significativamente a quantidade de contatos próximos em isolamento por caso confirmado, demonstrando que as províncias orientadas ao mercado se utilizaram de menor rigor para combater a pandemia; dito de outra forma, as províncias

<sup>17</sup> Do inglês, Instituto Nacional de Pesquisa Econômica.

orientadas ao mercado colocaram em isolamento menos pessoas por caso confirmado. Mas isso foi suficiente para enfraquecer o combate das províncias mais mercantilizadas? Os autores realizam um teste adicional, estendendo a análise para o primeiro trimestre de 2022, identificando 32 surtos de contaminação, em sua maioria de casos importados, dos quais 18 surtos ocorreram em cidades orientadas ao Estado, e 14 em cidades orientadas ao mercado. Uma vez que as cidades orientadas ao Estado levaram em média 31 dias para conter o surto e as cidades mercantilizadas levaram em média 18 dias, Li, Hui e Shen (2022) afirmam que existe uma maior eficiência nas regiões mercantilizadas em conter a pandemia.

Geralmente as regiões mercantilizadas possuem maiores níveis de desenvolvimento econômico, o que representa maior acesso a inovações tecnológicas, uso do isolamento direcionado (por meio de testes, identificar e isolar apenas quem realmente está transmitindo o vírus), dentre outros fatores, podem trazer eficiência à resposta de combate ao vírus nas regiões orientadas ao mercado. Não se trata de invalidar as medidas de isolamento praticadas pelas províncias menos mercantilizadas, mas apenas destacar a possibilidade de melhorias: certamente a resposta implementada foi a única que estava ao alcance na época, dadas suas condições históricas. O achado também é útil para demonstrar que não necessariamente uma maior mercantilização causa uma resposta ineficiente à pandemia, pois não se argumenta que as províncias mercantilizadas negligenciaram o isolamento, mas sim que executaram uma forma ainda mais eficiente de contenção, pautada em tecnologias, desenvolvimento econômico (do qual a desigualdade de renda é um fator determinante), articulação entre governo Central e local e rastreamento adequado.

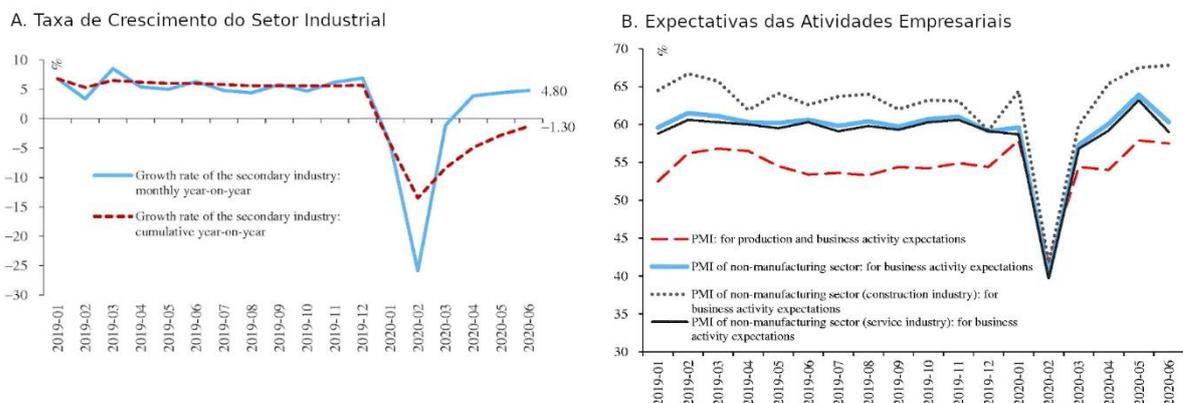
Por fim, é preciso destacar que a maior parte das considerações apresentadas sobre a China fazem referência a um momento inicial da crise de Covid-19. O período engloba um surto inicial e a adoção da resposta rigorosa, a partir da qual se obteve um relativo equilíbrio enquanto o vírus causava destruição no resto do mundo. O fato de a resposta chinesa ter funcionado em um primeiro momento não permite supor que medidas tão rígidas possam ser adotadas indefinidamente, é preciso considerar a possibilidade de descoordenação na resposta em um segundo momento da crise. A partir de novembro de 2022, a China passou a registrar um número crescente de casos de Covid-19, e ainda que não tenha sido acompanhado pelo aumento do número de óbitos, a onda de contaminação está sendo duramente combatida pelo aparelho estatal chinês. A diferença é que agora uma série de protestos contra o rigor das medidas adotadas começa a ganhar força. Como a pesquisa se debruçou sobre a resposta inicial, e dado que os acontecimentos estão em plena ebulição, o trabalho não é capaz de considerar a sustentabilidade de longo prazo da resposta chinesa.

## 2.2 O CONTEXTO E AS MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÔMICA

Segundo Liu, Liu e Yan (2020), no primeiro trimestre de 2020 a pandemia produziu um grande choque na economia da China, deprimindo conjuntamente oferta e demanda, resultando em uma queda no PIB do primeiro trimestre de 6,8%. Mas a estratégia e as condições da resposta chinesa foram capazes de reestabelecer a oferta e diminuir significativamente o choque na demanda já no segundo trimestre de 2020. Quando comparado ao choque de demanda, mais duradouro, vê-se que o choque de oferta na China foi rapidamente contornado. De fato, a produção industrial sofreu um abrupto choque com o aparecimento da crise. A queda se inicia em dezembro de 2019, atingindo o vale no mês de fevereiro de 2020, quando a taxa de variação mensal foi de -25,9%, e retornando, já em abril, a taxas de crescimento muito próximas aos níveis pré-crise (3,9%). Conforme representado no painel A do Gráfico 6 a seguir.

Quanto às expectativas dos empresários na China, além de não sofrerem uma queda de grande magnitude, também foram prontamente reestabelecidas. Com base no painel B do Gráfico 6, nota-se o estreito espaço de tempo em que os diversos índices de expectativas da atividade empresarial se mantêm abaixo do valor 50, ponto a partir do qual se considera uma projeção de retração da atividade econômica. Desde março os índices encontram-se acima de 50, indicando uma expectativa, ainda que tímida, de expansão da atividade. Isso demonstra que o conjunto de medidas tomadas pelo Estado, juntamente com a forma que a China atravessou a pandemia, foram capazes de manter os empresários confiantes quanto ao futuro da economia. A crise não foi lida como uma desestruturação nacional, o que tornaria o futuro ainda mais incerto, mas sim como uma barreira temporária a ser superada a médio prazo.

Gráfico 6 — Atividade Econômica na China: setor industrial e expectativas empresariais

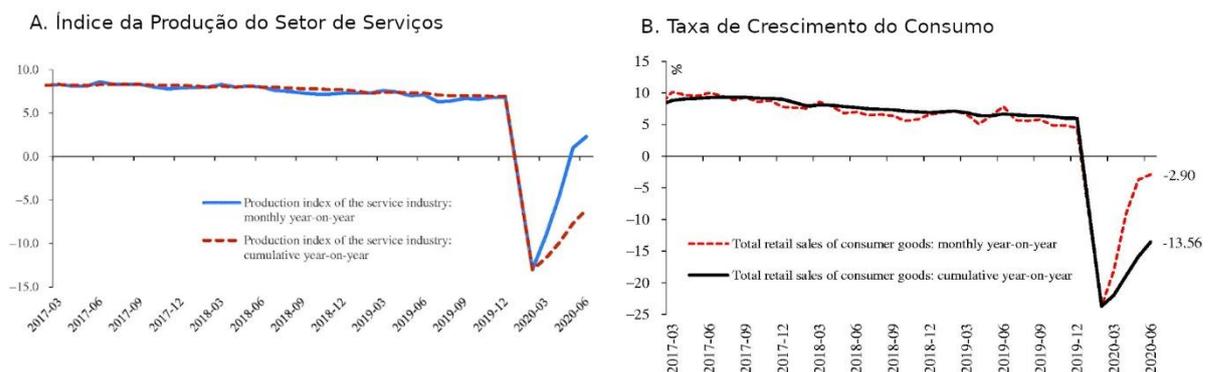


Fonte: Liu, Liu e Yan (2020). Adaptado.

Liu, Liu e Yan (2020) destacam ainda que o mercado de ações chinês não sofreu com grandes variações em seus índices (*Shanghai Composite Index*, *Shenzhen Composite Index* e *CSI 300 Index*), como o que se viu nos EUA ou em outros países. O risco de inadimplência no mercado de dívida foi efetivamente mitigado, refletindo uma regulação eficiente desse mercado. E o mercado imobiliário, em geral, também se manteve estável, o saldo de crédito imobiliário não sofreu uma relevante depressão, de modo que a oferta e a procura não foram severamente afetadas.

Em termos de comércio exterior, ainda que as exportações e a balança comercial tenham sido impactadas, no segundo trimestre ocorre uma expansão das exportações e um crescimento do *superávit* comercial. Em grande medida pelo fato de a China ter uma fila de pedidos pendentes, já que no primeiro trimestre a doença ainda não havia ganhado proporções globais; o resto do mundo ainda esperava pela produção chinesa, de modo que havia uma fila de pedidos em espera para serem atendidos assim que o país saiu do lockdown (LIU; LIU; YAN, 2020). Além disso, a China se tornou fornecedora global de materiais médicos e de prevenção para a pandemia, além de fornecer também diversos materiais necessários ao home office. Ademais, certas medidas estruturantes internas, como a diversificação da produção, redução de impostos e melhora do ambiente de negócios, foram fatores determinantes para que a China pudesse recuperar prontamente o seu comércio internacional (LIU; LIU; YAN, 2020).

Gráfico 7 — Atividade Econômica na China: produção de serviços e consumo



Fonte: Liu, Liu e Yan (2020). Adaptado.

Evidentemente, a economia da China também apresentou fragilidades na resposta à primeira onda de Covid-19. Dadas as características da pandemia já destacadas, não surpreende que o setor de serviços apresente grandes atrasos em sua recuperação. Em maio de 2020, conforme apresenta o painel A do Gráfico 7, ainda que o índice da produção de serviços tenha se recuperado para a área positiva na periodicidade mensal anualizada, ainda estava

significativamente abaixo do nível pré-crise. Pela perspectiva de demanda interna da economia da China, o choque inicial da pandemia também foi muito mais duradouro, indicando outro gargalo da resposta chinesa. O painel B do Gráfico 7 ilustra a movimentação das vendas totais do varejo de bens de consumo. Ainda que exista alguma recuperação, ao final do segundo trimestre de 2020 a taxa de crescimento ainda não havia se recuperado para o campo positivo.

Dessa forma, é preciso investigar os motivos pelos quais a China pôde — além de executar uma admirável contenção do vírus, minimizando as perdas humanas e todas as consequências sociais desse estado prolongado de alerta — realizar uma retomada tão rápida da economia, sobretudo pelo lado da oferta, minimizando também as perdas econômicas resultantes da crise da pandemia. Nesse sentido, é preciso começar pelas próprias medidas tomadas no controle do vírus enquanto crise de saúde pública. É verdade que o rigor sem precedentes com que a China combateu o vírus causou uma grave queda da atividade econômica, mas, ao mesmo tempo, este foi responsável pela rápida reabertura, com menores impactos nas cadeias produtivas, reestabelecendo expectativas otimistas. Assim, além do estímulo das políticas fiscais e monetárias e do esforço de sustentação do emprego, que permitiram estimular a economia pelo lado da oferta, empreender esforços em conter de maneira satisfatória o vírus também explica parte da rápida recuperação econômica na China.

### *2.2.1 Controlar o vírus possibilitou a reabertura econômica*

O rigoroso bloqueio em Wuhan e em toda a província de Hubei trouxe consequências graves para o nível de atividade econômica nessas regiões. Como intuitivamente já é possível concluir, quando o intenso lockdown executado pelo governo chinês paralisou quase que completamente muitas atividades produtivas, gerou um impacto significativo no resultado apresentado pelo PIB no primeiro trimestre de 2020. O que é um fato atípico quando se observa a história recente do crescimento chinês. A China é a maior economia emergente e foi o motor do crescimento global desde a virada para o século XXI. As políticas de bloqueio para contenção da Covid-19 foram tão significativas que impactaram o PIB da China como um todo, representando a primeira queda no PIB trimestral desde 1992 (KE; HSIAO, 2022).

Com base em projeções sobre o comportamento da economia em um cenário hipotético onde o bloqueio não aconteceu, Ke e Hsiao (2022) estimam que as medidas de bloqueio provocaram uma redução do PIB total da província de Hubei na magnitude de 37%; esses efeitos se referem ao primeiro trimestre de 2020 e se desagregam da seguinte forma: uma queda de 17% na agricultura, redução de 31% no setor de serviços, 82% de queda nos investimentos,

30% no consumo — ainda merecendo destaque a queda de 92% no transporte rodoviário de passageiros e de 99% no transporte rodoviário de cargas. Mas isso não significa dizer que a política foi equivocada: ao utilizar sua “caixa de ferramentas” de maneira eficiente e imediata, a China pôde conter a propagação do vírus rapidamente, o alto custo que se pagou na economia pela intensidade do bloqueio se tornou temporário e foi compensado, primordialmente pelo menor número de mortes, mas também pela rápida reabertura da economia e retomada da produção como um todo.

Conforme argumentam Ke e Hsiao (2022), as políticas de isolamento não produziram grandes mudanças estruturais na economia chinesa nem na economia de Hubei, ao contrário do que poderia produzir um lockdown que se prolonga no tempo. Foi por esse motivo que, já no terceiro trimestre de 2020, o PIB de Hubei estava restaurado em pelo menos 90% dos níveis estimados no cenário sem Covid-19: o controle da disseminação do vírus permitiu que as expectativas fossem reestabelecidas e a economia se recuperasse rapidamente. Zhang, Zhang e Zhu (2021) pontuam o fato de que o rigoroso e imediato bloqueio, bem como a quarentena nacional adotada na China, ainda que tenham bloqueado significativamente o funcionamento das cadeias de produção durante suas vigências, tiveram o benefício de proporcionar uma vitória significativa sobre o vírus já no segundo trimestre de 2020, restringindo ondas sucessivas de contaminação e permitindo a gradual flexibilização dos bloqueios e distanciamento social.

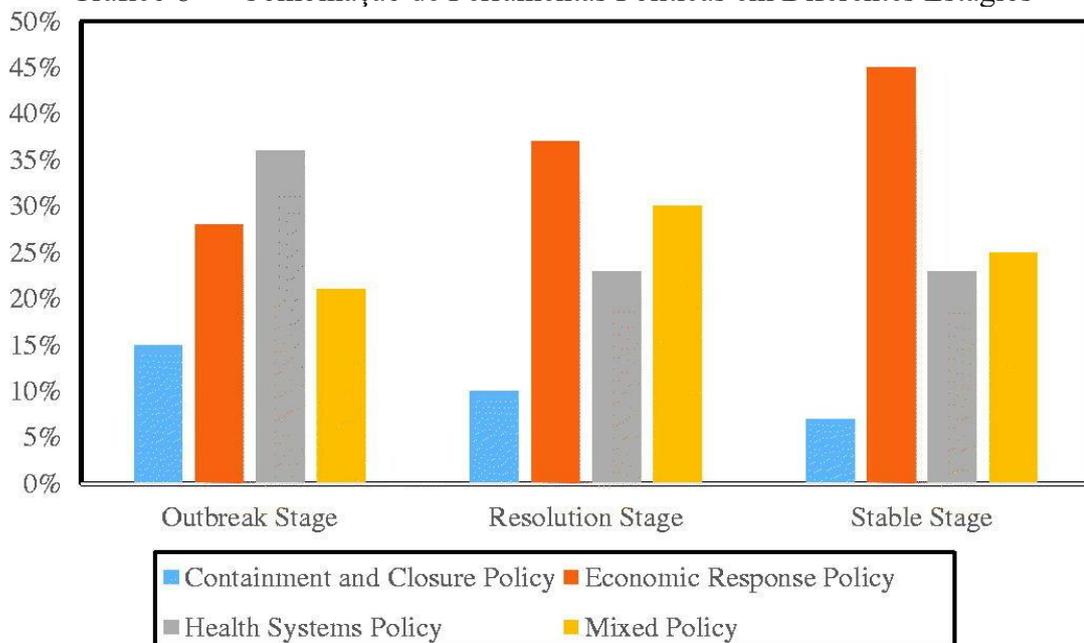
Conforme apresentado na seção 2.1.1, o trabalho desenvolvido por Wu *et al.* (2021) demonstra que, na fase inicial da crise, a China apresentou maior preocupação com questões médicas, sendo, logo em seguida, complementadas por um foco em sustentar também o desenvolvimento econômico. Reafirmando esse movimento estratégico de política, Jin, Li e Jakovljevic (2022), identificam quatro momentos do desenvolvimento da pandemia na China. O primeiro vai de 8/12/2019 a 19/01/2020 e é denominado “período de incubação”, durante o qual ainda não se tinha a noção adequada do potencial destrutivo da pandemia, e em alguma medida, ocorre até mesmo certa negligência das autoridades. Logo em seguida vem o “estágio de surto” (20/01/2020 a 12/02/2020), e nesse momento começa a resposta articulada da China. Como resultado das políticas adotadas, alcança-se a “fase de resolução” (13/02/2020 a 07/04/2020) e, por fim, chega-se na “fase estável”, que se estende até o momento da redação dos autores (08/04/2020 a 10/11/2021).

Com base nas comunicações oficiais das políticas implementadas pelo governo chinês, Jin, Li e Jakovljevic (2022) descobrem que existe uma tendência decrescente de divulgação de “políticas de saúde” e de “contenção e fechamento da economia” à medida que a pandemia se desenrola, e em sentido contrário, existiu uma expansão progressiva das “políticas de resposta

econômica” à medida que a pandemia foi sendo controlada. Tal demonstração é apresentada no Gráfico 8, a seguir: a primeira fase não é considerada pois o governo ainda não emitia políticas de contenção ao vírus, mas da “fase de surto” em diante, nota-se a redução progressiva das políticas voltadas para o sistema de saúde e isolamento social, enquanto as políticas de resposta econômica se expandem.

Dessa forma, observa-se que o sacrifício inicial da economia é compensado por uma recuperação rápida na reabertura. Dito de modo inverso, postergar ou suavizar excessivamente as medidas de isolamento e contenção do vírus atrasa o controle da disseminação e faz com que o fechamento da economia se prolongue, produzindo o efeito inverso ao que se propõe e contribuindo para a desestruturação das cadeias produtivas. Ao adotar um bloqueio inicial mais rigoroso, a China pôde, logo em seguida, substituí-lo por restrições mais brandas, retomando o trabalho, a oferta de mão de obra e reabrindo a cadeia industrial. O fato de as políticas de controle do vírus terem surtido efeito rapidamente, contendo a propagação do vírus, o duplo choque citado anteriormente como característica marcante da Covid-19, foi parcialmente mitigado na China; isto é, o lado da oferta foi sustentado, pois conforme Zhang, Zhang e Zhu (2021, p. 1): “*The impact of the pandemic on the Chinese macroeconomy has gradually moved from the supply side to the demand side*”<sup>18</sup>.

Gráfico 8 — Combinação de Ferramentas Políticas em Diferentes Estágios



Fonte: Jin, Li e Jakovljevic (2022).

<sup>18</sup> “O impacto da pandemia na macroeconomia chinesa passou gradualmente do lado da oferta para o lado da demanda.” (ZHANG; ZHANG; ZHU, 2021, p. 1, tradução nossa).

### 2.2.2 A política econômica na China

Quando a Covid-19 se alastrou globalmente, grande parte das economias avançadas vivenciavam um cenário de esgotamento da política econômica. A política monetária estava limitada pois, em diversas economias relevantes, a taxa básica de juros se encontrava em um patamar muito próximo de zero, ou até mesmo zerada. Em economias com essa realidade, se tornou impraticável impulsionar a demanda doméstica com cortes de juros. Por não sofrer com essas limitações, o Banco Central da China pôde utilizar os instrumentos da política monetária no começo da pandemia, ajustando os juros, reduzindo as reservas obrigatórias do sistema financeiro e fornecendo a liquidez necessária para que a economia mantivesse minimamente seu fluxo (BA; BAI, 2020; LIU, Ding; SUN; ZHANG, 2020).

A vantagem de não sofrer com o problema do esgotamento das políticas fiscais e monetárias é que na China foi possível atacar a pandemia pelo lado da oferta, estimulando a produção e o emprego, enquanto na Europa e nos EUA as medidas tiveram que ser tomadas visando recompor a demanda, estimulando o consumo das famílias (BA; BAI, 2020). A China se tornou peça fundamental das cadeias globais de produção, o que se demonstra pela constante expansão de suas relações comerciais com o resto do mundo, segundo Ba e Bai (2020) enquanto a economia de muitos países estava paralisada pelo surto de Covid-19, a China, por meio de sua cadeia industrial, se tornou uma grande fornecedora de suprimentos e de materiais utilizados para conter a própria pandemia, de modo que o comércio exterior da China, totalizado por importações e exportações, apresentou alta de 0,7% no terceiro trimestre de 2020, em relação ao mesmo trimestre em 2019.

O FMI disponibilizou em seu sítio eletrônico uma página voltada para a agregação das diversas políticas adotadas pelos países como resposta à crise da Covid-19, denominada “*Policy Responses to Covid-19*”. As informações disponibilizadas são fundamentais para entender as medidas adotadas pelos países durante a pandemia. Segundo o *Policy Tracker*<sup>19</sup> do FMI, o Banco Central da China (Banco Popular da China — PBC<sup>20</sup>) atuou por intermédio da política monetária para garantir a estabilidade do mercado financeiro do país. Dentre as medidas, destacam-se: operações de mercado aberto para injetar liquidez na economia; redução de juros buscando apoiar a produção de suprimentos médicos, produtos de necessidades diárias, o setor agrícola, além das micro, pequenas e médias empresas; redução das taxas de juros na recompra reversa de seus títulos e sobre as reservas; e expansão das linhas de crédito. Além disso, também

---

<sup>19</sup> Do inglês, Rastreador de Políticas.

<sup>20</sup> Sigla em inglês para *People's Bank of China*.

se adotou maior tolerância com os devedores, estendendo prazos até o final de 2021, expansão na concessão de empréstimos sem garantias e emissão de títulos privados voltados para financiamentos das PMEs (IMF, 2022).

O mesmo movimento em favor do estímulo econômico foi feito pelas políticas fiscal e de Estado. A China reduziu impostos, aluguéis, e realizou diversas flexibilizações buscando sustentar os níveis de emprego. Buscou-se a redução dos custos como foco em manter a relação empregatícia: em Hubei, grande foco de contaminação, certos empregadores receberam isenção das taxas de seguro social por até cinco meses. Em outras regiões, grandes empresas receberam uma redução de 50% por um período de até três meses, enquanto as pequenas e médias receberam por até cinco meses: ao mesmo tempo, o governo incentivou e subsidiou o treinamento de funcionários que foram impedidos de trabalhar devido à pandemia, feitos inclusive de forma remota (LU *et al.*, 2020).

Lu *et al.* (2020) afirmam, com base no Ministério de Recursos Humanos e Previdência Social, que as deduções concedidas como foco na retomada do emprego e da produção, de fevereiro a junho de 2020, somaram 500 bilhões de Yuans (US\$ 70,6 bilhões), sendo que 1,46 milhão de empresas receberam reembolso do seguro-desemprego, totalizando 22,2 bilhões de Yuans (US\$ 3,1 bilhões). Mas também realizam algumas críticas, como a baixa cobertura dos trabalhadores no programa de seguro-desemprego, apenas 196 milhões de pessoas, o que representa somente 45% dos trabalhadores urbanos. E apontam indícios de que o valor do benefício pago é baixo em relação ao que é captado. Houve na China, além disso, a inovação do “compartilhamento de trabalhadores” entre empresas, que busca reduzir a taxa de demissões e reduzir os encargos pagos (LU *et al.*, 2020).

As pequenas e médias empresas (PMEs) têm extrema relevância para as economias em desenvolvimento; entretanto, também são extremamente vulneráveis a crises e sofrem com restrições de financiamento. Liu, Yun *et al.* (2022) investigam como o mercado de crédito das PMEs foi afetado pela crise da pandemia durante o grande lockdown, e contribuem para entender como os bancos estatais atuaram na sustentação dessas empresas. O governo chinês, por intermédio do seu Banco Central (PBC), lançou vários programas de assistência financeira nos quais os bancos estatais devem amparar as demandas de crédito das PMEs durante o fechamento da economia, reduzindo os juros, as garantias e expandindo a oferta de crédito, inclusive contas a receber e estoque foram aceitos como garantias (LIU, Yun *et al.*, 2022).

É evidente que a ação estatal não foi capaz de compensar totalmente o choque da Covid-19, e de fato as PMEs tiveram seu acesso a crédito reduzido, mas ainda sim os bancos estatais foram fundamentais para ofertar crédito para as PMEs. Distinguindo entre bancos estatais e

bancos não-estatais, Liu, Yun *et al.* (2022) evidenciam que os bancos estatais facilitaram o acesso ao crédito com a redução das exigências nas garantias, o que não se observa nos bancos não-estatais. Além disso, nestes as PMEs tinham maior possibilidade de rejeição do pedido de crédito do que nos bancos estatais, cerca de 7% a mais de chance de rejeição, enquanto os bancos estatais aumentaram em 14% a assinatura de contratos de crédito durante o bloqueio de Hubei (LIU, Yun *et al.*, 2022). Assim, os bancos estatais atuaram sustentando o crédito frente à contração realizada pelos bancos não-estatais, e foram fundamentais para que as PMEs pudessem obter recursos durante o bloqueio de Wuhan.

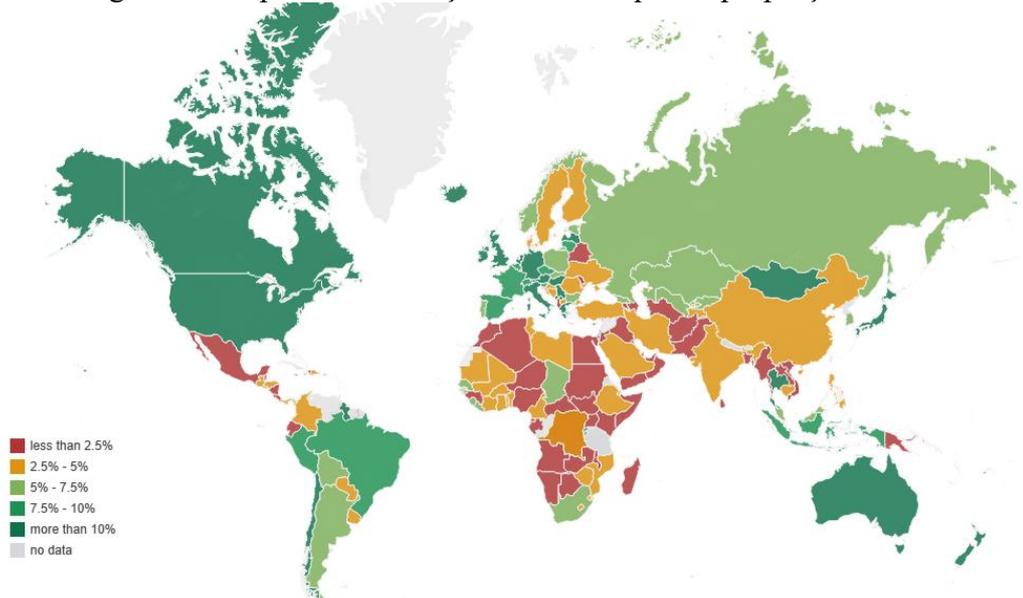
Com o intuito de entender o que explica a trajetória chinesa de combate à crise de Covid-19, muitas observações importantes podem ser feitas a partir da resposta fiscal. Jin, Li e Jakovljevic (2022) investigaram qual a magnitude dos gastos em saúde da China durante a pandemia, e constataram um aumento substancial da despesa com saúde no ano de 2020. O gasto com saúde pública na China cresceu 16,31% em 2020, superando a média de crescimento anual de 2016–2019, que era de 5,22%. A pandemia provocou a expansão das rubricas “tratamento emergencial”, “hospitais governamentais” e “grandes projetos de serviços de saúde pública”. Isso não significa, porém, que o nível de gasto com saúde pública na China seja satisfatório; na realidade, como é comum nos países em desenvolvimento, esse tipo de gasto se encontra em percentuais muito abaixo dos observados em nações desenvolvidas.

Como proporção do PIB, a China gasta menos de 1,5% com saúde pública, e algo em torno de 6,5% da despesa fiscal, enquanto Japão, EUA e Reino Unido gastaram, em 2018, respectivamente 37,23%, 22,36% e 20,22% das despesas do governo com saúde. Além disso, os autores também destacam que a taxa de crescimento dessa despesa também é lenta. Assim, ressaltam a necessidade de o Governo Central dedicar maior atenção à saúde pública na China (JIN; LI; JAKOVLJEVIC, 2022). Diante desses gargalos de recursos limitados para gastos na saúde, pode-se concluir que a resposta da China foi extremamente eficiente, pois foi capaz de fazer mais gastando menos, já que obteve resultados melhores do que diversos países, inclusive desenvolvidos. Não que o nível baixo seja adequado, mas a forma de alocação foi maximizadora da utilidade dos recursos públicos.

Cabe destacar ainda que, em artigo publicado no início do segundo semestre de 2020, Song e Zhou (2020) apresentam a magnitude do impulso fiscal implementado, até então, por diversas economias para combater a Covid-19. Segundo os autores, a Alemanha havia realizado até então uma resposta fiscal de 800 bilhões de dólares, o que equivale a 20,5% do seu PIB; o Reino Unido com US\$ 481 bilhões, ou 16,6% do PIB; a Espanha com 219 bilhões de dólares de impulso fiscal, ou 15,6% do PIB; Estados Unidos com 2,3 trilhões de dólares de impulso

fiscal, ou 11% do seu PIB; enquanto a China registrou, no mesmo período, uma resposta fiscal de 560 bilhões de dólares, ou 4% do PIB. Ainda que não seja o objetivo dos autores chegar a tal conclusão, é possível observar que o impulso fiscal da China não foi tão relevante se comparado aos outros países. Nesse sentido, levantam-se indícios de que a magnitude do gasto público não foi determinante para o sucesso da China em combater a Covid-19.

Figura 3 — Apoio Fiscal Orçamentário enquanto proporção do PIB



Fonte: IMF (2021).

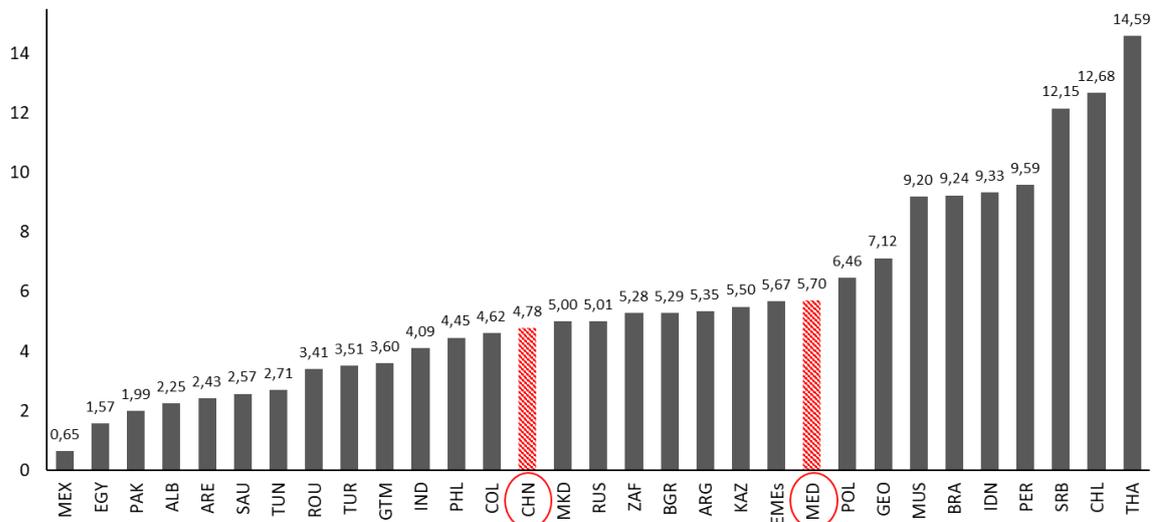
Com base na Figura 3, acima, fica claro como na China a resposta fiscal não foi de grande magnitude em termos globais; nela, o impulso fiscal também é inferior a 5% do PIB, estando inclusive abaixo da maioria dos países da América do Sul. Mais do que o tamanho do gasto público, a argumentação até aqui demonstra que toda a estrutura social e econômica é determinante para tal sucesso. Não que o tamanho do gasto seja desprezível, mas o ambiente em que ele se insere tem capacidade de determinar sua eficiência.

Song e Zhou (2020) não explicitam a data de referência para os dados apresentados, ressaltam apenas que estão considerando somente as “medidas de resposta fiscal imediatas”<sup>21</sup>, ressaltando que as medidas protelatórias (prorrogação para pagamentos de impostos, por exemplo) não são consideradas, mas que aumentariam o tamanho do impulso fiscal. Buscando dados mais recentes na mesma fonte, encontra-se, para 27 de setembro de 2021, que na China

<sup>21</sup> Segundo os autores, essa rubrica compreende os gastos adicionais do governo com despesas de medicina, contratação de pessoal, subsídios às PMEs, investimento público e isenção de certos impostos.

o impacto fiscal pela ótica “acima da linha<sup>22</sup>”, em termos de gastos adicionais ou redução de receitas, foi de US\$ 711 bilhões, o que equivale a 4,8% do PIB de 2020 (IMF, 2021). Esses indícios reforçam a ideia de que a magnitude dos gastos não é tão relevante na determinação da recuperação econômica da China. As séries especiais do FMI sobre a Covid-19 deixam evidente que a resposta fiscal da China teve proporções reduzidas mesmo se comparadas aos seus pares, as economias emergentes.

Gráfico 9 — Economias Emergentes: gasto adicional ou redução de receita % PIB de 2020



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IMF (2021).

Conforme demonstra o Gráfico 9, acima, a resposta fiscal da China se situa relativamente abaixo da média das respostas executadas pelos demais países que compõem o grupo dos mercados emergentes. Nesse sentido, a China não demandou um grande impulso fiscal para executar uma resposta de combate à pandemia de destaque mundial, situando-se, inclusive, abaixo da resposta registrada pelo Brasil. Essas evidências demonstram a importância do planejamento das políticas públicas de modo a considerar as particularidades de cada país, a heterogeneidade de resultados evidencia como o contexto e as condições internas influenciam o resultado da ação do Estado na economia.

A resiliência é hoje um conceito debatido em diversas áreas do conhecimento, o termo tem origem na física e se refere à capacidade dos materiais em retornar à sua forma original após terem sofrido alguma deformação. Em economia, a resiliência econômica regional estuda como determinada região é capaz de absorver um choque resultante de um momento de crise.

<sup>22</sup> A metodologia “acima da linha” busca mensurar os efeitos das políticas no saldo fiscal, fazendo referência à diferença entre receitas e despesas do setor público. Por outro lado, a metodologia “abaixo da linha” geralmente está relacionada à criação de ativos (empréstimos ou participação em empresas) (IMF, 2020).

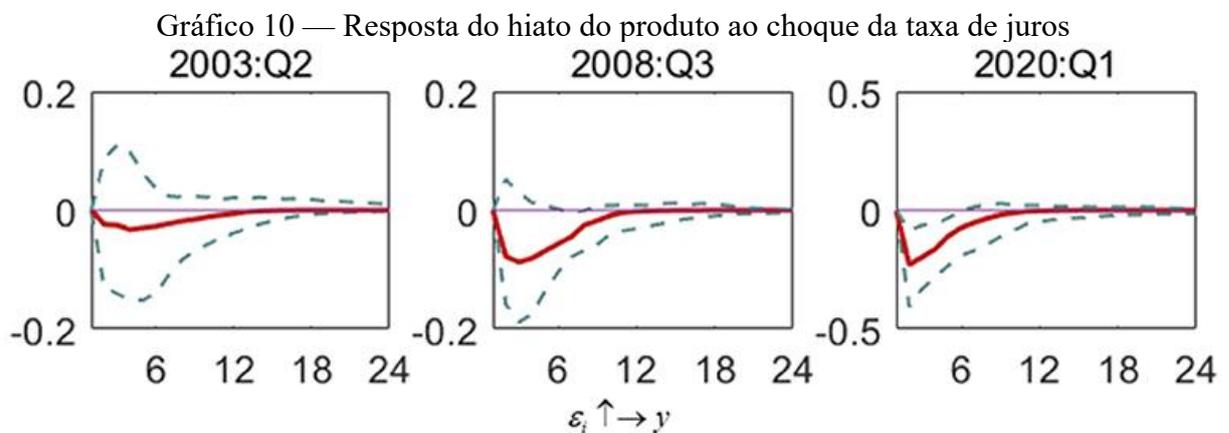
Hu, Li e Dong (2022) investiga o que explica os diferentes níveis de resiliência econômica nas cidades do nordeste da China; destacam ainda que, devido à complexidade e subjetividade das economias, a resiliência econômica regional não pode ser entendida de modo linear, mas sim como uma capacidade adaptativa construída coletivamente, sendo, portanto, um processo contínuo que envolve diferentes atores em diferentes circunstâncias, que depende até mesmo de características da crise em questão.

Nesse sentido, os autores defendem que a crise de Covid-19 é immanentemente uma crise de saúde pública, sendo essa a sua principal diferenciação para uma crise econômica ordinária. Assim sendo, ela pode ser entendida como uma crise socioeconômica, e suas políticas de respostas almejam frear a disseminação do vírus, através de fechamentos, bloqueios, redução da circulação de pessoas, dentre demais medidas que necessariamente implicam redução da atividade econômica em termos agregados (HU; LI; DONG, 2022). O nordeste da China é formado por antigas empresas industriais que, pelo fator histórico, possuem um domínio de empresas estatais. Os autores destacam que na crise de 2008 essa região apresentou maior resiliência à crise, e isso justifica estudar a resiliência da região na pandemia da Covid-19.

A taxa de resiliência regional é avaliada comparativamente à média nacional; assim, se uma região tem uma taxa de resiliência acima de 0, a resiliência da região é maior que a média nacional, o inverso se aplica para uma taxa menor que zero. Assim Hu, Li e Dong (2022), constataam que o nordeste da China possui uma taxa de resiliência de 0,07, isto é, maior que a média nacional. Além disso, as cidades com menor resistência econômica geralmente também apresentam maiores aglomerações espaciais e interações humanas, uma abertura global maior, e maior participação dos setores secundário e terciário. Os autores também constataam que se uma cidade possui um elevado nível de contaminação, a resistência econômica regional é prejudicada. Por fim, destacam ainda que a resiliência econômica também depende da governança da crise realizada pelo Estado, com campanhas e medidas de prevenção e isolamento, já que as cidades do nordeste executaram rigorosas medidas de isolamento e combate ao vírus (HU; LI; DONG, 2022).

Tomando uma amostra que se inicia no primeiro trimestre de 1996 e se encerra no terceiro trimestre de 2021, Zhou, Huang e Wang (2022) modelam a orientação e a regulação da política monetária na China em diferentes contextos. Como uma *proxy* da taxa de juros de curto prazo, geralmente o instrumento à disposição do Banco Central, os autores utilizam a taxa de juros do mercado interbancário e analisam o desempenho da política monetária dentro de um modelo de Regra de Taylor, supondo uma meta de inflação de 4%. Para avaliar a dinâmica da política monetária, os autores procedem a análise da função impulso resposta em três trimestres

específicos: o segundo trimestre de 2003 (o surto de SARS), o terceiro trimestre de 2008 (crise financeira global) e o primeiro trimestre de 2020 (surto de Covid-19). O Gráfico 10, a seguir, ilustra a resposta dada pelo produto quando ocorre um choque nas taxas de juros. Como esperado, o produto responde negativamente, indicando que um ajuste dos juros leva à redução da atividade econômica. Entretanto, quando comparada à crise de 2008, a volatilidade resultante na crise da pandemia é de maior magnitude, mas converge em um ritmo mais acelerado. Por outro lado, na crise do SARS a instabilidade do produto é menor, mas o tempo de recuperação foi mais lento (ZHOU; HUANG; WANG, 2022).

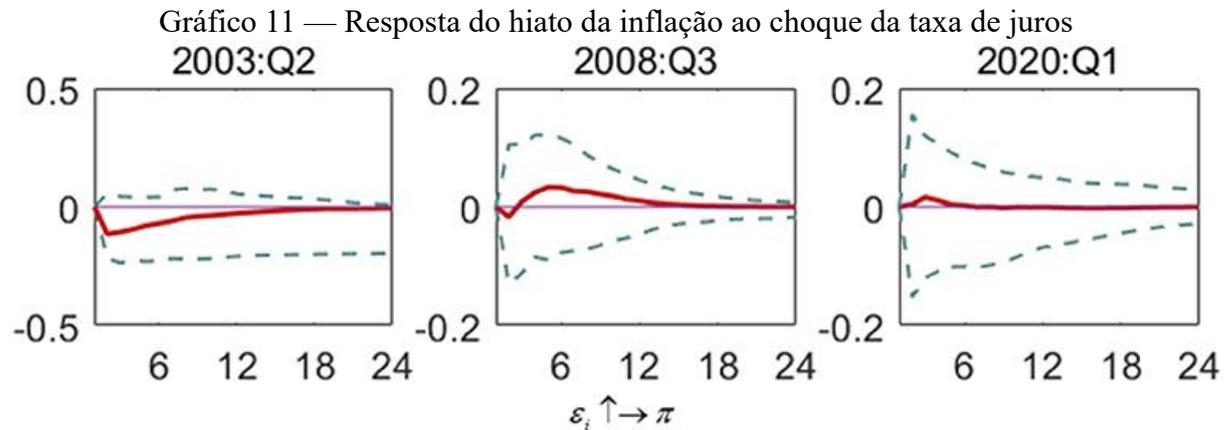


Fonte: Zhou, Huang e Wang (2022).

Quando se analisa o impacto do aumento das taxas de juros no hiato da inflação, é possível notar que, em 2003, de fato a política monetária convencional era capaz de reduzir o hiato de inflação. Mas na crise de 2008 e em 2020, os resultados mostram uma correlação positiva, com uma volatilidade extremamente baixa na crise de Covid-19, além de uma convergência acelerada, demonstrando que, à medida que se avança entre os períodos, a política monetária baseada em uma Regra de Taylor teve sua capacidade de afetar a inflação reduzida (ZHOU; HUANG; WANG, 2022). Essas demonstrações são apresentadas no Gráfico 11, a seguir. Em resumo, é possível afirmar a possibilidade de se utilizar da taxa de juros para ajustar o hiato do produto, estimulando investimento e consumo; por outro lado, existem indícios da impossibilidade de se utilizar a taxa de juros isoladamente para conter um processo inflacionário durante a crise da pandemia.

É importante destacar como a crise de Covid-19 foi capaz de influenciar o comportamento da política fiscal na China. Segundo Wang, Gao e Zhou (2022), a política fiscal na China durante a pandemia se tornou mais discricionária; por oposição a uma política fiscal orientada por regras, a política fiscal discricionária permite que os *policy makers* ajustem as

decisões de acordo com as condições que observam na economia, dando flexibilidade à resposta implementada.



Outro ponto que merece ser mencionado é como o problema da inflação também foi evitado pela forma como a resposta à crise se deu. Pelo fato de a oferta estar recuperada, e a demanda ainda sofrer alguma restrição, não houve espaço para uma pressão inflacionária; o que não aconteceria se o cenário fosse de forte retração da oferta agregada, de modo a se mostrar insuficiente perante a demanda — algo visto em diversos países durante a pandemia. A recuperação da oferta mais rápida que a recuperação da demanda permitiu que a china vivenciasse um cenário de relativa estabilidade de preços. Ainda que de fato tenha ocorrido uma pressão sobre o preço dos alimentos, os índices não-alimentares não observaram a mesma tendência altista, ocorrendo inclusive deflação nos preços dos produtos industriais (LIU; LIU; YAN, 2020).

### 2.2.3 Independência, desigualdade e tecnologia

Mas a China também saiu em vantagem por estar mais independente dos ciclos globais. Isto é, não que a China não esteja economicamente integrada ao resto do mundo, mas tão somente que os choques externos têm menor potencial destrutivo para a economia local. Liu, Sun e Zhang (2020) analisam o ciclo financeiro chinês para avaliar se o país se encontrava em boas condições de combater a crise gerada pela pandemia. Os autores constatam que a China está cada vez menos dependente dos ciclos financeiros globais; medido pelo índice VIX, eles estimam que essa tendência começa a ganhar relevância, sobretudo a partir de 2015.

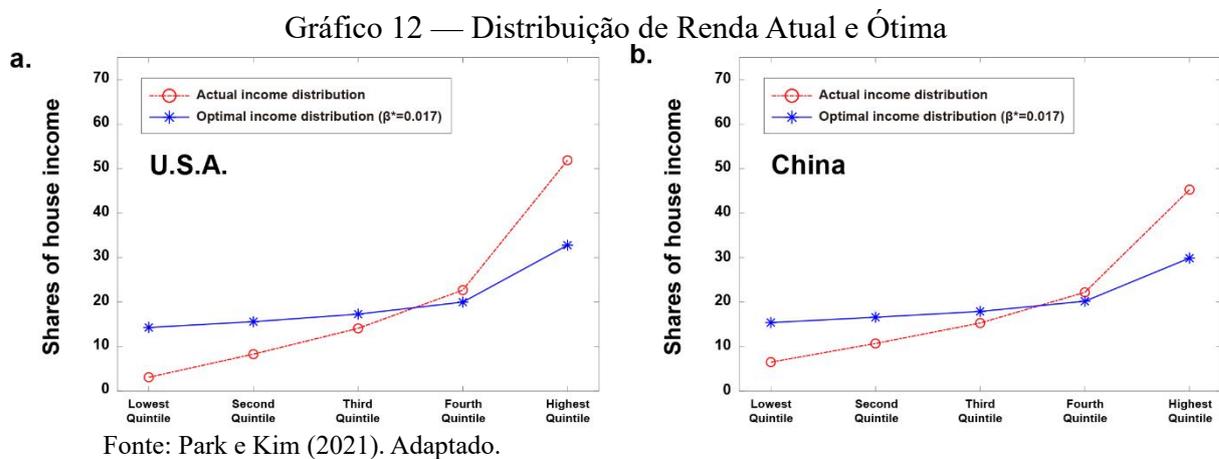
Ao analisarem o ciclo de crédito total, observam que antes de 2015 o VIX era um bom preditor da variável, mas desde 2015 deixou de ser. Em termos de preço dos imóveis, há uma mudança no sentido da correlação: antes de 2018 era negativamente correlacionada ao VIX, e depois de 2018 passa a ter correlação positiva, mas com baixa relevância. Já o mercado de ações chinês é a variável apontada no estudo como a menos correlacionada com o mercado global a partir de 2015. Por fim, o ciclo de negócios, que possuía alguma associação com VIX entre 2005 e 2015, muda esse padrão e perde força a partir de então (LIU, Ding; SUN; ZHANG, 2020). A grande contribuição dos autores é demonstrar a dissociação e, portanto, a baixa dependência da economia chinesa em relação às demais economias do globo.

A falta de correlação entre os ciclos financeiros permitiu que a China destinasse maior parte da sua atenção para dentro do próprio país, o que a deixa em melhor posição para combater a Covid-19. Ao deter grande parte da produção, mão de obra abundante, possuir tecnologia, um Estado forte e eficiente, dentre demais vantagens em relação ao ocidente — e mesmo em relação aos seus pares asiáticos —, a China pôde voltar-se para si mesma e executar um eficiente plano de combate à pandemia, quase que extinguindo qualquer interferência externa. O que não se observou em outras regiões do mundo, que foram impactadas por falta de insumos e produtos, por choques e especulações financeiras, além de instabilidades políticas internas.

A desigualdade de renda constitui uma sólida linha de pesquisa no campo da economia, e quantificá-la não é tarefa simples. Usualmente recorre-se ao índice de Gini como indicador da desigualdade de renda, mas para o caso da China algumas relativizações precisam ser feitas, sobretudo em relação ao regime de desenvolvimento específico adotado no país. E mesmo com as ressalvas que podem ser feitas em relação ao índice, a China, enquanto nação emergente, consegue se colocar abaixo do nível de desigualdade de renda registrado pelos Estados Unidos, uma nação já desenvolvida (NOGUEIRA; GUIMARÃES; BRAGA, 2019).

Os autores destacam que, na China, a tendência se desenrola com uma melhora das condições de vida para os estratos mais baixos da distribuição da renda, enquanto nos EUA as condições se deterioram. Desse modo, defendem que a distribuição de renda na China se situa abaixo do padrão Europeu Ocidental, mas acima do nível dos Estados Unidos e muito distante dos extremamente desiguais Brasil, Índia, Oriente Médio e África do Sul. E ao contrário dos países desenvolvidos, em que a desigualdade tende a piorar desde a crise de 2008, na China ela tem se mostrado estável ou até com tendências futuras à redução (NOGUEIRA; GUIMARÃES; BRAGA, 2019). Assim, é possível afirmar que a menor desigualdade de renda na China, que também se expressa na maior homogeneidade das regiões, é um fator que permitiu que a população pudesse cumprir o lockdown.

Quando se analisa a desigualdade de renda em termos da igualdade de renda factível, conceito apresentado na seção 1.3, também se nota que a China apresenta vantagens em relação aos Estados Unidos. Conforme apresentado no Gráfico 12, o quintil mais alto da remuneração representa mais de 50% da renda dos domicílios nos Estados Unidos, enquanto na China o quintil superior é menor do que 50% da renda do país. Além disso, o primeiro quintil na China recebe uma fatia da renda maior do que nos Estados Unidos. A menor desigualdade na China<sup>23</sup> é confirmada aqui tanto pela menor distância em relação à curva de distribuição ótima da renda, proposta pelos autores, como também pela menor distância entre o primeiro e o quinto quintil.



A economia chinesa também pôde contar com todo um suporte tecnológico. As situações de crise, em especial de distanciamento social, geralmente produzem mudanças dos níveis tecnológicos utilizados nas economias, chegando até a proporcionar saltos de inovação. Ba e Bai (2020) destacam que, já na crise do SARS em 2003, a China observou uma expansão das compras on-line, e nada diferente se pode esperar da pandemia de Covid-19. Segundo os autores, a pandemia representou para a China um catalisador da transição para uma economia digital: escritórios, educação, consulta médica e comércio no modelo digital foram prontamente expandidos, assim como o teletrabalho, compensando, pelo menos em parte, as perdas sofridas pela economia física tradicional.

O uso da tecnologia e do *Big data* também foram fundamentais durante o isolamento, principalmente na “gestão fechada de comunidades”, uma vez que a comunicação era feita pelo serviço de mensagens instantâneas “*Wechat*”, no qual os moradores podiam fazer solicitações e reclamações, ao passo que o *Big data* auxiliava a análise do fluxo de pessoas (HE; SHI; LIU, 2020). Além disso, já em 11 de fevereiro iniciou-se a implantação de um sistema de controle do

<sup>23</sup> Os dados são referentes ao ano de 2016 para a China e 2019 para os EUA.

contato social que se difundiria por todo país, denominado “QR Code da Saúde” (*health QR code*), um aplicativo de smartphone que identifica a situação de saúde do usuário e condiciona o acesso a diversos ambientes, públicos ou privados: pessoas com o código verde desfrutam de livre acesso aos locais, e as cores amarela e vermelha significam que o indivíduo apresenta algum nível de risco (JIN; LI; JAKOVLJEVIC, 2022). Via formulário, o sistema coleta continuamente as informações de sintomas e o estado de saúde dos usuários, e pelo registro da localização é possível saber onde o infectado esteve e contactar as demais pessoas que frequentaram o mesmo ambiente. Assim, a China foi capaz de realizar um rastreamento eficiente do vírus e direcionar o isolamento, suavizando a contração econômica e seu aumento de incerteza subsequente, facilitando o processo de reabertura.

O que chama atenção também é que nem a máquina pública se absteve do processo de digitalização, dando origem ao que se pode denominar de “governo digital”. O Estado procedeu uma forte informatização dos processos burocráticos, especialmente o setor de assistência social, o que aumenta a eficiência dos serviços e reduz as chances de contaminação, uma vez que evita aglomerações. O exemplo dado por Lu *et al.* (2020) é o lançamento de uma plataforma on-line para consulta do seguro-desemprego, na qual era possível aos beneficiários a consulta dos valores disponíveis assim como a solicitação dos recursos, e a boa recepção por parte da população ao modelo on-line indica sua continuidade mesmo no pós-pandemia.

A inovação financeira na China durante a pandemia também é um tema de destaque. Quase 1/3 da força de trabalho na China pertence a pequenas e médias empresas, que ficaram de fora da análise de crédito tradicional, haja vista que esta análise busca por garantias reais (BA; BAI, 2020). Justamente um fator ausente nas pequenas e médias unidades produtivas, e a exclusão dessas empresas certamente dificultaria a sustentação da economia. Assim, o uso do *big data* tornou possível um novo tipo de análise de risco mais abrangente, que não se limita à mensuração das garantias reais oferecidas. Essa nova forma de empresa financeira agiu como estabilizador macroeconômico, possibilitando a negociação em tempo real, análise comportamental, aprendizado de máquina, permitindo melhor previsibilidade das taxas de inadimplência (BA; BAI, 2020).

É evidente que tal processo de migração só é possível se a infraestrutura tecnológica estiver disponível, é preciso que grande parte da população tenha acesso à internet de qualidade, assim como ao dispositivo de navegação, seja via computador pessoal, smartphone ou tablet. Tal gargalo certamente é de maior gravidade em países subdesenvolvidos, mas na China esse entrave tem menor relevância, pois, conforme Ba e Bai (2020), a transição digital em curso só

reforça a demanda que será atendida pela expansão das redes 5G na China, o que seguramente será feito em conjunto com a internet industrial e com a computação em nuvem.

### 3 REVISÃO DE LITERATURA E DISCUSSÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DOS EUA

Este capítulo tem o intuito de investigar o motivo pelo qual os Estados Unidos, sendo em vários aspectos uma das maiores economias do mundo, com maior poder econômico e militar, obteve como resultado de sua resposta à onda inicial de Covid-19 ser um dos países mais impactados pela crise da Pandemia. Na primeira parte do capítulo, em que se investigam os determinantes institucionais e sociopolíticos, fica clara a descoordenação generalizada do Estado, a fragmentação do poder, os ruídos de informação e a disputa política, que atuaram no sentido contrário ao da superação da crise, em um contexto potencializado pela forma individualista de pensar da sociedade. Resultando que, ainda que em termos econômicos as respostas executadas tivessem algum sentido, estas não produziram muitos frutos, tendo em vista a prevalência da crise devido à ausência de contenção do vírus. Tornando-se um país muito mais abalado pela pandemia do que a China.

#### 3.1 PARTICULARIDADES INSTITUCIONAIS, SOCIAIS E POLÍTICAS

Como bem destacado por Herron e Manuel (2022), para os Estados Unidos a crise da Covid-19 é algo totalmente inexplorado. O país não tem grandes experiências com epidemias, já que a última vez que precisou enfrentar uma crise de saúde pública semelhante à Covid-19 foi em 1918, com a epidemia da gripe espanhola. Diante de tão pouca experiência, é preciso analisar como a nação tomou decisões políticas em um contexto de extrema incerteza, polarização política — potencializada pelo tipo específico de federalismo fragmentado que adota — e pelo modo de pensar do cidadão médio, que é claramente enviesado em favor do individualismo e da aversão ao Estado.

Herron e Manuel (2022) destacam, como fator cultural determinante dos Estados Unidos, o individualismo e a pouca distância do centro de poder. O público não se vê apartado das decisões políticas, mas sim como capaz de orientá-las e influenciá-las, sendo, por isso, questionador. Assim, a sociedade americana não atende imediatamente aos pedidos do Estado, pois precisa primeiro entender a decisão e avaliar se está de acordo. Como extremo oposto a este comportamento existe a sociedade chinesa, já abordada no capítulo anterior, na qual o povo historicamente valoriza e vê como necessária uma autoridade central, capaz de direcionar todos para o mesmo caminho. Nessa sociedade o poder está mais distante do povo, este acata as decisões do soberano, em tese, sem muita reflexão (HERRON; MANUEL, 2022).

Assim, os autores advertem que apelos coletivistas não funcionam em sociedades individualistas. Para convencer uma sociedade como a americana a cooperar, seria preciso uma justificativa extremamente convincente e que apelasse para valores individuais: uma mensagem consistente, científica e altamente transparente. Mas como convencer o público a cooperar se nem as próprias esferas de governo estão em harmonia?

### 3.1.1 Ausência de coordenação Federal: um federalismo antifederalista

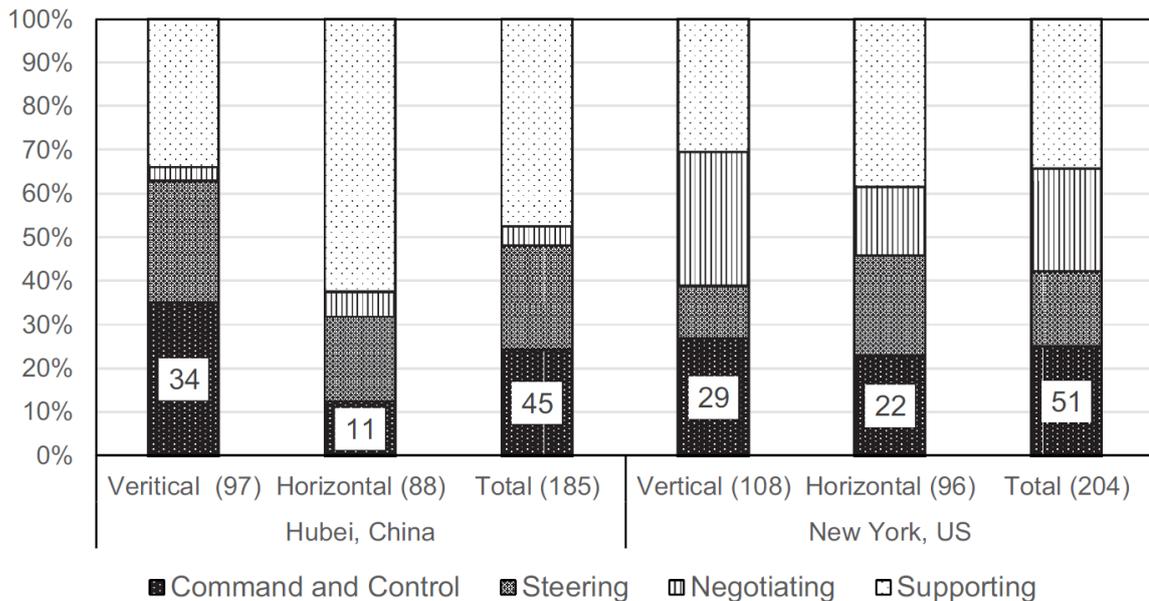
É possível traçar um paralelo entre o Estado de Nova York e a Província de Hubei: ambas as regiões foram o epicentro do início da disseminação do vírus em seus países. Convém então apresentar as considerações de Liu, Zhilin *et al.* (2021) sobre a governança multinível adotada em cada região. Codificando os comunicados à imprensa, os autores analisam como a resposta de políticas e comunicações foram coordenadas nessas duas regiões, no período de 21 de janeiro a 18 de fevereiro para Hubei, e 1º de março a 15 de abril para Nova York, ambas no ano de 2020. Os autores encontraram que o governo local de Nova York teve maior proeminência em conduzir as políticas de resposta, pois 75,5% das interações eram emanadas do governo estadual, enquanto em Hubei apenas 36,2% das interações eram originadas do governo provincial. Logo, é possível notar um alto nível de independência do Governo Federal no caso da resposta americana.

Em termos de relacionamento como governo central, Nova York iniciou 56,2% das interações, enquanto na China 81,6% das interações foram originadas pelo governo central e direcionadas à província. Além disso, em termos de coordenação horizontal — as comunicações feitas do Estado para a sociedade —, a província de Hubei teve um percentual de ações de comunicação com a população de 17,3%, contra 3,4% de Nova York. Os dados relativos à comunicação vertical, horizontal e seus respectivos modos de coordenação são apresentados no Gráfico 13, a seguir. Mesmo sendo contextos totalmente distintos, as interações pautadas em *comando e controle* (ordens e imposições) são semelhantes entre as regiões, 24,3% e 25%, para Hubei e Nova York, respectivamente. Observa-se ainda que, para a província de Hubei, a presença desse tipo de coordenação é maior no modelo vertical (dentro da estrutura do Estado) do que na comunicação horizontal (LIU, Zhilin *et al.*, 2021).

O modo de coordenação pautado no *Suporte* tem uma relevância maior em Hubei do que em Nova York, enquanto a forma *Negociação* é extremamente diminuta na China, e com maior relevância nos EUA — majoritariamente na coordenação vertical —, refletindo a característica federalista de engajamento e discussões conjuntas. O uso da *Negociação*

corresponde a 23,5% das comunicações em Nova York, mas apenas 4,3% em Hubei (LIU, Zhilin *et al.*, 2021). Em resumo, pode-se extrair que a resposta em Nova York foi menos focada no suporte do que a resposta de Hubei, e que o campo para discussões foi maior no estado americano, e extremamente diminuta na província chinesa.

Gráfico 13 — Composição dos Modos de Coordenação das Respostas à Crise de COVID-19<sup>24</sup>



Fonte: Liu, Zhilin *et al.* (2021).

Kettl (2020) argumenta que a resposta dos EUA à crise do coronavírus se destaca pela ausência de uma coordenação central vinda do nível Federal. Na realidade, pode-se afirmar que a estratégia Federal seguida pelos Estados Unidos foi deixar cada Estado livre para implementar suas políticas de contenção da crise. Três argumentos podem ser utilizados para justificar esse caminho de resposta: primeiro, a disseminação do vírus no país se inicia de maneira desigual, o que justificaria a ausência de planejamento Federal, já que supostamente o problema seria localizado; em segundo lugar, na medida em que cada Estado implementa uma resposta diferente, existiriam vários “laboratórios” em que diferentes medidas seriam testadas, produzindo ao final a resposta mais eficiente a ser implementada por todos; e, por fim, tal decisão seria uma reafirmação da divisão de tarefas entre os níveis do governo.

Como os próprios autores argumentam, a crise logo se mostrou generalizada, necessitando uma coordenação nacional, e os supostos laboratórios de experiências não

<sup>24</sup> As categorias “*Command and Control*”, “*Steering*”, “*Negotiating*” e “*Supporting*”, presentes no Gráfico 13, referem-se à “Comando e controle”, “Direcionamento”, “Negociação” e “Suporte”, categorias apresentadas na seção 1.4, assim como as formas de comunicação vertical ou horizontal.

trouxeram resultado, mas sim uma competição prejudicial entre as esferas governamentais. De maneira geral, o nível Federal se mostrou muito indiferente à crise, principalmente no início. O presidente Trump apresentou uma tendência a minimizar os efeitos deletérios da pandemia: sua medida inicial se limitou a restringir a entrada de pessoas não americanas vindas da China, demonstrando um excesso de confiança na capacidade dos EUA em lidar com o vírus. Ao mesmo tempo em que seus pronunciamentos objetivavam apenas acalmar o público e os mercados (PARKER; STERN, 2022). Os autores também destacam que o ano eleitoral, a discussão sobre o *impeachment*, o fórum econômico de Davos, dentre outras pautas da agenda política do presidente podem ter contribuído para a pouca atenção dada à pandemia.

O presidente também não foi capaz de gerar consenso sobre os temas da pandemia, mas sim contribuir para a polarização, acusando-o de “vírus chinês”, que “logo desapareceria”, se recusando a adotar lockdowns — por acreditar que tal medida é mais danosa que o vírus —, chegando inclusive a defender o uso de remédios sem comprovação científica e, além disso, questionando o uso de máscaras (PARKER; STERN, 2022). Na realidade, a atuação do presidente Donald Trump na resposta à pandemia se insere em um contexto político muito mais amplo. Existe toda uma linha de pensamento ideológico, pautada em princípios e valores específicos, que se constitui um movimento político e reorienta a sociedade americana, muitas vezes esse movimento é denominado, grosso modo: “Trumpismo”.

Para além dos ideais antidemocráticos, contrários à mídia, racistas e xenofóbicos, convém destacar o aspecto anticiência do governo Trump. Para Fischer (2022), esse movimento da política dividiu o país, dando relevância a um grupo de pessoas que despreza a comunidade científica. Segundo o autor, esse líder demonstrou pouco interesse em governar, delegando muitos aspectos do seu trabalho; focando-se na retórica populista — em sua maioria feita na rede social *Twitter* —, o presidente instaura a pós-verdade, na qual se desconsideram as evidências científicas em favor de um apelo emocional ao público. Nesse sentido, o presidente fez um apelo ao irracionalismo, à normalização da tomada de decisão sem base confiável.

Fischer (2022) destaca ainda que o apelo anticiência do governo Trump já se inicia com a desvalorização dos debates ambientais, mas encontra na crise da Covid-19 seu grande potencializador, atacando nesse momento inclusive os profissionais da medicina. Trump chegou a ameaçar o fim do financiamento dos EUA à OMS. Sua posição inicial era de que a doença não passava de uma gripe comum, mas, em vista do aumento do número de casos, começou a apelar para tratamentos sem comprovação científica. O próprio conselheiro da casa branca sobre assuntos relacionados à Covid-19, Dr. Scott Atlas, é um homem sem experiência em

virologia, que posteriormente foi censurado por seus pares por divulgar desinformação (FISCHER, 2022).

Já Mayer (2020) ressalta que, entre janeiro e março de 2020, o governo Trump menosprezou medidas que seriam úteis para a contenção do vírus em sua fase inicial. O estilo peculiar de Trump, com fortes traços de arrogância e ar de superioridade, se manifestou no posicionamento dos EUA na crise. O autor destaca pronunciamentos nos quais o presidente dos Estados Unidos demonstra um claro desdém em relação à gravidade da crise, no sentido de que o país não seria afetado pelo vírus. Essas afirmações não só se mostraram inverídicas, mas impediram que a população se preparasse adequadamente para combater a crise. Tais atitudes, tão contraindicadas para o líder de uma nação, além de não protegerem a população do vírus, foram reafirmadas diversas vezes pelo presidente, que se apegou aos seus ideais e não reorientou seu posicionamento político.

Ainda segundo Mayer (2020), o presidente dos EUA deixou evidente sua intenção de culpar a China pela pandemia, de modo que toda a estrutura governamental era orientada a utilizar termos como “vírus chinês”, “gripe chinesa” ou “vírus de Wuhan”. Incentivando o acirramento das relações internacionais com um forte teor de xenofobia em relação aos asiáticos. Mesmo internamente ao país, Trump não buscou consenso, chegando inclusive a afirmar que os democratas estariam gostando da pandemia. Essa ausência de traquejo político, intencional ou não, impôs o grande custo da polarização política durante a grave crise da pandemia de Covid-19. Em muitos aspectos, é possível notar no posicionamento de Trump uma ansiedade generalizada para o fim da pandemia e retorno da atividade econômica (MAYER, 2020), mas fatalisticamente as atitudes adotadas agiram no sentido contrário ao do controle do vírus.

Não obstante, a responsabilidade não é exclusiva do presidente; mesmo as autoridades de saúde pública Federal dificultaram a resposta ao vírus. O próprio CDC (*Centers for Disease Control and Prevention*<sup>25</sup>) se recusou a adotar o teste de coronavírus aprovado pela OMS, se propondo a desenvolver seu próprio teste. O CDC rejeitou a colaboração de laboratórios privados, dificultando inclusive que eles também desenvolvessem seus próprios testes. Depois de prejudicar o desenvolvimento dos testes e trazer para si essa responsabilidade, o CDC apresenta como resultado um teste falho, inclusive com gargalos para a produção e distribuição (PARKER; STERN, 2022).

Parker e Stern (2022) também atribuem grande parte da responsabilidade pela insuficiente resposta dos EUA às decisões tomadas, assim como as omissões realizadas pelo

---

<sup>25</sup> Do inglês, Centros de Controle e Prevenção de Doenças.

Governo Federal. Dadas as dificuldades de se gerenciar um sistema complexo e com graves problemas de coordenação, a esfera Federal não foi capaz de superar os entraves e coordenar uma resposta nacional, e, tendo em vista que nenhum Estado é capaz de realizar tal missão, a resposta dos EUA à crise da pandemia foi severamente prejudicada. Mas para além dos próprios atores no comando do Estado, a própria estrutura em que este se apoia tem suas fragilidades, sendo grande parte delas emergentes do estilo de federalismo adotado nos EUA.

Segundo Rocco, Béland e Waddan (2020), o federalismo dos Estados Unidos aliado a um arranjo de política econômica extremamente restrito<sup>26</sup>, que conduz a um tipo específico de estrutura fiscal intragovernamental, foram responsáveis por uma resposta bastante insuficiente do Estado frente à crise gerada pela pandemia de coronavírus, resultando no que os autores denominam uma “colcha de retalhos” de políticas de emergência. Em oposição ao que foi visto no capítulo sobre a China, nos Estados Unidos a resposta estatal apresenta maior fragmentação, com divisão de responsabilidade, autoridade e financiamento entre as esferas de governo.

Ainda com base no trabalho de Rocco, Béland e Waddan (2020), idealmente, dentro de um sistema federalista, o Governo Federal tem maior margem para ação em momentos de crise generalizada. No modelo americano, isso se deve a dois motivos muito simples: primeiro, o *Federal Reserve* pode exercer sua soberania monetária, efetuando uma política monetária ativa; em segundo lugar, o Governo Federal tem menos restrições em termos de gastos fiscais perante o Congresso do que as esferas estaduais. Por esses dois motivos, é de se esperar que o Governo Federal seja o responsável por implementar relevantes políticas anticíclicas nos momentos de crise. Por outro lado, o federalismo dificulta a adoção de medidas baseadas em estabilizadores automáticos, assim como dificulta o uso de políticas discricionárias.

O federalismo americano dificulta a adoção de políticas discricionárias em três níveis: primeiro por conta do caráter descentralizado da informação, que tende a gerar informações fiscais incertas, com erros nas previsões de arrecadação; em segundo lugar, pela falta de um espaço organizado de negociação e articulação entre os Estados e o nível Federal — e até mesmo entre os próprios Estados —, dificultando a conciliação dos interesses, gerando um *lobby* intragovernamental; por fim, as particularidades estaduais fazem com que o resultado obtido pelas políticas seja dependente das condições regionais, por conta das heterogeneidades locais potencializadas. Além disso, a adoção de estabilizadores automáticos também é

---

<sup>26</sup> O arranjo restrito de política econômica se refere à política de austeridade, pautada em equilíbrio orçamentário e limitação de gastos. Segundo os autores, nos momentos de crise ele faz com que o Estado se encontre encurralado: ao mesmo tempo em que a demanda por serviços essenciais se expande, a arrecadação tributária cai, escancarando uma suposta restrição fiscal nas contas públicas e impedindo a resposta anticíclica da política econômica.

prejudicada pela fragmentação da autoridade produzida pelo federalismo americano (ROCCO; BÉLAND; WADDAN, 2020).

Agnew (2022) faz uma crítica ampla ao federalismo norte-americano, visto que o autor trabalha com a noção de Federalismo Antifederalista para o sistema vigente nos Estados Unidos. Para entender essa linha de pensamento, é preciso ampliar o horizonte temporal de estudo do federalismo dos Estados Unidos. Agnew (2022) faz críticas ao estilo de governança que se formou após a década de 1980, deixando claro que as dificuldades não emergem necessariamente do modelo federalista em si, mas sim do formato da estrutura vigente até o momento. Com todas as mudanças estruturais da sociedade que se processam ao final da década de 1970, o papel forte e ativo da esfera Federal foi cada vez mais vista como desnecessária.

Assim, o modelo caminhou no sentido de uma rígida divisão do trabalho entre as esferas Federal e estadual, se afastando cada vez mais da noção de cooperação nacional em favor de um projeto comum e se aproximando de uma mera fragmentação do poder, que busca apenas evitar abusos por parte do Estado. Nesse contexto, o Governo Federal passa a ser visto cada vez mais como inimigo da sociedade e do crescimento. É nesse sentido que Agnew (2021, 2022) caracteriza o modelo de “Federalismo Antifederalista”, uma vez que os autores da constituição americana assim caracterizariam um sistema que propõe concorrência entre as esferas de governo e não coautoria das ações:

*In efforts at shrinking the role of the federal government, therefore, the clock was turned back to a conception of federalism that arguably prevailed before the Civil War; but which might also be seen as embodying the very premises of government based on loose confederation that the US Constitution, at least in the eyes of James Madison and Alexander Hamilton, was designed to overcome (AGNEW, 2022, p. 159).<sup>27</sup>*

Tendo em mente a conjuntura da grande crise de 1929, as enormes dificuldades criadas e o contexto de incerteza generalizado, tornou-se necessário que o poder se concentrasse no Governo Federal, de modo a coordenar uma resposta adequada e assertiva ao problema que se impusera. Além disso, a presença de inimigos externos fazia com que a cooperação nacional, tendo a esfera Federal como líder, se organizasse nos EUA. Mas com o fim da guerra fria, dentre outros fatores, essa motivação se perdeu. Com o foco agora na pandemia, viu-se como a ausência de atribuições claras em torno de um objetivo comum fez com que surgissem diversas

---

<sup>27</sup> “Nos esforços para diminuir o papel do Governo Federal, portanto, o relógio voltou no tempo, retornando para uma concepção de federalismo que prevalecia antes da Guerra Civil, mas que também pode ser vista como incorporando as próprias premissas de governo baseadas na confederação frouxa de que a Constituição dos EUA, pelo menos aos olhos de James Madison e Alexander Hamilton, foi projetada para superar (AGNEW, 2022, p. 159).

disputas políticas internas ao país. Os níveis de governo não cooperavam, mas disputavam, elegendo aliados e opositores, ocasionando a má gestão da crise pandêmica (AGNEW, 2022). O consenso nacional não foi alcançado nem mesmo em discussões simples, como a necessidade de distanciamento social ou da necessidade do uso de máscaras de proteção.

Kettl (2020) chama atenção para o fato de que, em grande medida, as ações tomadas pelos Estados Unidos como resposta à crise são, em sua maioria, reflexos de uma disputa política, ou ainda replicação, por parte dos Estados, de políticas já adotadas no passado. Por exemplo, dos 32 Estados que realizaram bloqueio ainda em março, 13 possuem maioria democrata, 13 não possuem hegemonia partidária e 6 possuem hegemonia republicana, ao passo que, dos 18 Estados que não realizaram bloqueio em março, 14 possuem hegemonia republicana. Outro demonstrativo dessa polarização é que dos 32 Estados que realizaram bloqueio em março, 28 haviam adotado a expansão do *medicaid* proposto durante a gestão Obama, enquanto dos 18 que não efetuaram bloqueio em março, 11 não haviam expandido seus programas (KETTTL, 2020).

Esses aspectos refletem dois pontos básicos: primeiro, como os estados tiveram liberdade para definir suas políticas com quase nenhuma coordenação Federal e, em segundo lugar, como essa decisão foi reflexo da divisão partidária e do histórico de políticas passadas. Por exemplo, os estados que realizam distanciamento social são os que têm maiores despesas com saúde pública, ao mesmo tempo em que apresentam melhores notas em termos de desempenho ambiental, infraestrutura, proficiência em leitura, menores níveis de mortalidade infantil e de pobreza (KETTTL, 2020).

Middlewood e Joslyn (2021) avaliam a associação entre o nível de capital social e o rigor do distanciamento social. Tomando a participação eleitoral como indicador do capital social, estudam a mobilidade dos cidadãos com base na movimentação registrada pelos telefones celulares para vários condados do Kansas e de Nebraska. Os autores encontram que nos primeiros meses de pandemia os condados do Kansas executaram um distanciamento social mais rigoroso do que os condados de Nebraska<sup>28</sup>. Além disso, também destacam que os condados que apresentam maior participação eleitoral (um bom indicador para o capital social) foram mais bem avaliados em termos de redução da mobilidade populacional. Assim, é concebível que parte da incapacidade em reduzir a mobilidade social em outras regiões tenha

---

<sup>28</sup> Historicamente o Estado do Nebraska tem um viés individualista e registra uma predominância de republicanos no governo desde 1999. Por outro lado, não se pode afirmar que o Kansas seja um Estado plenamente democrata, mas a hegemonia republicana lá é menor, e em oposição aos valores individualistas, os autores identificam uma cultura política moralista.

alguma relação com baixos níveis de capital social que favoreçam o pensamento em prol da coletividade.

### 3.1.2 Programas utilizados na resposta social nos EUA

Quando se trata das medidas específicas de política social implementadas, três grandes programas foram utilizados extensamente pelos Estados Unidos como resposta à crise da pandemia de Covid-19. Esses três programas, que fazem parte da modalidade dos estabilizadores automáticos, são: o Seguro-Desemprego (*Unemployment Insurance* — UI), o *Medicaid* (programa de saúde) e o Programa de Assistência Nutricional Suplementar (*Supplemental Nutrition Assistance Program* — SNAP). Assim, esses programas atacam respectivamente três áreas, ou três dimensões, da crise gerada pela pandemia. Primeiro, o aspecto do aumento do desemprego; em segundo lugar, as ações de saúde pública; e, por último, a assistência aos mais vulneráveis. Se faz necessário então avaliar algumas características desses programas.

Nos EUA, em termos de seguro-desemprego, o Governo Federal apenas dá as diretrizes e faz a supervisão; são os estados que gerenciam e financiam grande parcela de seus programas. Assim, o sistema de seguro-desemprego é altamente descentralizado e apresenta graves deficiências administrativas. O recebimento do benefício reflete as grandes disparidades regionais, já que cada estado tem características próprias. Isso produz uma descentralização extrema, que gerou grandes discrepâncias entre os Estados. Havendo ainda grande influência da polarização partidária, com democratas defendendo a extensão das políticas e republicanos argumentando que o benefício era exagerado e desincentivava a volta ao trabalho (BÉLAND *et al.*, 2021).

Diferente do que existe no Brasil, a saúde pública nos Estados Unidos, além de ser de tamanho extremamente reduzido, não é de caráter universal. Com o *medicaid* e o *medicare* sendo restritos a pessoas com pré-requisitos muito específicos, resulta que a maior parte dos cuidados com a saúde devem ser financiados de maneira privada. Dessa forma, as políticas de saúde nos EUA apresentaram certas deficiências. Um sistema extremamente fragmentado no qual a principal forma de se obter acesso à saúde é através do emprego. Por exemplo, dos 31 milhões de trabalhadores que pediram seguro-desemprego entre primeiro de março e dois de maio, 26,8 milhões ficaram sem seguro de saúde fornecido pelo empregador, sendo que apenas 47% dessas pessoas eram elegíveis para o *Medicaid*, o sistema que fornece atendimento de saúde para as pessoas de baixa renda (BÉLAND *et al.*, 2021).

*Medicaid is the backbone of the health care financing system and plays a critical role during economic downturns. As a countercyclical program, enrollment in Medicaid increases when the economy declines, but Medicaid's countercyclical effects will be severely limited in nonexpansion states as they respond to coronavirus and the recession it triggered. Medicaid's federal-state shared financing structure means the program can be responsive in a crisis, as federal funds match state Medicaid spending with no cap (HUBERFELD; GORDON; JONES, 2020, p. 956).<sup>29</sup>*

O *Medicaid* é a única fonte de cobertura de saúde nos Estados Unidos para a população civil de baixa renda e abaixo dos 65 anos, ao mesmo tempo é um programa complexo, sendo financiado por uma parceria entre a União e o Estado. O *Medicaid* possui um grande efeito potencializador do gasto público, pois quanto mais um Estado específico gastar com o programa, maior será o repasse feito pela esfera Federal. Além de depender do tamanho do gasto do estado, o *Medicaid* possui alguns critérios agressivos de exigibilidade, que dificultam o acesso por parte da população (ROCCO; BÉLAND; WADDAN, 2020).

Além do desenho dos programas de saúde não favorecerem um bom resultado, o federalismo também foi capaz de reduzir a efetividade da resposta de saúde pública, tão inconsistente e marcada pelas cores dos partidos políticos. Somente dois dias depois que a OMS declarou a crise da Covid-19 como pandemia, o presidente dos EUA decretou o estado de emergência Federal, momento no qual 32 Estados já haviam declarado o estado de emergência e aguardavam o apoio do nível Federal, pois só depois disso que a agência Federal responsável por emergências poderia ajudar os estados (HERRON; MANUEL, 2022).

*But from the procurement of tests to the distribution of fans, the states remained largely on their own and often in competition with each other. Without national coordination of the production, price, and allocation of scarce medical supplies, the states ended up competing with each other, and with the federal government, for ventilators and personal protective equipment (KETTL, 2020, p. 599).<sup>30</sup>*

A esfera Federal dos EUA não organizou uma resposta de saúde pública à altura da crise, com a realização de testagem em massa da população, rastreamento do vírus, tampouco seu

---

<sup>29</sup> “O *Medicaid* é a espinha dorsal do sistema de financiamento da saúde e desempenha um papel crítico durante as crises econômicas. Como um programa anticíclico, a inscrição no *Medicaid* aumenta quando a economia declina, mas os efeitos anticíclicos do *Medicaid* serão severamente limitados em estados sem expansão à medida que respondem ao coronavírus e à recessão que ele desencadeou. A estrutura de financiamento compartilhado federal-estado do *Medicaid* significa que o programa pode ser responsivo em uma crise, pois os fundos federais correspondem aos gastos estaduais do *Medicaid* sem limite” (HUBERFELD; GORDON; JONES, 2020, p. 956, tradução nossa).

<sup>30</sup> “Mas desde a aquisição de testes até a distribuição de respiradores, os estados permaneceram em grande parte por conta própria e muitas vezes competindo entre si. Sem coordenação nacional da produção, preço e alocação dos escassos insumos médicos, os estados acabaram competindo entre si e com o Governo Federal por respiradores e equipamentos de proteção individual” (KETTL, 2020, p. 599, tradução nossa).

sequenciamento genético. Ao transferir essa responsabilidade para os estados, a consequência foi um alto nível de heterogeneidade dos resultados, tanto para geração de informações para o corpo científico que tentava contornar a crise, como em termos de benefícios para a população. Sendo que temas amplamente aceitos, ou até mesmo recomendados pelo bom-senso, como a eficiência das máscaras, do distanciamento e das vacinas foram alvos de intensos debates (HERRON; MANUEL, 2022), que, em sua maioria, apenas replicaram a polarização política e significaram um aumento do custo dos insumos, sem qualquer resultado positivo. Até mesmo com os dados gerados em cada Estado não foi possível extrair grande benefício pois os parâmetros utilizados também divergiam, impossibilitando comparações (KETTLE, 2020).

Nos Estados Unidos, em nível Federal, não existe nenhuma política generalizada que apoie as famílias necessitadas em tempos de crise; assim, restou ao SNAP (Programa de Assistência Nutricional) ser uma das poucas fontes de apoio às famílias de baixa renda durante a pandemia. Em sua maioria, as melhorias aprovadas para a superação do caos pandêmico são de caráter temporário que dependem da gravidade da crise de Covid-19, além de não superarem as já mencionadas disparidades estaduais. Adicionalmente, houve o auxílio da lei CARES (*Coronavirus, Aid, Relief, And Economic Security Act*<sup>31</sup>), que forneceu auxílio a muitas famílias de baixa renda, mas limitado a um único pagamento (BÉLAND *et al.*, 2021).

O Programa de Assistência Nutricional (SNAP) é garantido às famílias que tenham renda mensal abaixo de 130% da linha de pobreza. O gasto do programa é financiado pelo Governo Federal, mas os custos administrativos são de responsabilidade dos Estados (ROCCO; BÉLAND; WADDAN, 2020). Em termos da segurança quanto à residência, a crise habitacional nos EUA já era um problema pre-existente: antes da pandemia, 15% das famílias já declaravam ter insegurança quanto à moradia; com a crise da Covid-19, 1 em cada três 3 americanos não conseguia mais pagar o aluguel. A ação do Estado se limitou a proibir o despejo de inquilinos inadimplentes, o que em nada resolve o problema do proprietário do imóvel, nem de muitos inquilinos que, ao não conseguirem novas fontes de renda, serão despejados assim que a proibição se encerrar (BÉLAND *et al.*, 2021).

Constata-se que os Estados Unidos não possuem uma arquitetura de políticas públicas que permita uma resposta rápida em tempos de crise. O seguro-desemprego descentralizado representa uma barreira estrutural a uma resposta aos ciclos econômicos recessivos, inviabilizando uma política de emergência. O estado de bem-estar residual dos Estados Unidos faz com que as políticas de habitação e assistência social sejam de abrangência extremamente

---

<sup>31</sup> Do inglês, Lei de Ajuda, Alívio e Segurança Econômica contra o Coronavírus.

reduzidas. Além da dificuldade referente ao âmbito político, no qual a fragmentação do poder impede uma resposta coordenada por parte do Estado.

### 3.1.3 *As heterogeneidades regionais e a politização da crise*

Corroborando a linha geral de pensamento, Huberfeld, Gordon e Jones (2020) explicitam como o federalismo norte-americano foi responsável por dificultar a resposta de combate ao coronavírus. Os autores reafirmam dois pilares básicos: primeiro, o fato de o federalismo produzir uma resposta heterogênea entre os estados, que exacerba as desigualdades sociais entre as regiões; e, em segundo lugar, o fato de que essas regiões mais necessitadas são as que mais demandariam a ação do Estado nesse momento de crise.

Os autores se utilizam do delta do Mississippi (Estado da Louisiana) como estudo de caso. O delta do Mississippi é uma região marcada pela pobreza e por condições de vida desfavoráveis, com renda familiar abaixo da média nacional e taxa de desemprego mais elevada que a média. O que não deixa de refletir um contexto de preconceito racial, já que 60% dos moradores do delta são negros, contra uma média nacional de 12,3% (HUBERFELD; GORDON; JONES, 2020). Adicionalmente, as políticas adotadas pelo Estado do Mississippi reforçam a desigualdade: a elegibilidade do *Medicaid* não foi expandida, o salário-mínimo é inferior ao nível Federal, e mesmo que aproximadamente um quinto dos moradores do Mississippi recebam auxílio do SNAP, existe uma pressão para endurecimento da fiscalização do programa, denunciando a maior preocupação com fraudes e desperdício (HUBERFELD; GORDON; JONES, 2020).

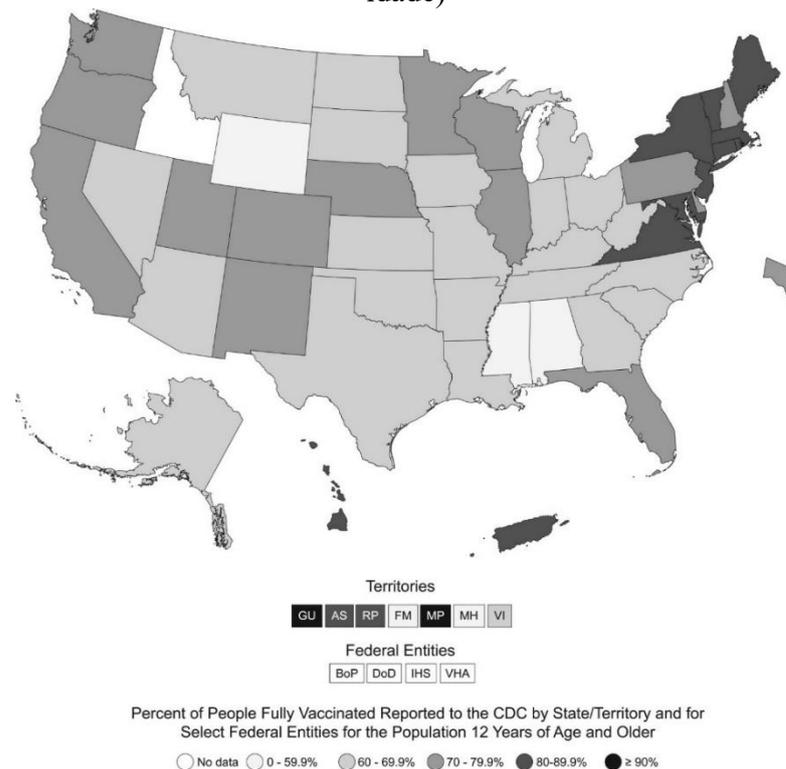
Uma demonstração dessa heterogeneidade causada pelo federalismo é a desigual distribuição da vacinação, apresentada na Figura 4, a seguir. Com dados de janeiro de 2022, fica nítido como a região Nordeste dos Estados Unidos, assim como a costa Oeste, registravam maiores percentuais da população vacinada. Curiosamente, essa divisão se assemelha muito à divisão política entre democratas e republicanos nos Estados americanos. Desse modo, nota-se uma questão de saúde pública ganhando uma dimensão política, pautada na simplória polarização entre duas vertentes de pensamento.

*So, the spatial correlation illustrated here strongly supports a causal linkage between the deepening of the pandemic and failure to provide appropriate management equivalently across the country. The end result has been the dire overall performance of the United States, even if much of it seems to be down to a set of the states unwilling*

*to learn from others or coordinate with the federal government* (AGNEW, 2022, p. 157)<sup>32</sup>.

Nos Estados com menores taxas de vacinação, se evidencia um posicionamento específico da população, pautada na visão antivacina, o que representa uma desconfiança geral em relação ao direcionamento dado pelo Estado e pelos cientistas, que demonstra um baixo nível de confiança baseada em evidências (*confidence*), engajamento cívico, entre outros aspectos do capital social. Nesse sentido, representa um comportamento específico de menor coesão social. Agnew (2022) destaca ainda o comportamento nocivo adotado por alguns estados, que não buscaram aprender com outras experiências de sucesso no combate ao vírus, se apegaram a ideais infundamentados e enxergaram os especialistas e as entidades Federais como intrusos detentores de más intenções.

Figura 4 — Taxa de Vacinação nos Estados Unidos em 20/01/2022 (acima de 12 anos de idade)



Fonte: Agnew (2022).

<sup>32</sup> “Portanto, a correlação espacial ilustrada aqui apoia fortemente uma ligação causal entre o aprofundamento da pandemia e a falha em fornecer uma gestão adequada de forma equivalente em todo o país. O resultado tem sido o péssimo desempenho geral dos Estados Unidos, mesmo que muito disso pareça estar relacionado a um conjunto de estados que não querem aprender com os outros ou se coordenar com o Governo Federal” (AGNEW, 2022, p. 157, tradução nossa).

Não se trata de afirmar que o federalismo é incapaz de superar crises, tendo em vista provas em contrário, como o sucesso de países federalistas como Austrália, Canadá e Alemanha. A peculiaridade do federalismo é exigir um alto nível de coordenação intragovernamental, em que os líderes estaduais estão alinhados a um interesse nacional, claramente delimitado e perseguido pelo nível Federal. Como exemplo, Alemanha e Austrália criaram conselhos nacionais que garantiam a coerência das respostas à crise da Covid-19 (HERRON; MANUEL, 2022).

Os partidos políticos dos EUA apresentam um nível absurdo de polarização, acentuando o impasse e desacelerando a aprovação de medidas urgentes em tempos de crise econômica e de saúde pública. Ainda que exista algum dissenso entre canadenses, estes são capazes de ir além dessa limitação e encontrar algum consenso que permita a aprovação dos planos emergenciais. Assim, Béland *et al.* (2021) trazem grande contribuição ao apontar três grandes pilares que explicam o pior desempenho dos EUA em relação ao Canadá. Por esse motivo, apontam três fragilidades do sistema sociopolítico americano: a carência de uma infraestrutura de políticas passadas; uma arquitetura institucional e política limitante; além da falta de consenso entre os governantes.

### 3.2 O CONTEXTO E AS MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÔMICA

É sabido que um número gigantesco de fatores pode afetar o desempenho das políticas macroeconômicas. Mas também é evidente que, nessa relação, certos determinantes terão mais relevância do que outros. A crise da Covid-19, por ser em muitos aspectos nova, potencializa essas dificuldades. Para iniciar a discussão sobre política monetária, primeiro é preciso retornar para a crise do *subprime* e entender como ela mudou o funcionamento desse instrumento de política econômica. Na seção seguinte, investiga-se a resposta fiscal nos EUA e como a reação se estruturou de modo a contornar o problema do desemprego.

#### 3.2.1 O efeito estabilizador da política monetária

Bhar e Malliaris (2021) argumentam que durante a crise de 2008 se iniciou uma nova fase da política monetária dos Estados Unidos, uma fase caracterizada pela adoção de uma política monetária não convencional. O grande colapso financeiro desencadeado pelo mercado imobiliário exigiu uma resposta imediata do Estado, tendo em vista os diversos prejuízos

econômicos resultantes. Inicialmente, a principal resposta veio por intermédio da política monetária convencional, de modo que, em dezembro de 2008, a taxa de juros atingiu seu limite inferior, significando um cenário totalmente inusitado para a política monetária do FED.

O principal instrumento utilizado com sucesso desde 1980 para suavizar o ciclo econômico — e que, em parte, deu origem ao período denominado “grande moderação” — tinha atingido o seu ponto mínimo e perdido sua efetividade. A inovação feita à época da crise de 2008 foi o *Quantitative Easing*<sup>33</sup> (QE), que consiste no ato de compra, por parte do FED, tanto de títulos do Tesouro americano quanto de títulos garantidos por hipotecas imobiliárias; assim, ele busca reduzir as taxas de juros de longo prazo e fomentar a atividade econômica (BHAR; MALLIARIS, 2021).

Durante o período de taxas de juros de curto prazo em seu limite inferior, que vai de 2008 até 2015, o FED executou pelo menos 3 grandes rodadas de *Quantitative Easing*, o que fez com que seu balanço saísse de cerca de US\$ 1 trilhão para US\$ 4,5 trilhões (BHAR; MALLIARIS, 2021). Neste contexto de política monetária não convencional, a missão de reduzir o desemprego e ativar a economia ganha maior destaque do que perseguir uma inflação baixa e estável. Nesse sentido, Bhar e Malliaris (2021) elaboram um modelo para avaliar a eficácia da política monetária não convencional em reduzir os níveis de desemprego durante a grande crise financeira de 2008. Os autores concluem pelo sucesso da política monetária não convencional em reduzir os níveis de desemprego após a crise, ainda que ressaltem algum grau de “sorte” para o sucesso das medidas:

*Of course there was some good fortune, meaning that the monthly, data-driven, communications and evaluations of QE never were confronted with unpleasant issues of financial instability, rapid inflation or re-occurring recessions. The return of unemployment from a very high level of 10% down to normal levels of around 4% is pragmatic evidence that unconventional monetary policy has worked* (BHAR; MALLIARIS, 2021, p. 30).<sup>34</sup>

De fato, é difícil negar o sucesso que a política monetária não convencional logrou em suavizar a crise gerada pelo *crash* financeiro de 2008; sem dúvida, sua contribuição é marcante para recuperar os níveis de emprego. Com a chegada da pandemia em 2020 a história se repetiu. Se o balanço do FED saiu de US\$ 1 trilhão para US\$ 4,5 trilhões de 2008 a 2015, passando a

---

<sup>33</sup> Do inglês, flexibilização quantitativa.

<sup>34</sup> “Claro que houve alguma sorte, o que significa que as comunicações e avaliações mensais baseadas em dados e avaliações do QE nunca foram confrontadas com questões desagradáveis de instabilidade financeira, inflação rápida ou recessões recorrentes. O regresso do desemprego de um nível muito elevado de 10% para níveis normais de cerca de 4% é uma evidência pragmática de que a política monetária não convencional funcionou” (BHAR; MALLIARIS, 2021, p. 30, tradução nossa).

reduzir a partir de então, na pandemia o balanço do FED sai de aproximadamente US\$ 3,6 trilhões ao final de 2019, para US\$ 7 trilhões em maio de 2020, um aumento brutal realizado em um curto espaço de tempo (BHAR; MALLIARIS, 2021).

Tendo em mente a adoção de uma política monetária expansiva por diversos bancos centrais ao redor do globo, Feldkircher, Huber e Pfarrhofer (2021) se propõem a investigar se a política monetária adotada pelo *Federal Reserve* durante a pandemia de Covid-19 foi capaz de estimular a atividade econômica e acalmar os mercados financeiros. Ao construírem o modelo para tal objetivo, os autores se depararam com a baixa frequência dos dados macroeconômicos (produto, inflação e desemprego), que quase sempre são apresentados em periodicidade mensal e, combinados ao período relativamente curto de política de combate à Covid-19, dificultam a análise dos dados.

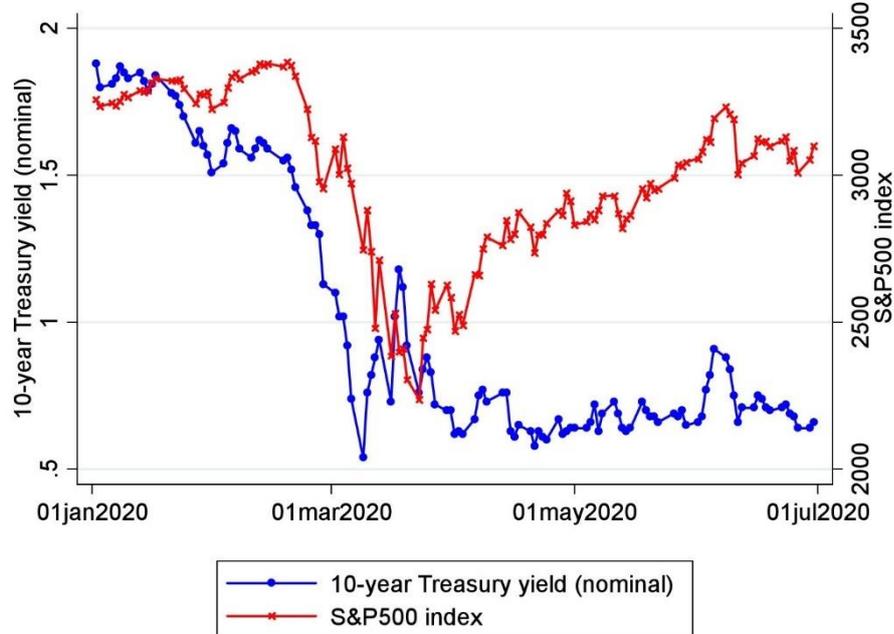
Os autores propõem então a inferência de dados semanais a partir dos dados mensais de baixa frequência, combinando-os com dados de alta frequência do mercado financeiro, para avaliar os impactos da política monetária expansionista do FED. Mesmo com o curto espaço de tempo de dados sobre a pandemia (já que a amostra se encerra em 8 de junho de 2020), os autores puderam observar que a política monetária executada pelo Banco Central foi capaz de acalmar o mercado financeiro, pois houve um aumento no retorno das ações e uma redução da taxa de juros de longo prazo, ao mesmo tempo em que houve desvalorização do dólar, aumentando a competitividade externa da economia americana. Também é possível notar algum estímulo à atividade econômica, mas não foram notados efeitos sobre a inflação ou sobre o desemprego, mas isso talvez se explique pela defasagem necessária para impactar essas variáveis (FELDKIRCHER; HUBER; PFARRHOFER, 2021).

Cortes *et al.* (2022) acrescentam ainda que em 1932 o FED já se utilizou de políticas monetárias não convencionais, mas que o instrumento convencional, os juros de curto prazo, ganhou destaque na história a partir de então, perdendo a dominância somente após a crise de 2008. A resposta da política monetária não convencional em 2008 foi marcada por uma forte unilateralidade por parte do FED, que, através da expansão do seu balanço, quase que isoladamente, produziu um grande impulso de flexibilização monetária, importunando os banqueiros centrais de outros países, em sua maioria economias emergentes. O traço marcante da resposta da flexibilização quantitativa na crise da pandemia foi justamente contrariar esse monopólio, na medida em que a flexibilização monetária foi adotada por diversos bancos centrais (CORTES *et al.*, 2022).

Cerca de 20 bancos centrais realizaram políticas proativas para conter a crise desencadeada pela Covid-19 e, mais do que isso, é possível notar um esforço de coordenação

entre eles. Para avaliar a percepção de risco em relação à probabilidade de um evento extremamente raro acontecer, Cortes *et al.* (2022) se utilizam do preço de opções que apostam em eventos improváveis, pois avaliando a dinâmica de preço dessas opções é possível mensurar a expectativa dos agentes econômicos. Os autores constatam que o mero anúncio de uma política monetária não convencional, por parte do FED, já foi capaz de reduzir o risco de desastre das ações, tanto na crise de 2008 como na crise da Covid-19. Observam ainda que o uso da política monetária não convencional foi capaz de reduzir o risco de desastre dos títulos do Tesouro de curto e médio prazo, também reduzindo a expectativa de risco sobre os títulos corporativos de médio prazo.

Gráfico 14 — Rendimento Nominal do Tesouro e Índice S&P500



Fonte: Vissing-Jorgensen (2021).

Assim fica destacada a capacidade que a política monetária exerceu ao moldar as expectativas dos agentes econômicos. É necessário ressaltar esta como sendo uma de suas principais virtudes para a crise da Covid-19: mais do que estimular a retomada da atividade econômica, a política monetária se destacou pelo poder de estabilizar, ou acalmar, a economia e os mercados financeiros. Mas, evidentemente, a política monetária não se limita às expectativas. Um episódio interessante e muito enriquecedor sobre o papel do *Federal Reserve* durante a crise da Covid-19 é explorado por Vissing-Jorgensen (2021). Março de 2020 foi o mês em que a pandemia de fato se instalou globalmente, e o mundo teve certeza da crise que estava prestes a enfrentar. Conforme apresentado no Gráfico 14, a cada momento em que esse

cenário foi se tornando mais provável, o índice S&P500 e rendimento nominal dos títulos do Tesouro caíam continuamente. Mas entre 9 e 18 março o mercado de títulos do Tesouro americano passou por um profundo estresse, fazendo com que o rendimento dos títulos subisse de maneira vertiginosa.

Com base nas conclusões fornecidas pela autora, o aumento do rendimento dos títulos do Tesouro Americano, no período mencionado, não se deveu a uma perda de confiança nos fundamentos do Tesouro, seja por uma maior expectativa de inflação ou risco de inadimplência. Na realidade, a inflação e os rendimentos dos títulos apresentaram correlação inversa, com as expectativas de inflação caindo enquanto o retorno dos títulos subia, o que se reflete em uma rentabilidade real maior. E ainda que de fato tenha ocorrido a deterioração da liquidez no mercado de títulos do Tesouro, o impacto para alta do rendimento é pequeno (VISSING-JORGENSEN, 2021).

Diante da impossibilidade de tais explicações para a alta dos rendimentos do título do Tesouro, Vissing-Jorgensen (2021) constata que o movimento se explica por um choque negativo na demanda por títulos, pois diante da redução na demanda, o preço do título cai, explicando com isso seu maior rendimento. O grande volume de vendas foi realizado por três grandes grupos de participantes do mercado de títulos: fundos mútuos, agências oficiais de outros países e fundos de *Head*. O que demonstra a necessidade real de liquidez desses participantes é o mero anúncio de compras por parte do *Federal Reserve* não ter sido capaz de mudar o direcionamento do preço dos títulos, como aconteceu no mercado de títulos corporativos ou no mercado de ações. Em 15 de março o FED anunciou a compra, mas o retorno dos títulos só começou a cair em 19 de março, data em que o FED realizou de fato a compra dos títulos:

*Therefore, in the corporate market, announcements did change liquidity needs (of mutual funds in particular). Corporate announcements improved perceived corporate fundamentals enough to stop the selling and only a small amount of actual purchases were needed (if any). By contrast, an announcement on March 15, 2020, that the Federal Reserve would buy at least \$500B worth of Treasury securities was insufficient to stop the Treasury yield increase (VISSING-JORGENSEN, 2021, p. 21).*<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> “Portanto, no mercado corporativo, os anúncios mudaram as necessidades de liquidez (de fundos mútuos em particular). Os anúncios corporativos melhoraram os fundamentos corporativos percebidos o suficiente para interromper a venda e apenas uma pequena quantidade de compras reais foi necessária (se houver). Por outro lado, um anúncio em 15 de março de 2020 de que o *Federal Reserve* compraria pelo menos US\$ 500 bilhões em títulos do Tesouro foi insuficiente para impedir o aumento do rendimento do Tesouro” (VISSING-JORGENSEN, 2021, p. 21, tradução nossa).

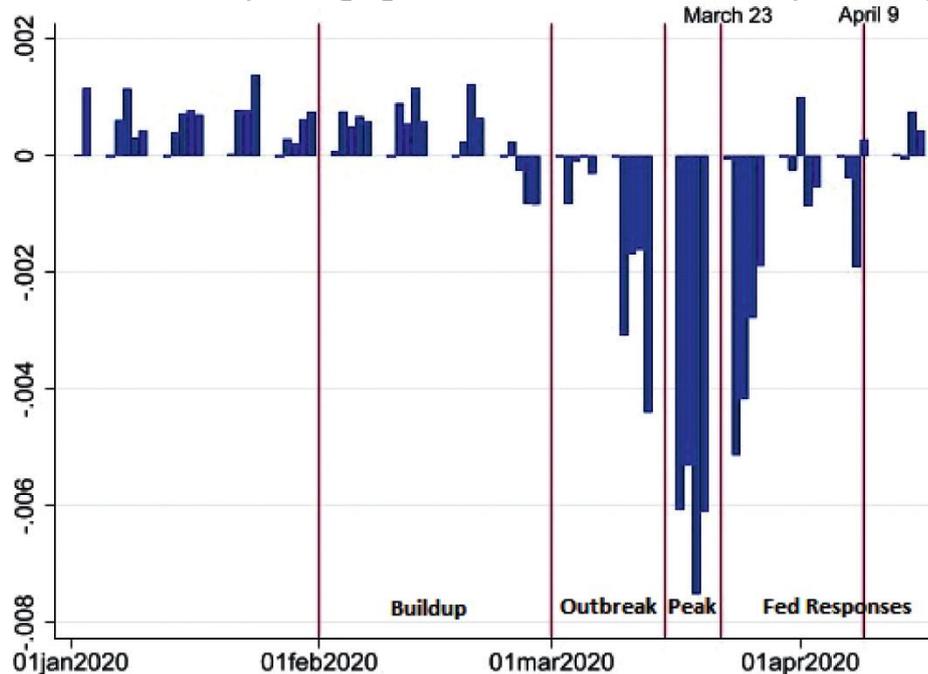
A importância da atuação do FED também se fez sentir em outro tipo de investimento: os fundos de investimentos em títulos corporativos. Segundo Falato, Goldstein e Hortaçsu (2021), com a regulamentação bancária que se desenvolve após a crise de 2008, muitos recursos que antes estavam em poder dos bancos precisaram migrar para o mercado não bancário. Foi assim que cresceu a participação dos fundos de investimentos em títulos corporativos — que se consolidaram como grandes *players* no mercado financeiro, mas levantam suspeitas quanto à sua fragilidade financeira. O principal argumento contra a estabilidade desses fundos é que, ao mesmo tempo, eles alocam o patrimônio em ativos ilíquidos e fornecem liquidez para seus clientes. Esse descasamento levanta o receio de insustentabilidade em períodos de crise.

Desde que esses tipos de fundos começaram a ganhar relevância, nenhuma grande instabilidade financeira havia acontecido, impossibilitando o teste da resiliência desses intermediários financeiros não bancários. Conforme investigado por Falato, Goldstein e Hortaçsu (2021), em 13 de março os EUA reconhecem a crise, declarando emergência nacional Federal, o mercado financeiro desaba e sofre com problemas de iliquidez. Os autores definem o período de 13 a 23 de março como período de pico: nesse período, os fundos em questão sofreram sucessivos pedidos de resgate; certamente, os pedidos foram realimentados pelo receio de insustentabilidade dos saques. A hipótese se confirma pelo fato de os pedidos de resgates de fundos ilíquidos começarem antes dos pedidos de fundos mais líquidos.

Aqui o mero anúncio de fornecimento de liquidez por parte do FED já foi capaz de acalmar os investidores. E após a segunda rodada de política monetária não convencional, de fato, a sangria dos fundos foi contida (FALATO; GOLDSTEIN; HORTAÇSU, 2021). Esse movimento mais uma vez reforça o papel do FED como fornecedor de liquidez de última instância para o mercado financeiro, tão fundamental em tempos de crise — ainda que existam críticas sobre essa forma de atuação, como o aumento do risco moral do mercado, por exemplo.

Graficamente é possível notar o efeito da resposta do FED sobre os fluxos de resgate dos fundos de investimentos em títulos corporativos. Após um período inicial, quando o pânico se dissemina e os saques começam a aumentar, a atuação do FED, que engloba o período entre 23 de março a 9 de abril, coincide com a redução dos pedidos de resgate. Tal dinâmica é apresentada no Gráfico 15, a seguir. Essa observação é corroborada pelos resultados do modelo econométrico desenvolvido por Falato, Goldstein e Hortaçsu (2021) para identificar a participação do *Federal Reserve* em conter a sangria desses fundos. Assim, o FED foi indispensável para reestabelecer a liquidez e as expectativas, garantindo a estabilidade do sistema financeiro.

Gráfico 15 — Fluxo Líquido Agregado dos Fundos de Títulos Corporativos (diário)



Fonte: Falato, Goldstein e Hortaçsu (2021).

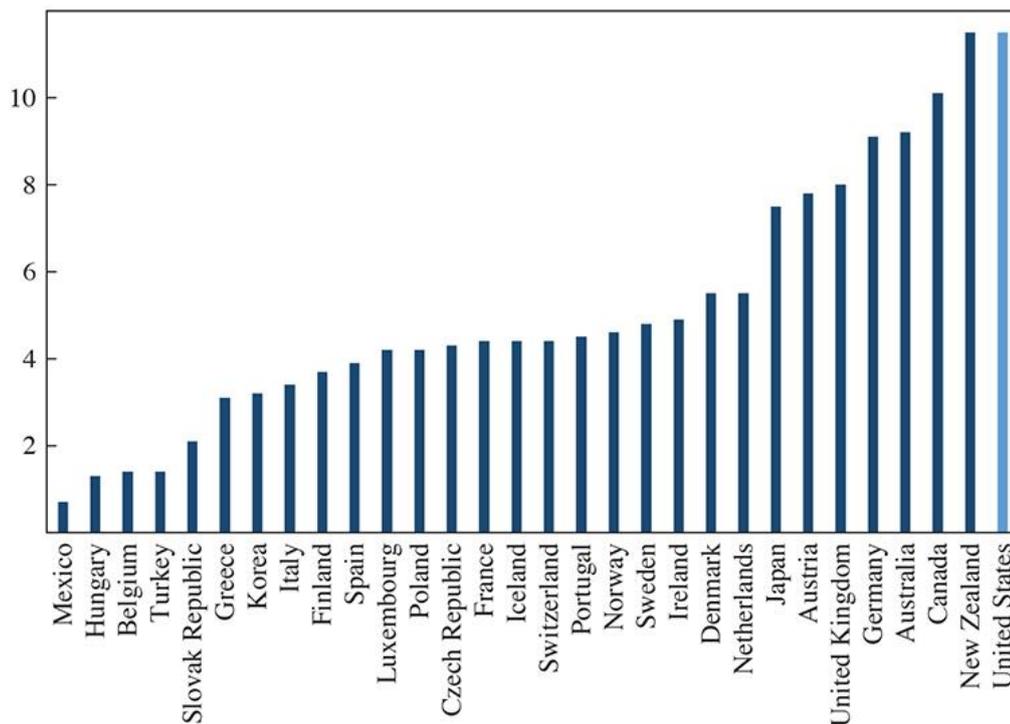
Esses eventos demonstraram o papel fundamental desempenhado pelo Banco Central americano em manter a estabilidade do sistema financeiro — às vezes não somente contornando expectativas, mas de fato efetuando a compra real de ativos em larga escala, visando garantir a demanda necessária para os títulos públicos, títulos privados ou fundos de investimento em caso de estresse do mercado. Mas, para além de manter a estabilidade, a política monetária isolada demonstra pouca potência para, de fato, auxiliar a economia e a sociedade em um momento de crise como o aqui estudado. Uma política monetária expansiva tende a se espalhar por toda a economia e, como já apontado, é algo indesejável para a superação da pandemia de Covid-19, pois pode ativar certos setores que intensificam a disseminação do vírus. Por esse motivo, é importante levar em consideração a política fiscal e como ela se relaciona com toda a resposta articulada pelo Estado.

### 3.2.2 A massiva resposta fiscal dos EUA e o problema do desemprego

Se comparada aos demais países desenvolvidos, a resposta de política fiscal dos EUA à pandemia foi extraordinária; a magnitude do gasto é relevante mesmo se avaliada em relação à crise financeira de 2008. Segundo Romer (2021), a resposta fiscal implementada pelos Estados Unidos no primeiro ano da pandemia foi cerca de quatro vezes maior do que a resposta fiscal

executada pela Lei Americana de Recuperação e Investimento (ARRA<sup>36</sup>), elaborada como uma resposta à grande crise financeira de 2008. Em uma avaliação internacional, em termos do tamanho da resposta fiscal como percentual do PIB do ano de 2019, feita no Gráfico 16, a seguir, o pacote fiscal dos EUA foi bem superior ao realizado no Reino Unido e cerca de três vezes maior do que a resposta executada na França, Itália ou Espanha. Apenas a Nova Zelândia rivaliza com a magnitude do gasto dos Estados Unidos enquanto proporção do PIB.

Gráfico 16 — Pacotes Fiscais Adotados na Pandemia pelos Países da OCDE (% do PIB)  
Percent of GDP



Fonte: Romer (2021).

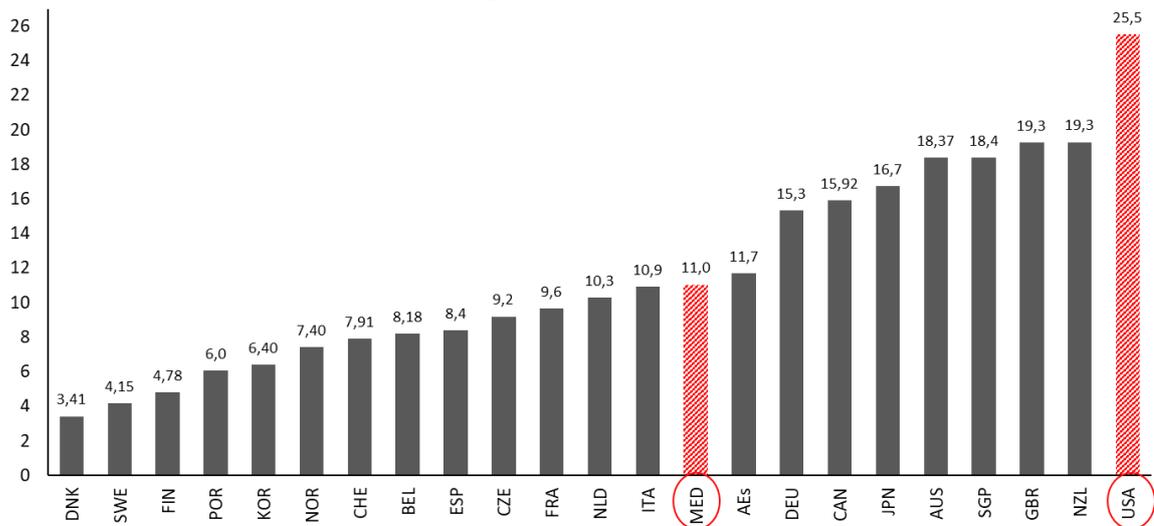
Romer (2021) argumenta, com base em estudos econométricos anteriores à Covid-19, que uma das principais variáveis na determinação da resposta fiscal diante de uma recessão era o patamar em que se encontrava a relação Dívida/PIB, demonstrando a preocupação dos *Policy Makers* com a sustentabilidade da dívida pública, validando a limitação orçamentária do Estado e conferindo características benéficas à austeridade fiscal. Entretanto, para a crise da pandemia o estudo não encontra correlação entre o percentual Dívida/PIB e o tamanho do pacote fiscal implementado. Tanto em uma análise gráfica preliminar quanto a partir da análise de regressão, os dados mostram que na pandemia de Covid-19 a preocupação com a dívida ou com os déficits parece ter reduzido — o que poderia ser tanto uma mudança de direção no pensamento

<sup>36</sup> Sigla em inglês para *American Recovery and Reinvestment Act*. Lei americana promulgada em 2009 com o intuito de estimular a economia, via política fiscal, no pós-crise financeira de 2008.

econômico, com menor foco em equilíbrio orçamentário, sobretudo em tempos de crise, ou pode apenas refletir um estado de pânico generalizado gerado pela Covid-19 (ROMER, 2021).

Já os dados apresentados pelo FMI (2021) apresentam uma resposta fiscal maior para os Estados Unidos, assim como para os demais países. Tomando como referência dados de 27 de setembro de 2021, os Estados Unidos executaram o maior impulso fiscal no resultado “acima da linha”, gastos adicionais ou redução de receitas, entre vários países de economia avançada. Situando-se inclusive acima do dobro da média dos demais países da amostra, aumentando a distância da Nova Zelândia, mas ainda sendo sucedido por ela, tal como apresentado no Gráfico 17 a seguir. A resposta fiscal dos Estados Unidos não encontra precedente no mundo, mas nem por isso sua estratégia de combate ao vírus da pandemia pode ser considerada exitosa, tendo em vista os grandes níveis de contaminação, de óbitos pela doença e pela maior desestruturação da sua economia.

Gráfico 17 — Economias Avançadas: gasto adicional ou redução de receita % PIB de 2020



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IMF (2021).

Romer (2021) estima que a resposta fiscal à crise da pandemia nos EUA foi de US\$ 5,2 trilhões, dos quais 14% representam a expansão do já mencionado Seguro-Desemprego (UI), política esta que claramente se relaciona com a noção de combater uma recessão pandêmica, já que busca auxiliar justamente as pessoas que estão perdendo o emprego. O programa foi remodelado para aceitar trabalhadores autônomos, aumentando a cobertura, o valor do benefício foi ampliado, além de haver a possibilidade de receber o recurso por mais tempo (WACHTER, 2020). Enquanto política direcionada, que busca socorrer grupos mais afetados pela pandemia, a expansão do seguro-desemprego pode ser considerada, pelo menos no campo

teórico, um direcionamento exitoso de política econômica, ainda que algumas críticas possam ser feitas.

Ainda sobre o tema desemprego, o trabalho de Brinca, Duarte e Faria-e-Castro (2021) busca mensurar quais os efeitos do choque da pandemia sobre a oferta e a demanda por trabalho. Diferente de muitos estudos que avaliam o impacto da pandemia em nível de oferta e demanda agregada, aqui os autores se debruçam exclusivamente sobre o que levou a uma alteração nas horas de trabalho ofertadas e demandadas. Ao se referirem sobre o choque pandêmico, os autores aplicam um modelo econométrico para o período de março a maio de 2020, um período que para os EUA abrange, tanto o fechamento inicial da economia em resposta à pandemia, quanto a abrupta reabertura observada ao final da série temporal.

Os autores encontram uma queda de 2% no emprego privado dos EUA em março, sendo 71,5% dela causada pelo choque de oferta; já o mês de abril registra uma redução de 16,26% no emprego, da qual 68,8% é explicada por uma contração na oferta de trabalho. Isto é, a retração da demanda explicou menos de um terço da queda total do emprego para esses dois meses (BRINCA; DUARTE; FARIA-E-CASTRO, 2021). De fato, alguns setores foram mais afetados que outros. O setor de lazer e hotelaria foi um dos mais impactados na pandemia: em março, o emprego no setor caiu 9,55%, sendo 59% choque de oferta, e em abril caiu 63,17%, sendo 63% resultante do choque de oferta (BRINCA; DUARTE; FARIA-E-CASTRO, 2021).

Contudo, outros setores se beneficiaram da crise, como o setor de informação, que cresceu 0,46% em março, puxado pela demanda, e os serviços de utilidade pública, para os quais a demanda por emprego cresceu 1,17% em abril. Já em maio, o mês da reabertura parcial, o setor de lazer e hotelaria experimentou uma alta de 19,37%, sendo 74% atribuível à oferta, e o setor de construção cresceu 9,39%, do qual 71% pode ser explicado pelo crescimento da oferta de trabalho (BRINCA; DUARTE; FARIA-E-CASTRO, 2021).

Em resumo, duas conclusões podem ser extraídas do trabalho de Brinca, Duarte e Faria-e-Castro (2021): primeiro que o choque de oferta teve maior relevância para determinar as tendências do mercado de trabalho; e, em segundo lugar, observou-se a heterogeneidade do impacto da pandemia entre os setores da economia. Além disso, os autores trabalham com a ideia de que o choque de oferta tem maior relação com uma crise pandêmica, na qual os trabalhadores são impedidos de se deslocar para o trabalho por uma crise de saúde pública, e, por esse motivo, o controle dos choques de oferta está diretamente relacionado com o controle da situação pandêmica.

Do outro lado, o choque de demanda, ainda que se relacione com a pandemia em alguma medida, tende a refletir o estado geral da economia e, portanto, é a parte do choque que pode

ser suavizada com política fiscal. Isso ajuda a entender por que apenas o estímulo econômico não é capaz de trazer grandes alívios para a crise pandêmica. Na medida em que o choque mais relevante se origina na oferta, que tem suas raízes em uma crise de saúde pública, estimular a demanda via política fiscal, ainda que útil para amenizar o sofrimento de parte da população, não resolve a questão precípua da pandemia: a disseminação de um vírus.

Se desvendar o número de trabalhadores que perderam seus empregos em função da pandemia já é uma tarefa complexa, mais complexo ainda é identificar quais desses trabalhadores são mais vulneráveis e sofrerão maiores impactos no longo prazo. Wachter (2020) empreende o esforço de mensurar quais os impactos da pandemia no mercado de trabalho americano, tanto durante a crise de Covid-19, como na projeção dos efeitos de longo prazo da recessão pandêmica. A economia dos Estados Unidos é dominada por serviços, uma atividade intensiva em mão de obra, que serão os mais impactados pelas políticas de distanciamento social adotadas na pandemia, produzindo maiores níveis de desemprego e maior perda de bem-estar.

Como mencionado, muitos dos desempregados na crise da Covid-19 vieram do setor de serviços, tendendo a serem mais jovens, com menores níveis de escolaridade e com maior tendência a serem do sexo feminino. Assim, é possível supor que a crise gerada pela pandemia será responsável por grandes prejuízos de longo prazo no grupo de pessoas vulneráveis que perderam o emprego, assim como nos novos entrantes no mercado de trabalho. Ambos perdem em termos de anos trabalhados ao longo da vida, assim como na renda recebida ao longo da vida. Mesmo as pessoas que não sofrem com algum período de desemprego poderão sentir os impactos de uma renda menor (WACHTER, 2020).

Uma série de problemas perpassaram o programa de Seguro-Desemprego dos Estados Unidos. A falta de articulação, entre o nível federal e os 50 Estados, impediu que mudanças no sistema e alteração de benefícios fossem feitas rapidamente; os Estados ficaram receosos com os custos extras do programa não financiados pelo Governo Federal. Dados ausentes e incompletos dificultaram a comunicação intragovernamental e deixaram o Estado vulnerável a fraudes. Assim, prejudicando ainda mais a situação de alguns desempregados:

*[...] the fact that a large number of individuals in the United States still receive health insurance benefits through their employers has meant that a large number of unemployed lost health insurance coverage during the crisis (WACHTER, 2020, p. 581).<sup>37</sup>*

---

<sup>37</sup> “[...] o fato de que um grande número de indivíduos nos Estados Unidos ainda recebe benefícios de seguro de saúde por meio de seus empregadores fez com que um grande número de desempregados perdesse a cobertura de seguro de saúde durante a crise.” (WACHTER, 2020, p. 581, tradução nossa).

Em caráter ilustrativo de potenciais alternativas na resposta dos EUA, convém mencionar as sugestões feitas por Wachter (2020) como base em algumas melhorias propostas pelo autor, ou de aprendizados fornecidos por outros países: expansões do seguro-desemprego financiado pelo Governo Federal, via estabilizador automático, quando a taxa de desemprego em determinado Estado atingir certo patamar; melhora da qualidade dos dados disponibilizados pelo sistema; inclusão de programas de treinamento aos beneficiários; instituição, por parte da esfera Federal, de um valor mínimo de benefício, que funcionaria como piso, entre outras melhorias pontuais ao sistema.

O grande aprendizado proposto pelo autor está, na realidade, em não depender do desemprego para amparar o trabalhador, isto é, agir antes do desemprego se instalar. Para isso utiliza-se o programa já existente: *Short-Time Compensation*<sup>38</sup> (STC). O programa visa garantir que as empresas reduzam o custo da folha de pagamento pela redução de horas trabalhadas, evitando assim demissões em massa. A redução da renda ocasionada por tal medida deverá ser recomposta a partir dos benefícios do seguro-desemprego (WACHTER, 2020). Tal estratégia visa preservar a relação trabalhista, causando menor desestruturação do mercado de trabalho e beneficiando, assim, a sustentação da demanda agregada e das expectativas, bem como a atividade econômica como um todo. Dentre os vantagens do STC, destacam-se:

*STC can help to prevent costly layoffs, preserve productive job matches, and avoid time-consuming processes of job search by workers and vacancy filling by firms, as well as costs of training and on-the-job learning once the economy goes back to normal. As is the case for UI, STC targets benefits to those businesses and workers most in need, and hence is able to adjust to the changing economic environment as a crisis or recession evolves. As a result, STC acts as an automatic stabiliser because it buffers shortfalls in earnings while supporting firms that need to cut costs. Last but not least, in contrast to workers receiving partial UI, workers on STC maintain their health insurance and their pension benefits. Retaining partial employment also ensures low-income workers can file for the Earned Income Tax Credit<sup>39</sup> (EITC) and gain or retain eligibility for disability insurance (WACHTER, 2020, p. 584).<sup>40</sup>*

<sup>38</sup> Do inglês, Compensações de curto prazo.

<sup>39</sup> Do inglês, Crédito Fiscal por Remuneração Recebida. É um benefício dado às famílias de baixa renda nos Estados Unidos que pode ser usado para abater impostos, funcionando assim como um imposto negativo.

<sup>40</sup> “O STC pode ajudar a evitar demissões dispendiosas, preservar correspondências produtivas de trabalho e evitar processos demorados de busca de emprego por trabalhadores e preenchimento de vagas por empresas, bem como custos de treinamento e aprendizado no trabalho quando a economia voltar ao normal. Como é o caso do UI, o STC visa benefícios para as empresas e trabalhadores mais necessitados e, portanto, é capaz de se ajustar às mudanças no ambiente econômico à medida que uma crise ou recessão evolui. Como resultado, o STC atua como um estabilizador automático porque amortece os déficits nos lucros enquanto apoia as empresas que precisam cortar custos. Por último, mas não menos importante, ao contrário dos trabalhadores que recebem UI parcial, os trabalhadores do STC mantêm seu seguro saúde e seus benefícios previdenciários. A manutenção do emprego parcial também garante que os trabalhadores de baixa renda possam solicitar o Crédito Fiscal por Remuneração Recebida (EITC) e obter ou manter a elegibilidade para o seguro de invalidez” (WACHTER, 2020, p. 584, tradução nossa).

Fica evidente que essa política tende a ser mais desconfortável para as empresas. Passando de uma análise agregada da economia para a visão microeconômica da empresa, estas tenderiam a preferir demitir o trabalhador a sublocá-lo, tendo em vista que os custos de financiamento do programa são compartilhados com as empresas via impostos na folha de pagamento. Mas, nos Estados Unidos, um grande esforço de mudança no sistema do STC foi empreendido durante a pandemia, pautada na expansão do financiamento Federal, entretanto, sem grandes resultados, ocasionando, na realidade, uma baixa adesão generalizada, tanto por parte dos Estados quanto das empresas (WACHTER, 2020).

O governo Federal chegou inclusive a financiar a totalidade dos custos extras do programa, o que beneficiaria empresas e Estados. Mas a falta de automação nos Estados, a precária divulgação e conscientização sobre o programa, a ampla ausência de coordenação na comunicação — seja entre as esferas do Estado, ou entre o Estado e a sociedade — combinada com critérios de entrada acentadamente restritivos, fizeram com que o STC nos Estados Unidos tivesse uma contribuição bastante tímida com a estabilização do emprego e do nível de atividade. Países como França, Alemanha e Itália fizeram amplo uso dos princípios do STC para evitar demissões em massa, reduzindo os riscos inerentes ao desemprego e as suas complicações de longo prazo (WACHTER, 2020).

Já em termos de transferências intragovernamentais, 11% dos US\$ 5,2 trilhões de resposta fiscal total, estimados para os EUA por Romer (2021), foram utilizados como ajuda aos governos estaduais e locais. Importante no momento de recessão, uma vez que, com a depressão econômica, as receitas tributárias também se reduzem, e tendo em vista o pouco espaço orçamentário dos entes subnacionais, a ajuda foi fundamental para financiar alguns gastos relativos à pandemia e impedir cortes em outras despesas ou até mesmo aumento de impostos.

Os gastos com saúde pública representaram cerca de 12% do impacto fiscal estimados em Romer (2021). O gasto está em consonância com uma resposta de política econômica direcionada para áreas estratégicas, tendo como um dos grandes resultados o desenvolvimento de vacinas em tempo recorde. Mas, ao mesmo tempo, a saúde pública dos Estados Unidos foi bastante deficiente em termos de distribuição de vacinas, de testagem para Covid-19 e de sequenciamento genético das variantes, uma vez que o sequenciamento corresponde a menos de 1% dos casos, enquanto na Islândia 60% dos casos são sequenciados geneticamente. A Dinamarca fez nove vezes mais testes do que os EUA, e o Reino Unido cerca de sete vezes mais. Com baixa testagem e baixo sequenciamento genético, ao final do primeiro ano de

pandemia os EUA sabia muito pouco sobre como o vírus se desenvolvia em seu território (ROMER, 2021).

*The failure to spend adequately on public health measures may reflect, in part, policymakers' failure to realize the fundamental difference between a pandemic recession and an ordinary recession. Thinking of the current recession as just a replay of the Great Recession, with a virus in place of a global financial crisis, may have led policymakers to focus too much on dealing with the economic fallout of the pandemic and not enough on combating the root cause (ROMER, 2021, p. 102).<sup>41</sup>*

Quanto ao pagamento de benefícios às famílias, de fato é uma política necessária em uma recessão de tamanha magnitude. Contando com cerca de 17% do total do estímulo fiscal realizado no primeiro ano de pandemia, a política de pagamentos às famílias esbarra justamente na dificuldade em direcionar os recursos para as famílias que mais precisam. O mal direcionamento do dinheiro, tendo em vista que todos abaixo de determinado patamar de renda receberam, fez com que a maior parte dos recursos fosse para pessoas que permaneceram empregadas (ROMER, 2021). Mas há que se levar em conta que o resultado líquido pode ser considerado positivo, tendo em vista o impacto temporário de redução de desigualdade na pandemia. Em conclusão, a autora apresenta suas descobertas sobre a resposta de política fiscal nos EUA da seguinte maneira:

*Overall, the fiscal response to the pandemic in the United States runs the gamut from highly useful and appropriate to largely ineffective and wasteful. Spending on programs such as unemployment compensation and public health was exactly what was called for by the unique nature of the pandemic recession. Spending on broad-based payments and other general stimulus measures was much less useful in a recession where the impacts were highly unequal and the Keynesian multiplier was likely substantially reduced by lockdowns (ROMER, 2021, p. 104).<sup>42</sup>*

Selgin (2021) destaca que o impulso fiscal realizado pelos EUA para conter a crise de Covid-19 supera em várias magnitudes o gasto realizado pelo *New Deal* e que, na realidade, o nível de gasto como percentual do PIB em 2020 se assemelha a níveis de segunda guerra

---

<sup>41</sup> “O fracasso em gastar adequadamente em medidas de saúde pública pode refletir, em parte, o fracasso dos formuladores de políticas em perceber a diferença fundamental entre uma recessão pandêmica e uma recessão comum. Pensar na recessão atual como apenas uma repetição da Grande Recessão, com um vírus no lugar de uma crise financeira global, pode ter levado os formuladores de políticas a se concentrarem demais em lidar com as consequências econômicas da pandemia e não o suficiente no combate à causa raiz” (ROMER, 2021, p. 102, tradução nossa).

<sup>42</sup> “No geral, a resposta fiscal à pandemia nos Estados Unidos varia de altamente útil e apropriada, para amplamente ineficaz e perdulária. Os gastos com programas como seguro-desemprego e em saúde pública foram exatamente o que foi exigido pela natureza única da recessão pandêmica. Os gastos com pagamentos de base ampla e outras medidas gerais de estímulo foram muito menos úteis em uma recessão em que os impactos foram altamente desiguais e o multiplicador keynesiano provavelmente foi substancialmente reduzido por bloqueios” (ROMER, 2021, p. 104, tradução nossa).

mundial. O autor destaca como o nível de gasto se recuperou rápido, mas ressalta que isso em nada significa melhores condições econômicas, uma vez que tal indicador não capta outras mudanças qualitativas:

*Thanks in large part to this aggressive fiscal response, the pace of aggregate spending recovered relatively rapidly from its sharp decline between late January and mid-April. [...] Nor should the revival of total spending, so far as it goes, be allowed to obscure the dramatic change in its composition, which has left whole industries languishing even as it has invigorated others* (SELGIN, 2021, p. 6–7).<sup>43</sup>

Analisando dados dos EUA de 22 de janeiro de 2020 a 30 de junho de 2020, Eichenbaum, Rabelo e Trabandt (2022) encontram grande correlação positiva entre os níveis de desigualdade pré-crise e mortes por Covid-19; isto é, quanto maior a desigualdade, mais mortes por Covid-19 aconteceram no período. A correlação entre as variáveis é de 0,56 para a correlação bruta, e 0,67 para correlação parcial. Segundo conclusão dos autores, dois terços da maior mortalidade das pessoas de baixa renda nos Estados Unidos é explicada por problemas de comorbidades adquiridas do passado, e um terço se deve ao fato dessas pessoas executarem funções nas quais o risco de infecção é grande.

Nesse sentido, salvar a vida dessas pessoas demandaria melhores investimentos na saúde, de modo que as pessoas que possuem comorbidades pudessem receber tratamento prioritário. Esse ponto passa também pela comunicação clara do Estado, ressaltando a necessidade de cuidados urgentes. Essa conscientização também ajudaria os trabalhadores que necessitaram se expor ao risco de infecção, destacando a necessidade do uso correto das máscaras e higienização das mãos, aparelhos e utensílios. O fornecimento de uma renda emergencial maior também faria com que muitos trabalhadores optassem por fazer isolamento, reduzindo as ondas de contaminação e liberando vagas no sistema de saúde.

Em resumo, é perceptível como os formuladores de política econômica tiveram algum êxito em contra-atacar os problemas econômicos da pandemia, mas ao focar apenas em um dos lados do problema, o econômico, o lado biológico da pandemia foi negligenciado. A maior parte dos esforços de saúde pública serviu unicamente para a produção de vacinas, negligenciando o cuidado com a população, uma testagem suficiente e um rastreamento genético das variantes e das movimentações do vírus. Ainda que a política monetária tenha sido eficaz em restabelecer

---

<sup>43</sup> “Graças em grande parte a essa resposta fiscal agressiva, o ritmo dos gastos agregados se recuperou de forma relativamente rápida de seu declínio acentuado entre o final de janeiro e meados de abril. [...] Tampouco se deve permitir que o ressurgimento do gasto total, até certo ponto, obscureça a dramática mudança em sua composição, que deixou indústrias inteiras definhando ao mesmo tempo em que revigorou outras” (SELGIN, 2021, p. 6-7, tradução nossa).

a estabilidade do sistema e a política fiscal tenha sido de magnitude extremamente relevante se comparada aos demais países, o contexto em que se inseriram as medidas de política econômica não foi favorável para uma suavização adequada da pandemia.

Atacar apenas o aspecto econômico da pandemia não é suficiente, pois como demonstrado nesta seção, a maior parte dos choques de redução do emprego vieram pelo lado da oferta, que tendo maior relação com as medidas de distanciamento social, só poderão ser contidos se houver alguma redução na disseminação do vírus. Além disso, destaca-se a dificuldade em direcionar recursos para os mais afetados pela crise, sem impactar a economia de modo generalizado. Por esse motivo, gastar, estabilizar e reativar a economia não faz sentido se as medidas de saúde pública e o contexto político-institucional não favorecerem a superação da crise.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A rota de investigação do primeiro capítulo permitiu o levantamento de uma explicação para o sucesso obtido pela China em controlar rapidamente o surto inicial de disseminação da Covid-19 e evitar uma grande recessão econômica. Levando em consideração peculiaridades sociais e políticas, combinadas com as medidas macroeconômicas do Estado e o contexto socioeconômico em que a população se insere, foi possível entender a resposta articulada e assertiva executada pela China, que possibilitou não só o controle sobre a doença, mas um choque econômico muito menos intenso, com perdas muito menores para a sociedade.

Está evidente na resposta chinesa o papel do Estado como líder desse processo. A seção 2.1.1 explorou justamente esse ponto, pormenorizando alguns traços marcantes da China, como a experiência passada com crises virais, o rigor e a eficiência do distanciamento social realizado, um maior viés em prol da coletividade, da confiança e do enraizamento do capital social, que resultam em maior disciplina e obediência ao Estado. O próprio Estado na China é particular: a sua capacidade de coordenar ações, alocar recursos físicos, direcionar metas, usar os meios de comunicação e liderar recursos humanos resultam em um direcionamento mais forte e consistente da sociedade, que fica evidente nas intensas medidas de *lockdown* responsáveis pela primeira vitória da China, manifesta no rápido controle sobre a disseminação do vírus. Assim, evidencia-se que a China adotou uma resposta rápida, agressiva, coordenada e consistente.

A seção 2.2 complementa a anterior, pormenorizando alguns aspectos da economia chinesa e mostrando como a vitória sobre o vírus permitiu o êxito no campo econômico. E isso reforça a ideia de um plano articulado pelo Estado para manter a sociedade mais segura frente às intempéries, de modo que a crise não produziu uma grande desestruturação das cadeias produtivas na China. Em termos de comércio internacional, a China expandiu suas relações e passou a ser grande fornecedora de insumos necessários ao combate à pandemia. Fica nítido nas comunicações oficiais do Estado que, à medida que a situação de saúde vai sendo controlada, o foco passa a ser as respostas econômicas à crise. Assim, ao adotar um bloqueio inicial mais rigoroso, a China pôde reabrir sua economia com maior facilidade.

Ao mesmo tempo, a economia chinesa possuía algumas vantagens próprias que permitiram esse sucesso. A possibilidade de se utilizar da política monetária e fiscal expansionista para sustentar o emprego e estimular o lado da oferta, com diversas políticas voltadas para a sustentação da relação empregatícia, da oferta de crédito às PMEs sobretudo via apoio dos bancos estatais. Contudo, quando se analisa a magnitude do gasto na China não se observam rubricas extraordinárias, mas em sua maioria compatíveis com o padrão reduzido

habitualmente observado em economias em desenvolvimento. O apoio fiscal da China como resposta à crise se situa abaixo de 5% do PIB, e, quando comparado aos demais países emergentes, se situa inclusive abaixo da média da resposta fiscal executada por estes. Dessa forma, ainda que seja uma experiência de destaque mundial, a resposta fiscal na China não foi a de maior magnitude em termos globais.

Em termos de política monetária, viu-se que durante a pandemia uma política monetária convencional — pautada no ajuste das taxas de juros — era capaz de influenciar o nível de atividade econômica, mas, por outro lado, observou-se uma progressiva perda da capacidade dos juros em afetar a inflação; assim, a política monetária poderia não ser eficiente em conter pressões inflacionárias. Entretanto, esse não foi um problema para a China, tendo em vista a rápida recuperação da oferta e uma recuperação apenas parcial da demanda; o país usufruía de capacidade produtiva suficiente, de modo que, diferente do resto do mundo, não sofria com constantes choques de custo produtores de pressões inflacionárias.

Já a maior independência em relação aos ciclos globais fez com que a economia chinesa fosse menos afetada pelos choques externos, sejam econômicos ou até mesmo políticos. Existiu também um suporte tecnológico para as empresas e para o trabalho, que permitiu a informatização de diversos processos importantíssimos em um tempo de pandemia. Além de um forte impulso de inovação financeira, que garantiu parte da sustentação econômica, através do crédito às empresas mais vulneráveis. A resposta chinesa também se insere em um contexto de menor desigualdade social, sendo indispensável para que a população pudesse cumprir as medidas de isolamento impostas pelo intenso *lockdown*, pois, em uma situação de maior vulnerabilidade, as pessoas precisariam descumprir diariamente o isolamento, buscando o básico para sua sobrevivência. Assim, reuniram-se alguns pontos positivos que explicam grande parte da vitória da China sobre o choque inicial da pandemia de coronavírus.

Já o segundo capítulo se debruçou sobre a experiência observada nos Estados Unidos da América. Em muitos aspectos dos determinantes sociopolíticos, é possível afirmar que os EUA são o extremo oposto da China: além da ausência de experiências com epidemias virais, o Estado tem seu poder fragmentado, com grandes ruídos na coordenação entre as esferas do governo e na comunicação com a população. O modo de pensar da população também é oposto: os EUA são pautados em um forte individualismo e desconfiança em relação ao Estado e às instituições, isso é reflexo do baixo distanciamento do centro de poder nessa sociedade, na qual os indivíduos não se veem como subordinados à esfera estatal, mas sim capazes de questioná-la. Não que esse seja um posicionamento equivocados, mas tal realidade se desenrolou em uma resposta muito ineficaz ao vírus da pandemia.

Assim, o que houve na realidade foi a ausência de coordenação Federal e excesso de confiança. O presidente tomou diversas atitudes que não só dificultaram a resposta à pandemia, mas desperdiçaram uma janela de oportunidade de preparação para a crise. Donald Trump não obteve êxito em construir consenso na sociedade, suas políticas estavam pautadas na anticiência, no irracionalismo e na culpabilização da China. O que desencadeou a competição entre Estados e a politização da crise. Em grande medida, a resposta dos EUA foi marcada por disputas por poder, manifestas na polarização partidária. O que orientou a maioria das decisões, quando não a polarização entre os dois principais partidos, foi a mera repetição de medidas já adotadas no passado, de maneira geral, sem qualquer espaço para a inovação.

O federalismo, na maneira que é adotado nos EUA também explica parte da resposta malsucedida do país à crise: a ausência de coordenação central impediu a superação dos entraves, produzindo uma “colcha de retalhos” de respostas à crise por todo o país. Na medida em que propõe mera divisão do poder, sem cooperação em torno de um objetivo comum, esse federalismo pode ser denominado Antifederalista. O campo econômico talvez fosse o grande trunfo dos Estados Unidos, a sólida economia e a posição dominante no contexto hierárquico mundial permitiram uma resposta econômica sem precedentes.

Mesmo com o limite inferior dos juros sendo atingido, o FED realizou um trabalho exitoso por meio do *quantitative easing*; o Banco Central foi capaz de estabilizar não só as expectativas, mas atuou de fato como fornecedor de liquidez em vários casos, estabilizando o sistema financeiro como um todo. A política fiscal realizada na pandemia pelos EUA foi extraordinária, superando inclusive a resposta adotada na crise de 2008. Mas como o desemprego em sua maior parte, foi causado por um choque de oferta, estimular a economia via política fiscal tem pouco efeito para uma recuperação efetiva se grande parte dos trabalhadores não podem sair de casa. Pois, para a crise da pandemia agir somente pelo aspecto econômico recessivo, não é suficiente, ainda que os Estados Unidos tenham realizado uma política econômica razoável, esta fica dependente de um controle mínimo na disseminação do vírus, e o que se nota é um número de casos e mortes acima dos valores registrados pela China ou pela média do G20.

Em resumo, foi encontrado que a magnitude do gasto não é tão determinante para o sucesso da política econômica, mas, na realidade, o contexto em que se insere a ação do Estado é tão fundamental para o sucesso das medidas e de maior relevância do que o tamanho do gasto. Institucionalmente, é preciso que haja coordenação, comunicação adequada e orientação em favor de metas claras. Em termos sociopolíticos, é preciso uma estrutura de pensamento que

favoreça a ação coletiva, em alguns aspectos até mesmo reprimindo temporariamente questões individuais pontuais, além de um suporte tecnológico minimamente efetivo.

Os aspectos macroeconômicos podem ser utilizados a partir do momento em que a crise de saúde pública é posta sobre relativo controle, e nessa seara a China conseguiu extrair melhores resultados, ao corrigir o choque de oferta, sustentando as empresas e a relação de trabalho, do que os EUA, que majoritariamente forneceram recursos às famílias estimulando o consumo, o que se entende como uma resposta pelo lado da demanda. Além disso, o nível de desenvolvimento socioeconômico, manifesto principalmente em menores desigualdades de renda, indica ter auxiliado a travessia pela crise, já que a população dispõe de meios de subsistência durante as fases mais graves de paralização. A cooperação e a obediência às regras estabelecidas para superação da pandemia são facilitadas nesse contexto de relativa igualdade de renda e garantia dos níveis mínimos de sobrevivência.

Fica evidente que a resposta chinesa não é replicável na sociedade americana, do mesmo modo que a resposta dos Estados Unidos talvez fosse muito mais deletéria se aplicada na China. Fazer comparações lineares é uma grande tentação para os estudos relacionados a temas sociais. A resposta de cada país representa a singularidade de cada nação, não podendo ser tratada como um roteiro a ser replicado objetivando o mesmo sucesso, mas em contextos diferentes. A contribuição do esforço aqui empreendido é propor uma interpretação do motivo pelo qual os fatos se desenrolaram de determinada maneira.

Dentre as lacunas do presente estudo e, portanto, sugestões para pesquisas futuras, destacam-se, pelo menos: (1) a necessidade de aprofundar a pesquisa em relação às influências da dependência econômica do setor de serviços; (2) investigar as implicações de uma resposta orientada pela oferta e orientada pela demanda, ou ainda entre famílias e empresas, assim como seus impactos na dívida pública; e (3) o estudo dos novos desdobramentos da política zero Covid-19 na China em termos da coordenação social.

## REFERÊNCIAS

- AGNEW, J. ANTI-FEDERALIST FEDERALISM: AMERICAN “POPULISM” AND THE SPATIAL CONTRADICTIONS OF US GOVERNMENT IN THE TIME OF COVID-19. **Geographical Review**, [S. l.], v. 111, n. 4, p. 510–527, 2 out. 2021.
- AGNEW, J. Failing federalism? US dualist federalism and the 2020–22 pandemic. **Regional Studies, Regional Science**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 149–171, 31 dez. 2022.
- ANAND, P. *et al.* COVID-19 as a Capability Crisis: Using the Capability Framework to Understand Policy Challenges. **Journal of Human Development and Capabilities**, [S. l.], v. 21, n. 3, p. 293–299, 2 jul. 2020.
- ARQUIÉ, A.; HERICOURT, J.; TRIPIER, F. Covid-19: Has the Time Come for Mainstream Macroeconomics to Rehabilitate Money Printing. **La Lettre du C.E.P.I.I.**, [S. l.], v. 31, 2020.
- BA, S.; BAI, H. Covid-19 pandemic as an accelerator of economic transition and financial innovation in China. **Journal of Chinese Economic and Business Studies**, [S. l.], v. 18, n. 4, p. 341–348, 1 out. 2020.
- BÉLAND, D. *et al.* Social policy responses to COVID-19 in Canada and the United States: Explaining policy variations between two liberal welfare state regimes. **Social Policy & Administration**, [S. l.], v. 55, n. 2, p. 280–294, mar. 2021.
- BHAR, R.; MALLIARIS, A. G. Modeling U.S. monetary policy during the global financial crisis and lessons for Covid-19. **Journal of Policy Modeling**, [S. l.], v. 43, n. 1, p. 15–33, jan. 2021.
- BRINCA, P.; DUARTE, J. B.; FARIA-E-CASTRO, M. Measuring labor supply and demand shocks during COVID-19. **European Economic Review**, [S. l.], v. 139, p. 103901, out. 2021.
- BRODEUR, A. *et al.* COVID-19, lockdowns and well-being: Evidence from Google Trends. **Journal of Public Economics**, [S. l.], v. 193, p. 104346, 1 jan. 2021.
- CORTES, G. S. *et al.* Unconventional monetary policy and disaster risk: Evidence from the subprime and COVID–19 crises. **Journal of International Money and Finance**, [S. l.], v. 122, p. 102543, abr. 2022.
- COUCH, K. A.; FAIRLIE, R. W.; XU, H. Early evidence of the impacts of COVID-19 on minority unemployment. **Journal of Public Economics**, [S. l.], v. 192, p. 104287, dez. 2020.
- CYRANOSKI, D. Scientists question China’s decision not to report symptom-free coronavirus cases. **Nature**. 20 fev. 2020.
- DONG, E.; DU, H.; GARDNER, L. An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time. **The Lancet Infectious Diseases**, [S. l.], v. 20, n. 5, p. 533–534, maio 2020.
- EICHENBAUM, M. S.; REBELO, S.; TRABANDT, M. Inequality in Life and Death. **IMF Economic Review**, [S. l.], v. 70, n. 1, p. 68–104, mar. 2022.

- EICHENBAUM, M. S.; REBELO, S.; TRABANDT, M. The Macroeconomics of Epidemics. **The Review of Financial Studies**, [S. l.], v. 34, n. 11, p. 5149–5187, 18 out. 2021.
- ELGAR, F. J.; STEFANIAK, A.; WOHL, M. J. A. The trouble with trust: Time-series analysis of social capital, income inequality, and COVID-19 deaths in 84 countries. **Social Science & Medicine**, [S. l.], v. 263, p. 113365, out. 2020.
- ESSEAU-THOMAS, C.; GALARRAGA, O.; KHALIFA, S. Epidemics, pandemics and income inequality. **Health Economics Review**, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 7, dez. 2022.
- FALATO, A.; GOLDSTEIN, I.; HORTAÇSU, A. Financial fragility in the COVID-19 crisis: The case of investment funds in corporate bond markets. **Journal of Monetary Economics**, [S. l.], v. 123, p. 35–52, out. 2021.
- FANG, H.; WANG, L.; YANG, Y. Human mobility restrictions and the spread of the Novel Coronavirus (2019-nCoV) in China. **Journal of Public Economics**, [S. l.], v. 191, p. 104272, nov. 2020.
- FELDKIRCHER, M.; HUBER, F.; PFARRHOFER, M. Measuring the effectiveness of US monetary policy during the COVID-19 recession. **Scottish Journal of Political Economy**, [S. l.], v. 68, n. 3, p. 287–297, jul. 2021.
- FISCHER, F. Post-Truth Populism and Scientific Expertise: Climate and Covid Policies from Trump to Biden. **International Review of Public Policy**, [S. l.], v. 4, n. 1, 30 mar. 2022. Disponível em: <http://journals.openedition.org/irpp/2390>. Acesso em: 30 nov. 2022.
- HARJOTO, M. A.; ROSSI, F.; PAGLIA, J. K. COVID-19: stock market reactions to the shock and the stimulus. **Applied Economics Letters**, [S. l.], v. 28, n. 10, p. 795–801, 7 jun. 2021.
- HE, A. J.; SHI, Y.; LIU, H. Crisis governance, Chinese style: distinctive features of China's response to the Covid-19 pandemic. **Policy Design and Practice**, [S. l.], v. 3, n. 3, p. 242–258, 2 jul. 2020.
- HERRON, T. L.; MANUEL, T. Ethics of U.S. government policy responses to the COVID-19 pandemic: A utilitarianism perspective. **Business and Society Review**, [S. l.], v. 127, n. S1, p. 343–367, mar. 2022.
- HU, X.; LI, L.; DONG, K. What matters for regional economic resilience amid COVID-19? Evidence from cities in Northeast China. **Cities**, [S. l.], v. 120, p. 103440, jan. 2022.
- HUBERFELD, N.; GORDON, S. H.; JONES, D. K. Federalism Complicates the Response to the COVID-19 Health and Economic Crisis: What Can Be Done? **Journal of Health Politics, Policy and Law**, [S. l.], v. 45, n. 6, p. 951–965, 1 dez. 2020.
- IMF. **Fiscal Monitor, April 2020: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic**. [S. l.]: INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2020.
- IMF. Fiscal monitor: Database of country fiscal measures in response to the COVID-19 pandemic. [S. l.], 2021.

- IMF. Policy Responses to COVID-19. 2022. **IMF**. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>. Acesso em: 26 nov. 2022.
- JIN, H.; LI, B.; JAKOVLJEVIC, M. How China controls the Covid-19 epidemic through public health expenditure and policy? **Journal of Medical Economics**, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 437–449, 31 dez. 2022.
- JUNFENG, R. *et al.* Managing transitions for sustainable economic development in post-COVID world: do fiscal and monetary support matter? **Economic Research-Ekonomska Istraživanja**, [S. l.], , p. 1–14, 2 fev. 2022.
- KE, X.; HSIAO, C. Economic impact of the most drastic lockdown during COVID-19 pandemic—The experience of Hubei, China. **Journal of Applied Econometrics**, [S. l.], v. 37, n. 1, p. 187–209, jan. 2022.
- KETTL, D. F. States Divided: The Implications of American Federalism for COVID-19. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 80, n. 4, p. 595–602, jul. 2020.
- KLEIN, N. Disaster Capitalism: The New Economy of Catastrophe. **Harper's Magazine**, [S. l.], v. 315, p. 47–58, 2007.
- KLEIN, N.; SMITH, N. *The Shock Doctrine: A Discussion*. trad. Caitlin Patrick. **Environment and Planning D: Society and Space**, [S. l.], v. 26, n. 4, p. 582–595, ago. 2008.
- KUBOTA, S. The macroeconomics of COVID-19 exit strategy: the case of Japan. **The Japanese Economic Review**, [S. l.], v. 72, n. 4, p. 651–682, out. 2021.
- LAI, S. *et al.* Effect of non-pharmaceutical interventions to contain COVID-19 in China. **Nature**, [S. l.], v. 585, n. 7825, p. 410–413, 17 set. 2020.
- LI, X.; HUI, E. C. M.; SHEN, J. Institutional development and the government response to COVID-19 in China. **Habitat International**, [S. l.], v. 127, p. 102629, set. 2022.
- LIU, D.; SUN, W.; ZHANG, X. Is the Chinese Economy Well Positioned to Fight the COVID-19 Pandemic? the Financial Cycle Perspective. **Emerging Markets Finance and Trade**, [S. l.], v. 56, n. 10, p. 2259–2276, 8 ago. 2020.
- LIU, J.; SHAHAB, Y.; HOQUE, H. Government Response Measures and Public Trust during the COVID-19 Pandemic: Evidence from Around the World. **British Journal of Management**, [S. l.], v. 33, n. 2, p. 571–602, abr. 2022.
- LIU, X.; LIU, Y.; YAN, Y. China macroeconomic report 2020: China's macroeconomy is on the rebound under the impact of COVID-19. **Economic and Political Studies**, [S. l.], v. 8, n. 4, p. 395–435, 1 out. 2020.
- LIU, Y. *et al.* SMEs' line of credit under the COVID-19: evidence from China. **Small Business Economics**, [S. l.], v. 58, n. 2, p. 807–828, fev. 2022.
- LIU, Z. *et al.* Multi-Level Governance, Policy Coordination and Subnational Responses to COVID-19: Comparing China and the US. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, [S. l.], v. 23, n. 2, p. 204–218, 4 mar. 2021.

- LU, Q. *et al.* Social Policy Responses to the Covid-19 Crisis in China in 2020. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, [S. l.], v. 17, n. 16, p. 5896, 14 ago. 2020.
- MAYER, J. D. *The Contemporary Presidency: Two Presidents, Two Crises: Bush Wrestles with 9/11, Trump Fumbles COVID-19.* **Presidential Studies Quarterly**, [S. l.], v. 50, n. 3, p. 629–649, set. 2020.
- MEHLUM, H.; TORVIK, R. The macroeconomics of COVID-19: a two-sector interpretation\*. **Review of Keynesian Economics**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 165–174, abr. 2021.
- MIDDLEWOOD, A. T.; JOSLYN, M. R. Staying Home on the Range: Social Capital and Social Distancing in the Great Plains during COVID-19. **Great Plains Research**, [S. l.], v. 31, n. 2, p. 135–143, 2021.
- NG, W. L. To lockdown? When to peak? Will there be an end? A macroeconomic analysis on COVID-19 epidemic in the United States. **Journal of Macroeconomics**, [S. l.], v. 65, p. 103230, set. 2020.
- NOGUEIRA, I.; GUIMARÃES, J. V.; BRAGA, J. P. Inequalities and capital accumulation in China. **Brazilian Journal of Political Economy**, [S. l.], v. 39, n. 3, p. 449–469, set. 2019.
- PARK, J.-W.; KIM, C. U. Getting to a feasible income equality. **PLOS ONE**, [S. l.], v. 16, n. 3, p. e0249204, 30 mar. 2021.
- PARKER, C. F.; STERN, E. K. The Trump Administration and the COVID-19 crisis: Exploring the warning-response problems and missed opportunities of a public health emergency. **Public Administration**, [S. l.], , p. padm.12843, 29 mar. 2022.
- PERUGINI, C.; VLADISAVLJEVIĆ, M. Social stability challenged by Covid-19: Pandemics, inequality and policy responses. **Journal of Policy Modeling**, [S. l.], v. 43, n. 1, p. 146–160, jan. 2021.
- QIU, Y.; CHEN, X.; SHI, W. Impacts of social and economic factors on the transmission of coronavirus disease 2019 (COVID-19) in China. **Journal of Population Economics**, [S. l.], v. 33, n. 4, p. 1127–1172, out. 2020.
- ROCCO, P.; BÉLAND, D.; WADDAN, A. Stuck in neutral? Federalism, policy instruments, and counter-cyclical responses to COVID-19 in the United States. **Policy and Society**, [S. l.], v. 39, n. 3, p. 458–477, 2 jul. 2020.
- ROMER, C. D. The Fiscal Policy Response to the Pandemic. **Brookings Papers on Economic Activity**, [S. l.], v. 2021, n. 1, p. 89–110, 2021.
- SECCARECCIA, M.; ROCHON, L.-P. What Have We Learned from the COVID-19 Crisis? Domestic and International Dimensions and Policy Options for a Post-Coronavirus World: Introduction. **International Journal of Political Economy**, [S. l.], v. 49, n. 4, p. 261–264, 23 nov. 2020.
- SELGIN, G. The fiscal and monetary response to COVID-19: What the Great Depression has – and hasn't – taught us. **Economic Affairs**, [S. l.], v. 41, n. 1, p. 3–20, fev. 2021.

SEPULVEDA, E. R.; BROOKER, A.-S. Income inequality and COVID-19 mortality: Age-stratified analysis of 22 OECD countries. **SSM – Population Health**, [S. l.], v. 16, p. 100904, dez. 2021.

SONG, L.; ZHOU, Y. The COVID-19 Pandemic and Its Impact on the Global Economy: What Does It Take to Turn Crisis into Opportunity? **China & World Economy**, [S. l.], v. 28, n. 4, p. 1–25, jul. 2020.

TANAKA, S. Economic Impacts of SARS/MERS/COVID-19 in Asian Countries. **Asian Economic Policy Review**, [S. l.], v. 17, n. 1, p. 41–61, jan. 2022.

TEIUSAN, S.-C.; PLESCACI, D. AN INSIGHT INTO RESEARCH OF TAX AND FISCAL POLICY IN RESPONSE TO COVID-19 CRISIS. **Annals - Economy Series**, [S. l.], v. 2, p. 37–47, 2022.

VERNENGO, M.; NABAR-BHADURI, S. The Economic Consequences of COVID-19: The Great Shutdown and the Rethinking of Economic Policy. **International Journal of Political Economy**, [S. l.], v. 49, n. 4, p. 265–277, 23 nov. 2020.

VISSING-JORGENSEN, A. The Treasury Market in Spring 2020 and the Response of the Federal Reserve. **Journal of Monetary Economics**, [S. l.], v. 124, p. 19–47, nov. 2021.

WACHTER, T. Lost Generations: Long-Term Effects of the COVID-19 Crisis on Job Losers and Labour Market Entrants, and Options for Policy\*. **Fiscal Studies**, [S. l.], v. 41, n. 3, p. 549–590, set. 2020.

WANG, H.-J.; AN, K.; ZHENG, M. Who has done a better job in fighting the COVID-19 epidemic? Left or Right? **Emerging Markets Finance and Trade**, [S. l.], v. 57, n. 8, p. 2415–2425, 21 jun. 2021.

WANG, S.; GAO, H.; ZHOU, B. Research on the Dynamic Feedback Mechanism of Fiscal Policy Regulation Under COVID-19: Evidence From China. **Frontiers in Public Health**, [S. l.], v. 10, p. 931135, 5 jul. 2022.

WENHAM, C. *et al.* Women are most affected by pandemics — lessons from past outbreaks. **Nature**, [S. l.], v. 583, n. 7815, p. 194–198, 9 jul. 2020.

WILDMAN, J. COVID-19 and income inequality in OECD countries. **The European Journal of Health Economics**, [S. l.], v. 22, n. 3, p. 455–462, abr. 2021.

WU, J. *et al.* Characterizing the patterns of China's policies against COVID-19: A bibliometric study. **Information Processing & Management**, [S. l.], v. 58, n. 4, p. 102562, jul. 2021.

XING, C.; ZHANG, R. COVID-19 in China: Responses, Challenges and Implications for the Health System. **Healthcare**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 82, 16 jan. 2021.

ZHANG, X.; ZHANG, Y.; ZHU, Y. COVID-19 Pandemic, Sustainability of Macroeconomy, and Choice of Monetary Policy Targets: A NK-DSGE Analysis Based on China. **Sustainability**, [S. l.], v. 13, n. 6, p. 3362, jan. 2021.

ZHOU, B.; HUANG, Z.; WANG, S. Research on China's Monetary Policy Orientation and Regulation in COVID-19. **Frontiers in Public Health**, [S. l.], v. 10, p. 865603, 31 maio 2022.