



**Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Humanas  
Departamento de Serviço Social  
Trabalho de Conclusão de Curso**

Ana Beatriz Lima

**Orçamento e Pandemia do Covid-19**

Brasília

2024

**Ana Beatriz Lima dos Santos**

## **Pandemia e Orçamento**

**Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Departamento de Serviço  
Social da Universidade de Brasília, como  
requisito à obtenção do grau de Bacharel  
em Serviço Social.**

### **Banca Mediadora**

---

**Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador  
Orientador**

---

**Profa. Dra. Isabela Ramos Ribeiro  
Membro Interno – SER/UnB**

---

**Profa. MsC Rayssa Késsia Eugenia Rodrigues  
Membro Externo – UFRB/BA**

Brasília  
2024

*Eu sei que vai doer  
Mas isso é necessário  
Pra quem você vai ser*

- João

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe, Maria Eliziane de Lima, por ter me dado oportunidades que não foram lhe dadas da mesma forma.

Às minhas irmãs, em especial Bruna Luiza e Bárbara Caroline, por ter me dado momentos incríveis durante toda essa jornada, sou eternamente grata por tê-las em minha vida, espero que estejam orgulhosas.

Manoel Alves, que suportou todas minhas crises de choro, angústia e ansiedade, você foi a luz no final do túnel em vários momentos, e jamais esquecerei disso.

A Nathalia Horrana, por ser a melhor amiga já existente, e por me acompanhar sempre nas mais malucas aventuras.

A Rayane Lilian Santos, *in memoriam*, que me ensinou a ver tornados se formando por satélites, que me ajudou em dias de desespero, você sempre será lembrada como uma linda noite de Natal.

Ao professor e orientador Dr. Evilasio Salvador, pelas correções e ensinamentos que me permitiram apresentar um melhor desempenho no meu processo de formação profissional ao longo do curso.

A banca examinadora do meu TCC, ao tempo dedicado a leitura e avaliação do meu trabalho bem como pelos valiosos feedbacks que contribuíram para o aprimoramento deste projeto.

À Universidade de Brasília, por ser essencial no meu processo de formação profissional, pela dedicação, e por tudo o que aprendi ao longo dos anos do curso.

## Resumo

O estudo analisa as medidas orçamentárias do Governo Federal brasileiro durante a pandemia de COVID-19, destacando suas implicações sociais e econômicas. Dividido em três capítulos, o trabalho começa com uma análise do sistema capitalista brasileiro e das desigualdades exacerbadas pela crise. Em seguida, explora a relação entre a pandemia e as políticas públicas, evidenciando o impacto das decisões orçamentárias na população, especialmente nos grupos vulneráveis. A pesquisa critica a postura do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro, que minimizou a gravidade da crise, dificultando a implementação de políticas eficazes e gerando desinformação. Apesar da criação de mecanismos emergenciais, como o "Orçamento de Guerra", as ações do governo foram insuficientes. As conclusões ressaltam a necessidade de reavaliar as políticas fiscais e fortalecer o sistema de saúde, promovendo investimentos contínuos em saúde pública e infraestrutura para garantir uma resposta eficaz a futuras crises e uma sociedade mais justa.

Palavras-Chaves: Orçamento, Pandemia, Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

The study analyzes the budgetary measures taken by the Brazilian Federal Government during the COVID-19 pandemic, highlighting their social and economic implications. Divided into three chapters, the work begins with an analysis of the Brazilian capitalist system and the inequalities exacerbated by the crisis. It then explores the relationship between the pandemic and public policies, emphasizing the impact of budgetary decisions on the population, especially on vulnerable groups. The research criticizes the stance of former President Jair Messias Bolsonaro, who downplayed the severity of the crisis, hindering the implementation of effective policies and generating misinformation. Despite the creation of emergency mechanisms, such as the "War Budget," the government's actions were insufficient. The conclusions emphasize the need to reassess fiscal policies and strengthen the healthcare system, promoting continuous investments in public health and infrastructure to ensure an effective response to future crises and a more just society.

**KEY-WORDS:** Budget, Pandemic, Public Policies.

## Sumário

Lista de Tabelas .....	8
Lista de Abreviaturas e Siglas .....	9
<b>Introdução</b> .....	10
1. Capitalismo e Pandemia .....	18
1.1 A crise no capital e suas implicações.....	18
1.2 Capitalismo e Pandemia do COVID-19.....	25
2. Fundo Público e Orçamento na pandemia da Covid-19 .....	31
2.1 Orçamento Público e suas funções .....	31
2.2 Orçamento de Guerra: instrumento de enfrentamento à pandemia .....	36
3. Execução Orçamentária na Pandemia .....	41
3.1 Principais achados e apresentação dos dados .....	41
3.2 Impacto Político da Pandemia .....	51
4. Considerações Finais .....	54
5. Referencias .....	56

## **Lista de Tabelas**

Tabela 1 - Orçamento Covid por função de 202 e 2021.....	41/42
Tabela 2 - Execução do orçamento da Covid 19, por ações de 2020.....	44/45
Tabela 3 - Execução do orçamento da Covid 19, por ações de 2021.....	47/48
Tabela 4 – Orçamento da Covid por órgãos 2020 e 2021.....	50



## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EM	Emenda Constitucional
ESPII	Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional
MP	Medida Provisória
NFR	Novo Regime Fiscal.
OMS	Organização Mundial da Saúde
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
PEC	Proposta de Emenda à Constituição

## Introdução

Em 19 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi notificada sobre vários casos de pneumonia na cidade Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China, os alerta tratava-se de um novo tipo de coronavírus que não havia sido identificado antes em seres humanos. Passados uma semana, em 7 de janeiro de 2020, as autoridades chinesas confirmaram que havia um novo tipo de coronavírus<sup>1</sup>, o SARS-CoV-2.

Em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou o surto do novo coronavírus como uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o mais alto nível de alerta da organização conforme o Regulamento Sanitário Internacional, logo é considerado um evento de emergência que pode representar uma ameaça à saúde pública de outros países devido à propagação internacional de doenças; e potencialmente requer uma resposta internacional coordenada e imediata” (OPAS, 2021).

Em 11 de março de 2020, a OMS caracteriza a COVID-19 como uma pandemia — que se refere à propagação geográfica da doença e não à gravidade — em que na época já existiam mais de 118 mil casos espalhados por 114 países, demonstrando a rápida propagação geológica da doença em curta escala de tempo. Outro motivo que também colaborou para a COVID-19 ser caracterizada como pandemia pela OMS foi a falta de ação em relação à doença, no quais diversos países não haviam sido tomados medidas necessárias, mesmo com a transmissão em ritmo acelerado e o aumento repentino de infectado (OMS, 2020).

Diante do inegável problema de saúde pública causada pela rápida disseminação do coronavírus, exigiu-se dos governantes de todos os países implementar medidas para evitar a sobrecarga no sistema de saúde para evitar — o máximo possível — mais mortes causadas pela fragilidade na assistência médica, além dos impactos socioeconômicos, no qual as perdas desapropriadas de renda entre as populações mais desfavorecidas levaram a um aumento drástico das desigualdades entre as nações e em seu território.

No Brasil, além da pandemia da COVID-19, a conjuntura histórica era marcada pela instabilidade política combinada a ausência de políticas efetivas para o desenvolvimento da população, como saúde, educação, segurança meio ambiente e cultura, o que ampliou as tensões

---

<sup>1</sup> Os coronavírus são uma grande família viral, conhecidos desde meados de 1960, que causam infecções respiratórias em seres humanos, de forma leve e moderada, que se assemelha a um resfriado. Os coronavírus comuns que infectam humanos são alpha coronavírus 229E, e NL63 e beta coronavírus OC43, HKU1.

sociais. O que se seguiu foi a desarticulação de estados e municípios, escancarando o perverso projeto de necropolítica<sup>2</sup>, sustentado pelo neoliberalismo.

Para compreender melhor este cenário, é preciso uma rápida retrospectiva e voltarmos a 2016. O golpe articulado com as forças que integram a cena brasileira — judiciário, a mídia, o legislativo e as elites brasileiras —, derrubou do poder a ex-presidente Dilma Rousseff, e como consequência os direitos da sociedade foram desestabilizados por conta do conjunto de contrarreformas aprovadas no governo de Michael Temer, em destaque da legislação trabalhista, que precarizou e enfraqueceu a classe trabalhadora. Este processo radicalizou-se como um governo agressivamente neoliberal, com propostas privativas e desregulamentação do mercado. Não conseguindo dar prosseguimento a PEC 287/2016<sup>3</sup>, instituiu a Emenda Constitucional n.º 95/2016<sup>4</sup>, conhecida também como teto de gastos, que foi uma medida econômica que limitou o crescimento das despesas do governo federal. Estabelecendo um limite anual para os gastos públicos, o que afeta diretamente o orçamento das políticas sociais, especialmente as políticas de saúde, educação, assistência social, entre outras.

Como resultado, a pandemia evidenciou a fragilidade do sistema de políticas públicas brasileiro, amparado na crise preexistente do sistema capitalista, e na implementação de políticas severas de austeridade fiscal, tetos de gastos e contrarreformas. A contrarreforma trabalhista alterou o conjunto de reformas que regulamentou as relações de trabalho, desmontando o arcabouço da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) de 1943. As bases dessa contrarreforma são a flexibilização da jornada de trabalho e da remuneração, o trabalho intermitente e autônomo, institui negociações descentralizadas, permitindo a barganha dos trabalhadores, previsão de demissão em massa sem negociações sindicais e sem direito ao seguro-desemprego.

Ainda na gestão Temer, a Emenda Constitucional 95/2016, no qual prevê um novo regime fiscal que limita os gastos do governo federal por vinte anos, com apenas reajustes

---

<sup>2</sup> Para Mbembe (2018), necropolítica é a capacidade de estabelecer parâmetros no qual a submissão da vida pela morte é legitimada, não seria apenas deixar morrer, é fazer morrer também. O termo está sendo usado perante as medidas que não foram feitas perante o enfrentamento à pandemia e resultou em milhões de vidas perdidas.

<sup>3</sup> Também conhecida como reforma previdenciária, que alterou a idade mínima para aposentaria de 55 para 65 anos para mulheres e de 60 para 65 anos para homens, exigência de 25 anos de contribuição mínima para o INSS, supressão da possibilidade de aposentaria especial para servidores e trabalhassem em condições que prejudicam a integridade e alteração dos proventos de aposentadoria voluntaria para 51% da média das remunerações e dos salários de contribuições.

inflacionários ao ano anterior, sem considerar as taxas de crescimento econômico e demográfico. Desse modo, a Ponte para o Futuro resulta em um projeto de Estado mínimo que alimenta o capital financeiro e direciona o fundo público aos interesses do capital, e como resultado temos políticas públicas precarizadas.

A ascensão de Jair Messias Bolsonaro à presidência representa o pensamento retrógrado, subsidiado pelas igrejas neopentecostais, pelos grupos militares e nas elites conservadoras nacionais, interessados em conduzir o projeto neoliberal sem concessões. Por mais que digam que foi um (des) governo, especialmente em relação as políticas que resultaram em retrocessos sociais e na gestão da pandemia, entende-se que o governo Bolsonaro desempenhou seu papel ancorado em um explícito projeto ideológico, político e econômico.

Nota-se que além do projeto econômico adotado, a elite no poder se pautava em estratégias e táticas de *fake news*, na construção de narrativas reacionárias sobre o corpo social e o comportamento. O governo Bolsonaro conciliava economia ultraliberal, que visava cortes de gastos públicos e desregulamentação, promovendo um ambiente favorável ao mercado, com um Estado amparado na despolitização da sociedade.

Entre as mazelas do governo Bolsonaro, as tentativas de diminuição dos riscos da pandemia, sendo contrário às medidas de isolamento social e apoiando que tudo retorne ao “normal”, seu discurso negacionista e suas práticas negligentes, resultou em que o país atingisse a segunda colocação em números de mortes devido ao coronavírus. Tal posicionamento gerou conflitos entre o governo federal, os governadores e prefeitos que buscaram enfrentar a pandemia de modo organizado, baseada nas orientações sanitárias e nas experiências internacionais, orientadas pela OMS, no sentido de conter transmissão desenfreada do novo coronavírus e minimizar sua letalidade.

Diante do cenário preocupante, foram tomadas diversas medidas que afetaram diferentes áreas, com a intenção de reduzir a propagação do vírus, evitar o colapso em redes de hospitais e diminuir a taxa de óbitos do Brasil, entretanto, estas medidas também afetariam a economia na totalidade, o fechamento dos comércios, o isolamento social, a quarentena foi estagnada arrecadações para investimento na saúde e circulação da moeda, e neste caso, se fazendo necessário uma intervenção estatal.

Deste modo, o Governo Federal, implementou diversas políticas que buscaram o enfrentamento da crise pandêmica, como a Emenda Constitucional 106/2020, também

conhecida como Orçamento de Guerra, que estabelece identificar autorizações para despesas relacionadas com o tratamento de uma catástrofe pública nacional em consequência de uma pandemia e dos seus impactos sociais e econômicos.

Agora é importante se atentar que, na administração pública, o orçamento público não se limita apenas a uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento, mas é uma peça de cunho político (Salvador, 2012), no qual se reflete as escolhas políticas da sociedade, registrando e revelando, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração recai o maior ou menor recursos. Visto que, em um cenário de calamidade como foi a pandemia do coronavírus com todas as medidas restritivas, gerou consequências econômicas, sendo que impossibilitou empresas de produzirem ou prestarem serviços. Logo, as medidas para combater os efeitos econômicos da crise, como o adiamento e isenção de tributos foram necessárias, no entanto, essas medidas colocam em risco a capacidade fiscal do governo, já que de um lado temos que reduzir receitas oriundas dos tributos; e do outro lado, o aumento dos gastos sanitários e sociais.

Dentre as medidas que restringiram a capacidade do governo de promover ações eficazes de combate à pandemia e de mitigar os efeitos na população, deve-se destacar a insuficiência de recursos para lidar com a calamidade sanitária, social e econômica decorrente da pandemia, devido às limitações impostas pelos cortes de gastos públicos (regra de ouro), que limita a ocorrência de déficit corrente (Salvador, 2020). Destaca-se também as limitações impostas pelas políticas de austeridade fiscal, que em particular pela Emenda Constitucional 95, têm gerado consequências na execução orçamentária dos recursos destinados ao combate à pandemia no Brasil, dentre elas o impacto nos gastos público brasileiro, comprometendo a estrutura de recursos vinculados às políticas sociais, a execução orçamentária abaixo do necessário para enfrentar a pandemia, especialmente na área da saúde pública. Essas consequências evidenciam a dificuldade do governo em responder eficazmente às demandas emergenciais da crise sanitária e social, devido às restrições orçamentárias impostas pela política de austeridade.

E é a partir do decreto legislativo nº6/2020, emitido pelo Congresso Nacional em 20 de março de 2020, que reconheceu o estado de calamidade pública decorrente a pandemia da COVID-19, que permitiu ao governo federal adotar medidas excepcionais para enfrentar a crise da saúde pública, como a flexibilização das metas fiscais e do teto de gastos, também foi

autorizado o governo abrir créditos extraordinários, sem a necessidade de compensação, visando o enfrentamento da pandemia.

A crise desencadeada pela pandemia revelou profundas vulnerabilidades nos sistemas de saúde, na economia global e nas estruturas sociais existentes. A resposta à emergência sanitária exigiu medidas extraordinárias por parte dos governos, incluindo a alocação de recursos significativos por meio de orçamentos de guerra e políticas de estímulo econômico. No entanto, as consequências econômicas e sociais da pandemia continuam a desafiar as capacidades de resposta dos Estados e das instituições sociais.

Diante da complexidade e abrangência dos impactos da pandemia, a investigação sistemática das medidas tomadas pelo governo federal e das intervenções orçamentárias assume relevância. Compreender os recursos alocados e utilizados durante a crise de saúde pública causada pela pandemia da COVID- 19 assume protagonismo em meio ao debate sobre a efetividade das medidas tomadas pelo governo, já que de um lado temos que reduzir receitas oriundas dos tributos; e do outro lado, o aumento dos gastos sanitários e sociais.

O objetivo geral deste trabalho de conclusão de curso (TCC) é investigar o conjunto de medidas institucionais adotadas no combate ao coronavírus, a partir do Decreto Legislativo n.º 6/2020 que estabelece o estado de calamidade pública que aborda a emergência por desastres(naturais ou provocados) que causam sérios danos à sociedade, inclusive colocando em risco a vida da sociedade, trazem uma série de tentativas de combate ao coronavírus e suas consequências para o orçamento público.

Ao trazer a luz tais considerações, esse estudo tem em vista compilar as informações visando os seguintes objetivos específicos:

- Estudar as medidas institucionais tomadas no Brasil, no âmbito federal, que trouxeram consequências para o orçamento público no Brasil
- Verificar as restrições orçamentárias no orçamento público para expansão dos gastos sociais em decorrência da Emenda Constitucional n.º95
- Comparar os recursos autorizados no orçamento público em decorrência da Emenda Constitucional n.º106 em relação ao orçamento pago
- Problematizar a atuação do governo federal em frente ao combate do coronavírus e suas consequências a economia.

O protagonismo do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro à frente da corrente negacionista, no qual minimizou a gravidade da pandemia da COVID-19, incentivou comportamentos inadequados, espalhou desinformação e manteve uma postura contrária às medidas recomendadas pela OMS. Esta combinação criou um verdadeiro desastre, medido pela deterioração das condições de vida de grande parte da população, e no grande número de mortes, no qual foram contabilizados mais de 700 mil óbitos<sup>5</sup>, isso evidencia que suas ações visavam o ganho de capital em detrimento da vida e da segurança da população.

Esse estudo surgiu da polêmica e questionável questão das medidas orçamentárias do Governo Federal para lidar com a pandemia do coronavírus. É preciso problematizar esta relação, pois os recursos orçamentários foram escassos para enfrentar a calamidade sanitária, social e econômica do Brasil. Durante a pandemia, o governo era radicalmente liberal e tinha políticas de cortes de gastos e contrarreformas.

Quanto aos procedimentos metodológicos, este trabalho se constituirá em uma pesquisa qualitativa/quantitativa, visando não apenas mostrar as consequências da Emenda Constitucional 106/2020 para a economia brasileira, mas também analisar se esta, foi realmente capaz de atender as necessidades exigidas. O método utilizado na pesquisa é o que se caracteriza por crítico dialético, no qual os temas serão colocados de uma perspectiva mais ampla, para uma mais específica, abordando seus fatores políticos, sociais e econômicos. Sendo assim, se analisou o caráter contraditório das medidas de combate ao coronavírus, que por um lado, (em detrimento ao capital e as grandes forças conservadoras), e, por outro lado, se cria um discurso de “estamos fazendo o possível para combater o coronavírus”. Para tanto, foram utilizadas ferramentas como pesquisa bibliográfica, a partir de documentos oficiais, como o Decreto n.º 6/2020 e suas alterações.

A sistematização será concretizada no levantamento e análise documental dos recursos extraordinários abertos no exercício orçamentário dos anos 2020 a 2021, retirados do Painel Covid pelo Instituto Fiscal Independente (IFI), órgão vinculado ao Senado Federal e responsável pelo Painel de Créditos Extraordinários da COVID-19, no qual elaborou e colocou para acesso público o painel de dados orçamentários para acompanhamento das ações voltadas aos combates à pandemia. Foram selecionadas as categorias de função, ações e órgãos para

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/brasil-chega-a-marca-de-700-mil-mortes-por-covid-19> Acesso em: 05 out 2023.

melhor atender as necessidades deste trabalho, assim como os valores que foram autorizados e os que foram pagos dentre os anos escolhidos, os valores foram deflacionados<sup>6</sup> pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)<sup>7</sup> a preços de dezembro de 2023, logo se entende a necessidade de comparação dos recursos autorizados em relação ao orçamento pago, em detrimento da Constituição 106/2022.

O trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo é dividido em duas seções, em que a primeira trata acerca da conjuntura do sistema capitalista brasileiro, no qual tem em vista trazer ao debate as diversas estratégias para saírem da crise sistemática e estrutural do capitalismo, em consequência, as diversas transformações do próprio sistema que busca outras maneiras para se retroalimentar trazendo consigo mais desigualdades; na segunda seção do primeiro capítulo traz a relação do sistema capitalista e a pandemia do coronavírus no Brasil, no qual à falta de coerência do governo com a vida humana agravou a situação da população, em contrapartida, o compromisso do ex-presidente, Jair Messias Bolsonaro, em não deixar a economia parar por conta de uma “gripezinha”.

O segundo capítulo aborda a relação entre o orçamento público e as medidas adotadas durante a pandemia. Este capítulo é dividido em duas seções principais. A primeira seção discute as funções do orçamento público, destacando como ele é estruturado e suas implicações para a gestão fiscal do país. Analisa as restrições orçamentárias impostas pela Emenda Constitucional n.º 95/2016, que estabeleceu um teto de gastos, e como isso impactou a expansão dos gastos sociais, especialmente em um momento como a pandemia; na segunda seção, o capítulo explora o conceito de “Orçamento de Guerra”, um instrumento criado para enfrentar a crise gerada pela COVID-19. Examina as medidas emergenciais implementadas pelo governo federal e suas consequências para a economia e para a população. A análise inclui a atuação do governo de Jair Messias Bolsonaro, que, minimizou a gravidade da pandemia e adotou posturas que dificultaram a efetividade das políticas públicas de saúde e assistência social. Em suma, oferece uma visão crítica sobre como as decisões orçamentárias e as políticas fiscais influenciaram a resposta do Brasil a pandemia, evidenciando a tensão entre a necessidade de proteção social e as limitações impostas por um regime fiscal restritivo.

---

<sup>6</sup> O deflator é um índice de preços que permite corrigir valores presentes em relação a valores passados, eliminando o efeito da inflação no valor presente.

<sup>7</sup> IPCA é um indicador que mede a variação de preços de uma cesta de bens e serviços consumidos pelas famílias brasileiras.



No terceiro capítulo aborda-se de forma detalhada os principais achados e dados relacionados à alocação e utilização dos recursos financeiros durante o período crítico da pandemia de COVID-19. Este capítulo é fundamental para entender como o governo brasileiro respondeu à crise sanitária e quais foram as implicações dessas respostas para o orçamento público. A análise se concentra no exercício orçamentário de 2020 e 2021, período em que foram implementadas medidas emergenciais para enfrentar os desafios impostos pela pandemia. Os dados coletados revelam que, em 2020, foram autorizados cerca de R\$ 807 bilhões, dos quais aproximadamente R\$ 665 bilhões foram efetivamente pagos, resultando em uma execução de 82,48%. Em 2021, a situação apresentou leve melhoria, com cerca de R\$ 153 bilhões autorizados e por volta de R\$ 130 bilhões pagos, representando uma execução de 84,97%. Esses números indicam um esforço do governo em gerenciar os recursos destinados ao combate à pandemia, embora ainda haja uma significativa diferença entre o que foi autorizado e o que foi efetivamente executado. O capítulo também discute as funções do orçamento público e as restrições orçamentárias impostas pela Emenda Constitucional n.º 95/2016, que estabeleceu um teto de gastos. Na seção seguinte, é destacado a atuação do governo de Jair Messias Bolsonaro, que minimizou a gravidade da pandemia e adotou posturas que dificultaram a efetividade das políticas públicas de saúde e assistência social. Essa abordagem contraditória gerou um cenário de ineficácia nas ações governamentais, evidenciando a tensão entre a necessidade de proteção social e as limitações orçamentárias.

E por fim, as considerações finais, no qual ressaltam a complexidade e os desafios enfrentados pelo Brasil na gestão orçamentaria durante a pandemia de COVID-19. O estudo evidencia que as restrições impostas pela Emenda Constitucional n.º95/20216 limitaram a capacidade do governo de expandir os gastos sociais em um momento crítico, comprometendo a resposta às necessidades emergenciais da população. Além disso, a análise crítica a postura do governo de Jair Messias Bolsonaro, que diminuiu a gravidade da crise sanitária e dificultou a implementação de políticas eficazes. As conclusões apontam para a necessidade de um fortalecimento do sistema de saúde e de uma reavaliação das políticas fiscais, visando garantir uma maior resiliência e capacidade de respostas a futuras crises.

O trabalho enfatiza a importância de aprender com as lições da pandemia para promover investimentos contínuos em saúde pública e infraestrutura, assegurando que o Brasil esteja melhor preparado para enfrentar desafios semelhantes no futuro.

## **1. Capitalismo e Pandemia**

### **1.1 A crise no capital e suas implicações**

A pandemia causada pelo coronavírus agrava a crise estrutural do sistema capitalista (Boschetti e Behring, 2021; Pinto e Cerqueira, 2020), escancarando os limites e as contradições da dinâmica de acumulação do capital, sobretudo na fase atual de hegemonia neoliberal. Tendo em vista que, em plena pandemia, os Estados capitalistas demonstram estar mais interessados a concentrar esforços na salvação e manutenção do mercado financeiro, e nas taxas de lucro em detrimento a priorizar vidas humanas (Pinto; Cerqueira, 2010; Harvey, 2020). Diante desse cenário, torna-se imprescindível problematizar a questão do desenvolvimento capitalista a fundo, e se questionar sobre o que é mais importante, o mercado financeiro e suas taxas ou a vida de milhares de pessoas?

Como o sistema capitalista é baseado em acumular capital, o sistema econômico, político e social que explora a força de trabalho está em crise porque a Pandemia da COVID 19 paralisou a produção, distribuição e troca de mercadorias.

As crises sistêmicas e estruturais do capital expressam essencialmente as contradições insolúveis do capitalismo baseado na produção social e na apropriação privada (Boschetti; Behring, 2021), assim, a riqueza é sustentada pela exploração do trabalho e pela apropriação do trabalho excedente pelos capitalistas.

Deste modo, qualquer obstáculo que possa dificultar esse movimento de exploração da força de trabalho, os meios de reprodução estarão sempre em constante transformação. Segundo Netto e Braz (2012, p. 118), o modo de produção capitalista está em constante movimento e transformação, sua mobilidade estará sempre presente em sua constituição, devido ao desenvolvimento rápido e intensivo das forças produtivas, sendo o seu traço característico.

Sendo assim, analisar este momento requer considerar que o capitalismo experimentou uma inversão em sua curva ascendente do crescimento nos períodos chamados “anos dourados” ou “três décadas gloriosas”, para Netto e Braz (2012, p. 137) foram quase três décadas em que o sistema expressou resultados nunca vistos em alguns países, com forte expansão do capital com altas taxas de lucros e produtividade das empresas.

Na tentativa de criar estratégias para responder à turbulência que a crise trouxe à economia, o capital em sua fase monopolista exigiu a substituição do sistema fordista/keynesiano por um modelo de produção mais flexível, o taylorismo/fordismo, caracterizado pela especialização. A padronização do método de produção aumenta a carga de trabalho (Pinto, 2010, p. 33), tornando o trabalhador um “apêndice” da máquina, pois o nível de produtividade deveria superar a forma anterior. Ao mesmo tempo, assistiu-se ao surgimento de um projeto neoliberal que se opunha ao Estado Social, especialmente nos países europeus devido à necessidade de reorganizar a globalização financeira.

Contudo, sinais do seu esgotamento começaram a aparecer no final da década de 1970, quando se iniciou uma nova fase do sistema capitalista. O sistema capitalista prosseguiu uma estratégia de reestruturação tanto na esfera política como ideológica, e mais caracteristicamente no sistema de produção. Entre eles está a emergência do neoliberalismo com privatizações estatais, desregulamentação dos direitos trabalhistas e desmantelamento dos setores produtivos estatais e, ainda, processos intensivos de produção e reestruturação do trabalho em planos de expansão anteriores (Antunes, 2009).

Depois que muitos governos adotaram a ideologia neoliberal, como a Inglaterra, em 1979, Ronald Reagan, nos Estados Unidos e Helmut Kohl, na Alemanha, em 1982. No Brasil, é considerado como marco a eleição do presidente, em 1990, Fernando Collor de Mello, propôs uma nova moeda, congelamento dos ativos financeiros, mudanças na legislação trabalhista, abertura do mercado nacional e privatização das empresas estatais.

Essa estratégia teria como objetivo manter o Estado forte e sob controle do dinheiro, mas com cortes de gastos em políticas sociais e intervenções econômicas, apesar de o objetivo central de todos os governantes ser a estabilidade monetária. Além disso, seria necessário disciplina orçamentária, controle dos gastos sociais e restauração da taxa de desemprego. A estratégia também visa romper com os sindicatos, criando um exército industrial de reserva, uma vez que o enfraquecimento dos sindicatos está se tornando uma marca registrada da reestruturação do poder (Teixeira, 2017)

Entretanto, a expansão do exército industrial de reserva foi uma maneira vantajosa de reduzir a força da classe trabalhadora, uma vez que o aumento do desemprego permite oferecer salários cada vez mais baixos, tornando o trabalhador refém do modo de produção capitalista, já que suas necessidades de sobrevivência são equivalentes aos seus receios de se integrar a ele.

A rotatividade de trabalhadores é causada por um sistema inflexível, diferente do modelo rígido, flexibilizado em processos de trabalho, mercado de trabalho, produtos e padrões de consumo. Isso significa que as empresas estão descobrindo novas áreas de produção, novas maneiras de oferecer serviços, novos mercados e novas tecnologias. A flexibilização da produção, com a introdução de novas tecnologias no processo produtivo, assegura o controle e qualidade do estoque. Um pequeno grupo de trabalhadores multifuncionais opera múltiplas máquinas em ritmo de trabalho intenso, com pequenos intervalos entre as tarefas (Behring, 2015, p.192). Dessa forma, a reestruturação da produtividade é uma forte integração dos avanços tecnológicos que visam desenvolver as forças produtivas e reduzir a necessidade de trabalho vivo (Netto e Braz, 2012, p. 151), mas isso não altera a forma de apropriação da mais-valia, esta não muda a sua natureza na exploração do trabalho pelo capital.

A evolução interna do capitalismo brasileiro foi um processo complexo e contraditório que envolve mudanças políticas, econômicas e sociais. Segundo alguns autores (Osório, 2013; Tolentino, 2008) esse processo pode ser introduzido a partir das relações coloniais da América Latina, onde se cria uma dependência dos países periféricos aos países centrais do sistema capitalista global.

A colonização europeia redefiniu drasticamente os modos de produção e reprodução dos povos originários da América. Neste período, civilizações e territórios foram dizimados em nome do capital, sob a benção do Estado e da Igreja Católica (Castelo, 2020). Enquanto na Europa Ocidental passavam do feudalismo para o capitalismo, nas Américas, a transição foi outra, embora estritamente relacionada ao que se passava no continente europeu.

Sob a ótica de políticas estatais de conquistas territoriais e genocídio indígena que introduziu um sistema de dominação das populações locais e dos povos africanos. O objetivo foi introduzir o escravismo como um sistema econômico de exploração do trabalho humano e dos recursos naturais para a exportação de mercadorias que servisse aos interesses dos mercados internos (Castelo, 2020). A violência como força econômica e os seus métodos predatórios brutais — colonização, tributação regressiva, dívida pública e protecionismo — desembarcaram na América para atingir os seus objetivos de promover a acumulação capitalista europeia.

A introdução da América Latina no mercado mundial deu-se sob o amparo da colonização, fundada sob o tripé da monocultura de exportação, do latifundiário e da força de

trabalho escravizada. O início do século XX, com a divisão do trabalho global comandada pelo Império Britânico, há uma mudança significativa na inserção latino-americano nos circuitos mundiais da acumulação capitalista, passando da colonização para o capitalismo dependente<sup>8</sup> (Castelo, 2020; Martins, 2011).

Este sistema cria centros globais de acumulação de capital e regiões de dependência no processo de transferência global de valor, o que muitas vezes leva à polarização (Martins, 2011). Ou seja, enquanto os países do centro do capitalismo se desenvolvem, a se deslocar em direção à mais-valia relativa<sup>9</sup>, os países periféricos e dependentes se baseiam sua acumulação na superexploração do trabalho.

O referencial teórico da teoria marxista da dependência enfatiza a superexploração da força de trabalho nas economias dependentes, no qual os trabalhadores são intensamente explorados, se reflete nas relações salariais, resultando em salários mais baixos, incapazes de possibilitar a subsistência desses trabalhadores(as), como um mecanismo de acumulação (Paulani, 2022, p. 71). A superexploração da força de trabalho baseia-se no fato de o preço do trabalho ser inferior ao seu valor. Este fato deve-se a quatro características: um aumento das horas de trabalho não remuneradas ou da intensidade de trabalho equivalente a um maior desgaste do trabalhador; uma redução dos salários; ou, por fim, um aumento das qualificações do trabalhador (não remunerado) equivalente a um aumento do valor da força de trabalho aumenta (Almeida, 2021). Estes fatos ocasionam o maior desgaste do trabalhador, e por consequência o esgotamento e limitação da sua força de trabalho. Em suma, este é um tipo especial de capitalismo cuja subordinação econômica — desde a fase colonial até ao período de monopólio — é concebida para assegurar a reprodução alargada do capital internacional. O que leva à perpetuação da dependência, da desigualdade e do subdesenvolvimento.

Além disso, destaca-se a contradição nacional-dependente, que ressalta a subordinação dos interesses nacionais aos interesses externos nas economias periféricas, devido à articulação das classes dominantes locais como os interesses estrangeiro (Paulani, 2022, p. 71). Outro aspecto importante é a dependência associada, no qual descreve a relação de interdependência

---

<sup>8</sup> Conforme a teoria marxista da dependência, as nações periféricas são estruturalmente dependentes dos estados centrais, tanto econômica quanto politicamente. Isto se dá à sua posição de inferioridade no sistema capitalista internacional, no qual a acumulação de riqueza e poder está concentrada nos países dominantes. Esta dependência deve-se principalmente à relação desigual entre troca comercial, transferência de valor e controle tecnológico.

<sup>9</sup> A mais valia relativa é obtida quando o capitalista aumenta a produtividade dos trabalhadores sem aumentar o salário, de forma a apropriar-se de uma maior parte do valor criado.

desigual entre os países centrais e periféricos, no qual os últimos estão subordinados ao desenvolvimento capitalista do primeiro.

A transição do “capitalismo de dependência” para o “capitalismo monopolista” ocorreu na década de 1950, mais especificamente a capitalização de recursos externos e a aliança do sector industrial com o capital estrangeiro. A partir de 1956, o governo de Juscelino Kubitschek restaurou a política “populista-desenvolvimentista” de Vargas, e para implementar o “Plano de Metas Quinquenais — 50 Anos”, adotar políticas de desenvolvimento para atrair investimento estrangeiro, fortalecer o setor industrial e focar no desenvolvimento dos seguintes setores: energia, automóveis, indústrias básicas, transporte, alimentação, educação e construção civil (Tolentino, 2008). Os fluxos internacionais de capitais durante esta década foram caracterizados por movimentos de capital de curta duração, do centro para a periferia. Isso potencializou o processo da dívida pública, o que significou a abertura do mercado interno do Brasil ao controle externo.

Nas décadas de 1960 e 1970, houve grande uma crise política, onde se instaurou uma ditadura militar, o Estado deixou de ser populista e “as Forças Armadas, como empreendimento tecnocrático, também passaram a comandar o Estado”, configurado segundo um “regime corporativo militar” cujas principais características eram o planejamento e autoritarismo trabalhista em questões específicas; implementação de grandes projetos corporativos em áreas pobres, além da supressão de direitos políticos que combinada ao uso da força do Estado na coerção das manifestações populares.

O final da década de 1960 e meados da década de 1970 registaram um elevado crescimento econômico (11% do PIB anual e inflação baixa) — um período conhecido como o “Milagre Econômico Brasileiro”, mas que também trouxe consequências sociais negativas.

Se por um lado as décadas de 1970 e 1980 representaram um avanço com a transição para o regime democrático, mesmo sob o controle do governo, já que a transição sobre o controle daria abertura para negociar algumas questões, como por exemplo a de não julgar os crimes contra os Direitos Humanos, cometidos na ditadura, e outro ponto importante é o tensionamento proveniente da luta de classe que resultou na promulgação da Constituição Federal de 1988, por outro lado, a década de 1990 foi um verdadeiro fracasso, especialmente para a classe trabalhadora, agravada pela crise do padrão intervencionista do Estado e sua consequente incapacidade de investimento nas políticas sociais.

O governo neoliberal do país autodenominava-se uma “contrarreforma”<sup>10</sup>, ou seja, conjunto de contrarreformas que impactaram os trabalhadores (Behring; Boschetti 2008), incentivado pelo discurso estatal, sua reforma teve como objetivo corrigir potenciais distorções e reduzir custos sociais.

Originalmente iniciada em 2006, com a desvalorização os ativos das instituições financeiras, assim como a falência de alguns bancos, retraindo os que ainda conseguiram se manter no mercado, o que serviu de agravamento para a crise que ainda estaria por vir. Assim, um grande cataclismo econômico acontece, dando início nos Estado Unidos, em que houve um aumento significativo nos preços dos imóveis, impulsionado por empréstimos hipotecários acessíveis e especulação no mercado imobiliário. Muitas pessoas adquiriam imóveis que não poderiam pagar, levando-as a inadimplência. Instituições financeiras começaram a oferecer empréstimos hipotecários e mutuários com histórico ruim, conhecido como empréstimos *subprime*<sup>11</sup>, esses empréstimos eram frequentemente ajustáveis, resultando em pagamentos mais altos quando as taxas de juros aumentavam. Os bancos e instituições financeiras criaram produtos financeiros complexos, como títulos lastreados em hipotecas e derivativos de crédito, que espalharam risco pelo sistema financeiro, assim, quando os mutuários começaram a inadimplir, os valores desses ativos despencaram (Salvador, 2010).

Em 2008, grandes instituições financeiras, como Lehman Brothers<sup>12</sup>, faliram ou precisaram de resgates governamentais. O colapso do sistema financeiro levou a uma crise de confiança, resultando em uma contração de crédito e uma recessão global. A crise se espalhando para todo o mundo, obrigando a governos tomarem medidas de estímulo econômico.

Devido à desvalorização dos ativos bancários, o governo propôs a aquisição dos ativos que não foram liquidados para estabilizar seus valores, evitar a falência e criar instituições, buscando o reequilíbrio dos bancos para que não causasse uma recessão séria (Fonseca, 2013). No entanto, as ações do governo não surtiram o efeito esperado e a crise se agrava.

---

<sup>10</sup> De acordo com Behring e Boschetti (2011), o termo "contrarreforma" refere-se a um conjunto de mudanças consideradas regressivas nos direitos e na estrutura do Estado, especialmente no contexto do pós-1990 no Brasil. Essas contrarreformas são vistas como um retorno a ideias liberais que evocam aspectos do passado, em contraposição às reformas progressistas que buscavam avanços sociais e democratização.

<sup>11</sup> Subprime são hipotecas de maior risco ou de segunda linha. Com o excesso de liquidez no mercado internacional nos últimos anos, os bancos e financeiras dos Estados Unidos passaram a financiar a compra de casas a juros baixos para pessoas com histórico de crédito ruim, tendo o próprio imóvel como única garantia.

<sup>12</sup> Banco de investimentos.

No Brasil, a crise chegou representativamente no terceiro trimestre de 2008, em virtudes das complicações vivenciadas pelos agentes econômicos, o que motivou a redução de créditos destinados à exportação, financiamento de investimentos produtivos e aquisição de produtos, em especial, bens de consumo duráveis (Brasil, 2010). A crise internacional provocou uma expansão econômica, isso deu-se por conta das medidas monetárias e fiscais para o enfrentamento da crise global, no qual Salvador (2010) destaca a intenção de recursos na economia, em que o governo brasileiro injetou cerca de R\$ 257,2 bilhões na economia, e que ajudou a garantir a continuidade do consumo, independentemente da renda advinda do trabalho; o governo também agiu rapidamente para socorrer o setor financeiro, com um montante total de recursos que alcançou R\$ 475 bilhões, através das políticas monetárias e o governo implementou mudanças nas regras e depósitos, que foram parte das medidas adotadas para estabilizar o sistema financeiro e garantir liquidez.

Em suma, foram adotadas políticas anticíclicas para se recuperar da crise que afetou a economia mundial, se baseando no de políticas fiscais e monetárias visando recuperar o equilíbrio econômico.

Se o capitalismo cria e administra suas próprias crises (Behring, 2012; Marx, 1986), então o neoliberalismo seria uma expressão ideológica contemporânea no qual o capital obscurece o universo do trabalho e promove a radicalização da alienação da classe trabalhadora. Já Marx (1986) afirmava que o processo de alienação no mundo do trabalho se reflete na alienação do homem daquilo que produz, ou seja, na “perda de si”, enquanto se compreende o trabalho como parte constitutiva da vida social.

No âmbito da política social, a crise contemporânea do capital tem sido mais ameaçadora. Vivemos em uma época em que os direitos sociais são amplamente ignorados pelo Estado, pelo governo e pela burguesia. Um exemplo disso é o constante desmonte da Previdência Social desde a década de 1990 até agora.

Segundo Antunes (2018), em termos do seu impacto nas relações laborais, a flexibilidade do contexto neoliberal e a sua adaptação às finanças econômicas manifestam-se num “declínio acentuado das fronteiras entre atividades e atividades laborais”. O espaço de vida pessoal, as violações das leis laborais, o emprego de vários tipos de trabalho e o desemprego estrutural são expressões negadas disto. Esse desemprego é entendido como uma das maiores manifestações da questão social, pois sua expansão dá origem a muitas outras manifestações,



colocando um duplo desafio para as profissões que lidam com essa questão, incluído o profissional do Serviço Social.

Muitos dos problemas sociais estão interligados aos problemas ambientais, no qual ambos são resultados de um modelo capitalista, que se baseia na acumulação infinita de capital, que tem como consequência a intensificação das expressões da questão social.

Logo se entende que a produção e exploração dos recursos naturais tende desenfreadamente a causar impactos irreversíveis ao meio ambiente, pois estamos em um planeta com recursos finitos.

## 1.2 Capitalismo e Pandemia do COVID-19

A relação entre o sistema capitalista e as pandemias é complexa e envolve três elementos: a produção capitalista de pandemias; o combate à pandemia no capitalismo e o efeito das pandemias na sociedade capitalista.

Destacamos em primeiro lugar que o capitalismo produz pandemias, por conta de sua degradação da natureza (Baracho, 2021), no qual os ecossistemas são alterados e favorecem o discernimento e surgimento de novos vírus. Alguns exemplos são o aquecimento global, o desmatamento, a poluição, a agricultura intensiva e a pecuária industrial (Javier, 2021). As consequências desses fatores são o aumento do contato entre os seres humanos e animais selvagens, que são portadores de doenças infecciosas, ou criar condições favoráveis para a mutação e a transmissão de vírus.

Outra perspectiva é que o capitalismo amplia as pandemias devido à sua lógica de mercado, que prioriza o lucro em detrimento a saúde pública. Isso se manifesta na desigualdade social, na precarização do trabalho, na falta de investimento em ciência e tecnologia, na privatização dos serviços de saúde, na especulação farmacêutica e na competição entre os países

Em setembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) divulgou o resultado da pesquisa do Grupo de Vigilância Mundial, no qual são apresentados os postos-chave sobre uma “bomba relógio” na saúde pública. Tal situação se refere a devastação que um vírus poderia causar na humanidade, com o índice de 20 a 80 milhões de pessoas mortas, além de liquidar 5% da economia mundial, na qual “uma pandemia dessa dimensão seria uma catástrofe e desencadearia caos, instabilidade e insegurança generalizada” (Neto e Faria, 2020).

Apesar das advertências da comunidade científica, os países capitalistas agiram de forma aquém do que era recomendado, mantendo o sistema neoliberal de expansão do setor privado sem compromisso com o bem-estar público e coletivo, cortando verbas para pesquisas científicas, aumentando as verbas destinadas à agricultura e mantendo criadouros gigantescos, utilizando uma legislação ambiental ineficiente (Lole et al. 2020)

Nas primeiras semanas de 2020, quando começaram a circular informações sobre o novo coronavírus (mais tarde denominado COVID-19), havia muitas dúvidas e incertezas. Além das dificuldades inerentes às fases iniciais da pandemia da COVID-19, houve também muita desconfiança sobre a possível omissão de dados por parte do governo chinês (Calil, 2021). O governo chinês anuncia que o número total de infecções será muitas vezes maior que o anunciado, partindo do pressuposto de que a taxa de mortalidade será baixa, uma vez que o número de infecções registradas no país é de pouco mais de três mil pessoas. Número de mortos, espera-se que milhões de pessoas sejam infectadas.

Diante desta situação, muitos governantes optaram por não adotar medidas duras de contenção da epidemia, tendo em vista que, em breve, atingiram níveis de infecção que garantiriam a imunidade coletiva. (Calil, 2021) Apesar das implicações éticas, esta parece ser uma opção politicamente sustentável para estes governantes, uma vez que o objetivo é proteger os interesses da acumulação capitalista e previne o agravamento da já significativa crise global do capital.

O cenário, que não estava bom, se tornou ainda mais delicado com a propagação da campanha midiática *Milano NON si ferma*<sup>13</sup>, em 27 de fevereiro de 2020, que se iniciou na Itália e se espalhou por diferentes partes do globo, como Estados Unidos, Reino Unido, Itália, Holanda, Bélgica e o Brasil, no qual propunha levar uma vida normal, ignorando os efeitos da epidemia. Em consequência a isso, na Itália, no final de abril o país tinha 205.449 casos — foram contabilizados apenas os casos mais graves — e 28.036 mortes, atingindo um pico em 27 de março de 2020, com 921 óbitos em um mesmo dia. No final de março, o número de mortos na Itália atingiu 12.466, representando 27,8% do número global de mortes por COVID-

---

<sup>13</sup> Traduzido para o português “Milão NÃO para”, campanha midiática que surgiu em plena pandemia do coronavírus e viralizou nas redes sociais da Itália, principalmente na região de Milão, no qual, teve apoio do prefeito local, Giuseppe "Beppe" Sala. O vídeo recomendava que a população não adotasse o isolamento social e o confinamento, também exaltava os “milagres” feitos todos os dias pela cidadãos de Milão e seus “resultados econômicos importantes”, no qual ressaltava que “A cada dia, não temos medo. Milão não para”

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Gr0Nsrz7W3s>. Acesso em: 06 nov. 2023.

19, apesar de ter menos de 1% da população mundial (Calil, 2021). A enorme tragédia italiana decorreu de políticas negacionistas, o que serviu para que a perspectiva dos outros países mudasse, e fossem adotadas políticas de contenção.

Em 11 de março, a OMS declarou oficialmente a situação de pandemia mundial. Naquele momento, nota-se um rápido crescimento nos números de casos e óbitos em diferentes partes do mundo, como Espanha, Alemanha, Estados Unidos, Irã e Coreia do Sul. Embora estivesse no início, já era evidente que sua mortalidade era bem maior do que o inicialmente imaginado.

O ex-presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, politizou toda a situação desde o início, no qual caracterizava o vírus da COVID — 19 como “vírus chinês” e menosprezando sua importância. Quando a situação se agravou, seu discurso mudou, e em 13 de março declarou estado de emergência. Mas, ainda assim, prosseguiu manifestando opinião contrária às políticas de contenção. Tal atitude agravou a proliferação do vírus no país.

No Brasil, o primeiro caso confirmado de COVID — 19 foi no dia 25 de fevereiro de 2020, e o primeiro óbito três semanas depois, em 17 de março. As primeiras medidas tomadas em março foram cruciais e determinantes para o rumo da pandemia no país, no qual se consolidaram no pronunciamento de Jair Messias Bolsonaro em 24 de março, no qual surpreendeu toda comunidade científica e política. Além de negar a mortalidade do vírus, o ex-presidente Jair Bolsonaro orienta a “voltar à normalidade...”<sup>14</sup>, e o “fim do confinamento em massa”, e disse que os meios de comunicação disseminaram o “pavor” entre a população.

As primeiras medidas oficiais para a contenção do vírus foram em 13 de março, no qual determinava o cancelamento de cruzeiros turísticos no país e a obrigatoriedade de 15 dias de isolamento a todos os passeios que vieram do exterior<sup>15</sup>. Apesar de limitadas e insuficientes, eram medidas que demonstraram a intenção de redução de contaminação. A medida foi

---

<sup>14</sup> “Veja repercussão do pronunciamento de Bolsonaro sobre o coronavírus em que ele contrariou especialistas e pediu fim do 'confinamento em massa’”. G1, 24 mar. 2020. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/24/veja-repercussao-ao-pronunciamento-de-bolsonaro-em-que-ele-pediu-volta-a-normalidade-fim-do-confinamento-e-disse-que-meios-de-comunicacao-espalharam-pavor.ghtml>. Acessado em 06 nov 2023.

<sup>15</sup> “Ministério da saúde determina cancelamento de cruzeiros turísticos no país”. G1, 13 mar. 2020. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/13/ministerio-da-saude-determina-cancelamento-de-cruzeiros-turisticos-no-pais.ghtml>. Acesso em 06 nov 2023.

revogada no mesmo dia, onde o ex-presidente Bolsonaro declarou que a medida causaria prejuízos para os operadores de cruzeiro (Mandetta, 2020).

Os relatos do ex-ministro da saúde, Luiz Henrique Mandetta, evidenciam a face mais cruel do negacionismo de Jair Bolsonaro, no qual chegou a sabotar abertamente as medidas de contenção e o trabalho desenvolvido no Ministério da Saúde:

Foi a partir daquele domingo, dia 15, que duas mensagens começaram a circular juntas, uma se contrapondo à outra. O Ministério da Saúde indicava um caminho, e o presidente enviava uma mensagem no sentido oposto, a de não respeitar as orientações do seu próprio ministério. Antes já havia essa resistência, mas não era pública (Mandetta, 2020, pg. 74).

A censura imposta por Bolsonaro em torno do *Boletim Epidemiológico 5*, em 14 de março de 2020, causou bastante conflito internamente, no qual foram ignoradas as medidas rigorosas propostas. Sendo assim, a estratégia do ex-presidente já estava traçada, e se solidificou após seu pronunciamento à nação no dia 24 de março:

Grande parte dos meios de comunicação foram [sic] na contramão. Espalharam [sic] exatamente a sensação de pavor, tendo como carro-chefe o anúncio de um grande número de vítimas na Itália, um país com grande número de idosos e com um clima totalmente diferente do nosso. Um cenário perfeito, potencializado pela mídia, para que uma verdadeira histeria se espalhasse pelo nosso país. [...] O vírus chegou, está sendo enfrentado por nós e brevemente passará. Nossa vida tem que continuar. Os empregos devem ser mantidos [...] Sem pânico ou histeria, como venho falando desde o início, venceremos o vírus e nos orgulharemos de estar vivendo neste novo Brasil, que tem tudo, sim, para ser uma grande Nação. Estamos juntos, cada vez mais unidos, Deus abençoe nossa pátria querida.<sup>16</sup>

Nota-se que parte dos argumentos utilizados são para minimizar a pandemia, descredibilizar os avisos da comunidade científica, e reiterar que não havia motivos para pânico ou “histeria”, além de propagar informações ilusórias sobre a eficácia de medicamentos, tudo isso para dar continuidade a uma “vida normal”, revela-se a dinâmica do sistema capitalista em sua face mais cruel. Revela-se a audácia de escolher o lucro sobre a vida na medida de seu caráter destrutivo que lhe é característico (Cerqueira; Pinto, 2020).

Essa atitude faz parte do projeto político adotado por diversos governos, principalmente de extrema direita, que reforçam o neoliberalismo, que se baseia em: mudanças no modelo de produção e circulação de mercadorias ao nível nacional e global por meio da adoção de flexibilidade na criação, oferta e procura; a terceirização das fábricas e a flexibilização das

---

<sup>16</sup> “Gripezinha”: leia o pronunciamento do presidente Jair Bolsonaro na íntegra” UOL, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/03/24/leia-o-pronunciamento-do-presidente-jair-bolsonaro-na-integra.htm>. Acessado em 06 nov 2023.

relações de trabalho com destruição de direitos; mudança no modelo de Estado, com uma redução de sua intervenção no campo estatal, mercantilização dos direitos sociais; e, finalmente, a adoção de uma ideologia individualista e um ataque ao sentido do coletivo e da causa pública. Daqui derivam as contrarreformas nas áreas mais proeminentes do reconhecimento e validação de direitos, das privatizações diretas e indiretas, novos conceitos e metodologias de ensino e pesquisa, a defesa de formas de sobrevivência (Cerqueira; Pinto, 2020).

Algumas questões agravaram a crise no Brasil, como a contrarreforma trabalhista, o aumento da classe trabalhadora em postos de trabalho precários, a informalidade e a terceirização. O trabalho uberizado neste cenário é a principal vantagem do sistema capitalista, no qual as companhias contratam pessoas às margens das leis trabalhistas, o crescimento significativo do setor de serviços (inclui o comércio) cada vez mais individualizado e inatingível, fragilizando as atividades coletivas e sindicais. Esses dois elementos estruturam as relações sociais e de trabalho de forma mais favorável à acumulação do capital. Isso fomenta o compromisso da extrema-direita e de outros setores da burguesia e da classe empresarial com a abertura comercial, dado seu peso na economia hoje. Setor onde predominam relações de trabalho inseguras com flexibilização de direitos.

As políticas neoliberais tiveram um grande impacto na economia, sobretudo durante a pandemia. O objetivo é diminuir o custo do capital e encontrar meios legais, alternativos e ideológicos para equilibrar a relação custo-benefício da atividade do capital, apoiado pela maior exploração do trabalho e pela liberalização completa dos recursos públicos em benefício do setor privado, especialmente o estabelecimento de companhias administradas pelo Estado com políticas e programas sociais.

Segundo Chomsky (2020), a “patologia da ordem socioeconômica contemporânea” deixa claro que não há lucro em evitar uma calamidade em prejuízo a vida de trabalhadores. A vida é comercializada, não existindo possibilidade de uma relação equilibrada entre a economia e saúde, onde tivemos produtos essenciais como álcool em gel, máscaras e medicamentos sendo vendidos a preços exorbitantes, tornando-os inacessíveis para a grande maioria da população que já enfrentavam dificuldades financeiras.

Além disso, presenciaram-se casos envolvendo leitos hospitalares, no qual hospitais privados aumentaram os preços de suas diárias e tratamentos relacionados ao coronavírus. Enquanto, outras pessoas não tinham condições financeiras de pagarem tratamento médico

cruciais. A vida acabou se tornando um negócio lucrativo para hospitais privados, na mesma medida em que pessoas sofriam sem atendimento adequado.

Outra maneira no qual a vida foi comercializada durante a pandemia, foi por meio da exploração ainda mais intensa da força de trabalho, em que muitas empresas se aproveitaram da situação para reduzir salários e benefícios dos funcionários, justificando a medida como necessária para garantir a sobrevivência dos negócios. Empresas negligenciaram medidas de segurança e proteção aos funcionários, colocando-os em risco constante. No entanto, esta abordagem desrespeita completamente a dignidade humana e o bem-estar dos trabalhadores. A vida passou a ser medida pelo valor monetário que poderia gerar, sem considerar o adoecimento do ser humano (Davis, 2020).

Durante a pandemia presenciamos o aumento da desigualdade social no Brasil, em que aqueles que possuíam recursos financeiros suficientes para aderirem ao isolamento social de forma confortável em suas casas, enquanto muitos outros brasileiros enfrentavam as condições precárias e insalubres nas periferias. A falta de políticas públicas efetivas para o enfrentamento dessas disparidades contribuiu ainda mais para a mercantilização da vida, reforçando a ideia de que alguns indivíduos são mais preciosos que outros.

Diante deste apocalíptico cenário, atrelada a crise do capital em meio a uma pandemia, a concentração de renda se acentuou no mundo, deixando ainda mais clara a “velha lição” de que o lucro de alguns burgueses se obtém com o suor e o sangue da classe trabalhadora (Cerqueira; Pinto, 2020).

Sendo assim, para manter o sistema capitalista na esfera econômica e garantir o contrato social, é relevante para essa função um fundo público que custeie as políticas sociais, garantindo assim a expansão do mercado de consumo e, ao mesmo tempo, políticas anticíclicas em tempos de crise.

No caso brasileiro, mesmo com muito atraso, algumas medidas no campo orçamentário foram tomadas visando combater a pandemia da COVID-19, isso será melhor abordado no próximo capítulo.

## **2. Fundo Público e Orçamento na pandemia da Covid-19**

### **2.1 Orçamento Público e suas funções**

No sistema capitalista moderno, o fundo público é determinante para políticas macroeconômicas, possuindo papel importante na acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. A expansão das políticas sociais garante o aumento do mercado de consumo, ao mesmo tempo, em que recursos públicos financiam políticas anticíclicas (Salvador, 2012).

O fundo público é necessário para acumular capital, visto que, ao desvincular o capital das suas determinações autovalorizadas, pôs em movimento a expansão das forças produtivas de tal maneira que o lucro capitalista é inconsciente para dar forma, especificou novas possibilidades de progresso técnico. Isto só é possível apropriando-se de parcelas crescentes da riqueza pública, em geral, ou mais especificamente recursos públicos que assumem a forma do Estado nas economias e sociedades capitalistas (Salvador, 2010).

O Estado assumiu, assim, um importante papel ao garantir a infraestrutura para a produção em massa e a viabilização da demanda de consumo em massa, gerenciando os ciclos econômicos com uma combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias. Segundo Behring (2004), o Estado tende a se apropriar de uma parte significativa da mais-valia para garantir as condições de produção e reprodução do sistema capitalista. Onde esse processo leva [...] o desenvolvimento de políticas sociais como lugar relevante para a alocação de recursos públicos, dependendo, é claro, da correlação de forças políticas e elementos culturais em cada formação nacional. (Behring, 2004).

O fundo público inclui toda a capacidade de mobilização que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio de empresas públicas ou por meio de suas políticas públicas monetárias e fiscais, bem como o orçamento público (Salvador, 2014). De acordo com Piscitelli, Timbó e Rosa (2006), o orçamento público é um instrumento que o poder público dispõe para expressar o seu programa de ação em um determinado período, distinguindo a origem e o valor dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o valor dos gastos.

Nas finanças públicas, o orçamento é um instrumento por meio do qual são geridas as receitas, despesas e dívidas das autoridades públicas do próprio Estado. Como qualquer instrumento, também é historicamente determinado por assumir diferentes funções e características em diferentes períodos.

O orçamento público no Brasil passou por diversas transformações ao longo da história, refletindo as mudanças nos regimes políticos e nas relações de poder. Durante o período Imperial, a Constituição de 1824 estabeleceu a primeira exigência formal de elaboração do orçamento, mas sua implementação enfrentou dificuldades. O primeiro orçamento considerado efetivo foi o de 1831, que estabeleceu a previsão de receitas e a fixação de despesas, caracterizando um orçamento misto, no qual o Poder Executivo tinha um papel central, mas a aprovação final cabia ao Poder Legislativo (Oliveira, 2009; Salvador, 2014).

Com a redemocratização em 1945 e a nova Constituição de 1946, o Poder Legislativo recuperou parte de sua influência sobre as contas do Executivo, resultando em um orçamento misto. No entanto, durante a ditadura militar (1964-1985), o orçamento foi desvirtuado, tornando-se um instrumento a serviço dos interesses do governo, com a centralização do controle orçamentário no Executivo e a criação de múltiplos orçamentos que dificultaram a transparência. A Lei 4.320/64<sup>17</sup> e o Decreto Lei 200/67<sup>18</sup> foram marcos importantes na modernização do orçamento, estabelecendo um orçamento-programa e a necessidade de planejamento das ações governamentais (Oliveira, 2009; Dos Santos et al.).

A Constituição Federal de 1988 trouxe significativas inovações ao sistema orçamentário, devolvendo ao Legislativo a prerrogativa de propor mudanças orçamentárias e fortalecendo a relação entre planejamento e orçamento. Essa nova configuração visou unificar o orçamento e recuperar as prerrogativas do Poder Legislativo, estabelecendo um sistema orçamentário do tipo misto. Assim, o orçamento público se consolidou como um instrumento essencial para a gestão das finanças públicas e a implementação de políticas que atendem aos interesses da sociedade (Oliveira, 2009; Salvador, 2010).

---

<sup>17</sup> A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Esta legislação é fundamental para a gestão das finanças públicas no Brasil, determinando aspectos como a programação financeira, o cronograma mensal de desembolso e a fixação de metas.

<sup>18</sup> O Decreto Lei 200/67 dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. É um marco legal importante para a estruturação da administração pública no Brasil.



Com a Constituição Federal de 1988 o orçamento é classificado em três partes: o orçamento fiscal<sup>19</sup> (previsão de receitas e despesas correntes), investimentos de empresas e o orçamento da seguridade social<sup>20</sup>.

As receitas e despesas são provenientes de tributos, contribuições, transferências e outras fontes, enquanto as despesas são classificadas em despesas correntes — aqui são alocados os salários, benefícios e encargos relacionados aos servidores públicos; os gastos com a manutenção dos órgãos públicos; os recursos transferidos a estados, municípios e entidades privadas e os gastos destinados a programas e serviços de saúde pública e educação — e despesas de capital — no qual estão alocados gastos com a construção de infraestrutura; recursos aplicados em empresas estatais ou em projetos que visam a geração de retorno financeiro e o pagamentos realizados para reduzir o saldo devedor da dívida pública.

A elaboração do contrato orçamentário foi instituída com base em três instrumentos legais: o Plano Plurianual (PPA)<sup>21</sup>, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)<sup>22</sup> e a Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>23</sup>. Esses compõem o ciclo orçamentário da União, dos Estados, dos municípios, do Distrito Federal, ou seja, todo programa de governo passa por este circuito.

Embora as inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988, nota-se que o orçamento tem sido utilizado muito mais como instrumento de ajuste fiscal do que como meios de realização de políticas sociais e da ampliação do Estado social.

---

<sup>19</sup> Refere-se as receitas e despesas do governo relacionadas ao uso de serviços públicos, infraestrutura, investimentos e financiamento da burocracia. Inclui receitas e despesas dos poderes executivo, legislativo e judiciário, bem como de todos os órgãos e organizações administrativas diretas e indiretas.

<sup>20</sup> É formado por contribuições sociais e responde pelo financiamento exclusivo das políticas componentes da seguridade social.

<sup>21</sup> É o plano de lei que define as prioridades do Governo no período de 4 anos, no qual deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até quatro meses antes do término do primeiro ano fiscal presidencial, ou seja, válido até o final do primeiro ano da próxima gestão, estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, metas e objetivos da administração pública federal para as despesas de capital, bem como para as despesas delas decorrentes e também para as relativas aos programas em andamento (Art. 165, I, 1) (Oliveira, 2009).

<sup>22</sup> É a lei que antecede a orçamentária, que define que as metas e prioridades em termos de programas a executar pelo Governo, no qual deve ser submetida pelo Executivo à apreciação do Legislativo até o dia 15 de abril de cada ano, que terá dois meses e meio para votá-la e devolvê-la à Presidência para sua aprovação – ou seja, até 30 de junho (Oliveira, 2009)

<sup>23</sup> O Governo é obrigado a enviar o Projeto de Lei Orçamentária Anual ao Congresso até 31 de agosto de cada ano, votado e devolvido ao Presidente da República até 30 de novembro, que por sua vez é responsável por sua aprovação e promulgação até 31 de dezembro.

Desde 1993, o Brasil tem implementado uma política fiscal de ajuste permanente, iniciado com Plano de Ação Imediata (PAI)<sup>24</sup>, com a nomeação de Fernando Henrique Cardoso como Ministro da Fazenda até se intensificar com o golpe de 2016, quando Michel Temer assumiu a presidência, aprovando a Emenda Constitucional 95/2016, que posteriormente se transformaria no Novo Regime Fiscal (NRF), que visam a diminuição do déficit público, seja por meio da retração dos gastos governamentais, do incremento dos impostos, ou de uma combinação de ambos (Tavares e Deccache, 2023).

Salvador (2020) destaca que essa austeridade fiscal resulta em uma transferência significativa de recursos públicos para o pagamento de juros da dívida pública, em detrimento de investimentos em áreas essenciais como saúde e assistência social. Além disso, a política de ajuste fiscal promove uma regressividade no sistema tributário, onerando mais os mais pobres e favorecendo os mais ricos, que se beneficiam de isenções fiscais e desvinculações de recursos da seguridade social.

A Desvinculação de Recursos da União (DRU), que foi implementada em 2000 e prorrogada por meio de emendas constitucionais, é um exemplo da prática. A DRU previa inicialmente a de vinculação de 20% dos recursos que compunham o Orçamento da Seguridade Social, depois foram ampliados para 30%, em 2015, das receitas de tributos federais sejam desvinculadas, resultando em uma diminuição dos recursos disponíveis para as políticas sociais, Salvador (2020) argumenta que essa desvinculação gera um impacto negativo significativo sobre a capacidade do Estado de financiar adequadamente serviços essenciais, exacerbando as desigualdades sociais e compromete a proteção social.

Em concordância com a EC 95/2016 que congelou as despesas primárias por 20 anos, e sob a nova roupagem de NRF desvinculou os gastos em políticas sociais com o crescimento das receitas das próximas duas décadas e condicionou o crescimento do gasto primário (orçamento de políticas públicas primárias) ao valor do ano anterior a ser atualizado pelo IPCA, o que significa que o aumento na arrecadação não significaria a ampliação do investimento nas áreas sociais.

---

<sup>24</sup> Este plano tinha como foco a reestruturação das finanças públicas, abordando três áreas principais: receitas, despesas e dívidas. O PAI previa a renegociação das dívidas dos estados e municípios com a União, cortes orçamentários significativos e medidas para aumentar a arrecadação, como a elevação de alíquotas de impostos e a antecipação de prazos de recolhimento. Além disso, o plano incluía mudanças no programa de privatização, permitindo maior participação do capital estrangeiro e buscando combater a sonegação fiscal.

Sendo assim, a disputa por recursos públicos é marcada por um conflito de interesses entre diferentes grupos sociais. As demandas por direitos e serviços públicos muitas vezes são ignoradas em favor de interesses financeiros e do capital, refletindo uma lógica neoliberal que prioriza a austeridade em detrimento do bem-estar social (Oliveira, 2008; Salvador, 2020). Essa dinâmica não apenas compromete a capacidade do Estado de garantir direitos sociais, mas também pode levar a um desmonte das políticas de proteção social, resultando em uma erosão das conquistas sociais ao longo do tempo.

Nesse contexto, a financeirização da riqueza emerge como um fator que intensifica essa disputa, uma vez que os mercados financeiros e as elites financeiras exercem uma influência crescente sobre as decisões orçamentárias. A financeirização transforma a lógica da alocação de recursos, no qual a maximização do lucro e a eficiência financeira se tornam os principais critérios para a utilização do fundo público. Essa mudança de paradigma não apenas compromete a capacidade do Estado de garantir direitos sociais, mas também leva a um desmonte das políticas de proteção social, uma vez que os recursos que poderiam ser utilizados para promover o bem-estar da população são desviados para atender às exigências do mercado financeiro (Salvador, 2020).

As contas públicas já estavam sob pressão, e a capacidade do governo de responder a crises futuras era limitada, assim, essa tensão fiscal tornou-se um fator crítico quando a pandemia do COVID-19 atingisse o Brasil, exigindo uma resposta rápida e eficaz que, em muitos casos, esbarrou nas restrições impostas pela legislação fiscal.

A rigidez das medidas implementadas no governo de Michael Temer, se tornaram um obstáculo significativo para a alocação de recursos necessários para enfrentar a emergência sanitária. Salvador (2020) destaca que mesmo diante da necessidade urgente de investimento da saúde, assistência social e outras políticas públicas, os gastos estavam congelados, resultando em uma execução orçamentária abaixo do necessário.

Embora o Congresso Nacional tenha promulgado a Emenda Constitucional 106 em maio de 2020, que instituiu o regime extraordinário para enfrentar a calamidade pública, os recursos orçamentários ainda foram insuficientes. Os resultados da política fiscal, direcionada pelo Teto de Gastos Públicos, impuseram uma redução no financiamento das políticas sociais que dificultou uma resposta à pandemia.

Assim, o cenário pré-pandemia revelou um Brasil vulnerável, com uma economia fragilizada e uma sociedade marcada por desigualdades. Essa base precária tornou-se um terreno fértil para os efeitos devastadores da pandemia, que não apenas acentuou as dificuldades econômicas, mas também expôs as deficiências das políticas públicas e a necessidade urgente de reformas estruturais.

## 2.2 Orçamento de Guerra: instrumento de enfrentamento à pandemia

A crise causada pela propagação mundial da COVID-19 trouxe um grande colapso econômico, exigindo alguma ação do Estado para conter o surto pandêmico. Desta forma, as respostas governamentais aos desafios colocados precisavam possuir uma ampla abrangência, como o estímulo ao distanciamento social e a ampliação da capacidade de serviços de saúde e medidas de apoio econômico a sociedade.

Sendo assim, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 10/2020, denominada posteriormente como “Orçamento de Guerra”, foi idealizada para instruir um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para o enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional. Em suma, o texto mostra que o governo federal adotará processos simplificados de contratação de pessoal, obras, serviços e compras. Além de autorizar o Banco Central a comprar e a vender títulos, e assim permitir a liquidez no mercado (Senado, 2020).

Promulgada em 8 de maio de 2020, a PEC introduz um regime orçamentário diferenciado, que visa facilitar a execução das despesas emergenciais, afastando normas constitucionais e legais que se aplicam em situações normais. Este regime é considerado um marco legal importante no contexto da pandemia, criando um orçamento paralelo ao orçamento tradicional de 2020, visando evitar a contaminação do orçamento regular pelas despesas extraordinárias geradas pela crise.

A PEC também promove uma nova governança, conferindo ao Congresso Nacional um papel central na gestão da crise, permitindo que ele sustente decisões que ofendam o interesse público. Em suma, a PEC 10/2020 visa proporcionar agilidade e flexibilidade na resposta do governo federal à emergência sanitária, ao mesmo tempo, em que tentava preservar a responsabilidade fiscal a longo prazo.

Com o avanço da COVID-19 e os novos casos no território brasileiro, aumentou o debate sobre a escassez de meios para o combate a crise sanitária eminente, que tensionava o Estado para medidas urgentes com intuito de mitigar os efeitos socioeconômicos. Sendo assim, seria necessária uma readequação dos recursos disponíveis e já planejados para o período, voltando a atenção para suprimir as necessidades básicas e atípicas da população durante o período da pandemia.

A abertura de créditos extraordinários no Brasil, especialmente em resposta à pandemia da COVID-19, foi uma medida crucial para atender despesas urgentes e imprevistas. Esses créditos, que poderiam ser abertos por decreto pelo Poder Executivo, não requerem indicação prévia de fontes de recursos, permitindo uma rápida mobilização de fundos para enfrentar a crise.

Aprovada em 2º turno da Câmara dos Deputados, como Emenda Constitucional n.º 106, de 2020, e promulgada pelo Congresso Nacional, em 8 de maio de 2020, fundamentando-se em um regime tripartite de normativas fiscais, financeira-creditada e contratual (De Albuquerque e Senhoras, 2020).

A EC 106 foi um marco importante nesse contexto, estabelecendo um regime extraordinário e financeiro que ampliou as fontes de recursos públicos disponíveis para o combate a pandemia. Essa emenda permitiu que o governo federal adotasse medidas flexíveis e rápidas para enfrentar os desafios impostos pela calamidade pública, superando as limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal, que buscava manter o equilíbrio das contas públicas, e do teto de gastos, impostos pela EC 95/2016.

Entretanto, o aspecto central da emenda foi a implementação do Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratação, que estabelece que o uso dessa medida urgente deve ocorrer apenas durante o período de calamidade pública e quando o regime orçamentário regular não é suficiente para lidar com situações ocasionais e imprevistas, facilitando assim o enfrentamento dos efeitos da crise. Nesse contexto, a emenda introduziu uma flexibilidade inicial ao dispensar a necessidade de dotação orçamentaria prévia e autorização para a execução de contratações de pessoal, obras, serviços e compras temporárias, atendendo às necessidades excepcionais da população, como foi durante a pandemia.

A segunda flexibilização permitiu que, na ausência de criação de despesas permanentes, as proposições legislativas e atos do poder Executivo que criem, aumentem ou otimizem gastos

destinados ao enfrentamento da calamidade não fossem legalmente restringidos. Embora não tenha sido explicitamente mencionado, essa flexibilização isenta a aplicação do Art. 63 da CF de 1988. Além disso, foi introduzida uma terceira flexibilização, que não possui correlação de natureza jurídica, permitindo que uma pessoa jurídica em débito com sistema de seguridade social possa contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais, ou creditícios. Dessa forma, mesmo que a entidade apresentasse irregularidades, ela poderia se beneficiar das medidas, o que representava uma imunidade jurídica que anteriormente era restrita apenas às entidades beneficentes de assistência social atuantes nas áreas de saúde e educação, respaldadas pela proteção legal.

Como quarto ponto, embora não constitua uma flexibilização no mesmo nível estrutural dos mencionados anteriormente, destaca-se a possibilidade de receber benefícios creditícios, financeiros e tributários, direta ou indiretamente, desde que as empresas se comprometessem em manter os investimentos, respeitando os regulamentos. Esse aspecto acaba por introduzir no orçamento público uma abertura não delimitada, desconsiderando os princípios de especialização e equilíbrio das contas públicas, uma vez que opta por não estabelecer condições claras e permite variações imprecisas.

Já o quinto ponto de adaptação, permite o descumprimento da “regra de ouro”<sup>25</sup>, ao possibilitar a realização de operações de crédito que excedem o valor das despesas de capital, além dos créditos adicionais, desde que o governo assegure visibilidade e transparência em relação aos valores e custos dessas operações

Os autores Behring (2020) e Salvador (2020) argumentam que a regra de ouro, ao restringir a possibilidade de déficits em despesas correntes, inviabiliza a capacidade do Estado de financiar políticas públicas essenciais em momentos de crise. A norma, que se baseia em um conceito econômico ultrapassado, ignora a realidade das necessidades sociais e a urgência de investimentos em saúde e assistência durante a pandemia. Em vez de permitir que o governo atue proativamente para proteger os cidadãos e a economia, a regra perpetua uma visão restritiva que limita a ação estatal.

---

<sup>25</sup> Os autores Cardos Jr. e Raimundo (2020) argumentam que essa norma fiscal proíbe que o governo realize operações de crédito que ultrapassem o montante das despesas do capital, exceto em situações específicas autorizadas pelo Congresso Nacional.

Assim, esse dispositivo não apenas flexibiliza a operação em relação à base constitucional, mas também à LRF, que visa restringir operações que resultem em um aumento do endividamento público.

Em seguida, o dispositivo estabelece uma unidade para as despesas criadas, aumentadas ou aperfeiçoadas para combater os efeitos socioeconômicos da pandemia, ao definir dois regimes: a especialização das despesas para esse fim e a fiscalização específica em termos de aspectos e periodicidade. Assim, é criado uma espécie de orçamento paralelo, com um objetivo específico e transitório, que não se confunde com o regime regular do orçamento em exercício e dos subsequentes. Além disso, esse mecanismo fortaleceu o Poder Legislativo sobre as despesas, permitindo que esse possa suspender gastos em caso de irregularidade ou descumprimento de atos normativos, o que difere do que ocorre no orçamento habitual.

Assim, denominada como “Orçamento de Guerra” ou paralelo, trata-se de uma adaptação legal de instrumentos restritivos que dissocia uma fonte e destinação de recursos do orçamento ordinário, criando, na prática, um orçamento específico. Essa abordagem vai além da separação orgânica estabelecida entre unidades e entes, e, em função do contexto da pandemia, amplia a abrangência dessas despesas. A emenda resultou em um aumento da atuação e competência do Estado, permitindo o uso contemporâneo do orçamento público por meio da criação paralela, visando atender demandas extraordinárias e promover a redistribuição de recursos já escassos.

Por um lado, a medida permitiu que o governo federal obtivesse mais recursos para suas ações de enfrentamento, adotando uma abordagem administrativa distributiva, ou seja, intervindo na estrutura econômica para corrigir possíveis disfunções econômicas e sociais (Mendes, 2011). Por outro lado, o Poder Legislativo fortalece seu controle sobre a execução do orçamento, assumindo uma maior responsabilidade fiscalizadora ao se atribuir a competência de replicar as medidas fiscais restritivas. Além disso, isso lhe permitiu apresentar, tramitar e aprovar propostas que resultem em aumento de despesas, conferindo características que se assemelha à atribuição do Poder Executivo de ter a iniciativa preliminar na definição das receitas e despesas do Estado.

Adicionalmente, em relação à emenda, paralelamente à sua tramitação no Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal foi acionado pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.357 para esclarecer aspectos relacionados à iniciativa orçamentária no contexto da

pandemia. Este processo busca a interpretação que esteja conforme a Constituição Federal, considerando o artigo 114 da LDO e diversos artigos da LRF, especialmente os artigos 14,16,17 e 24e que abordam o controle de dispêndios do Estado. O julgamento inicial ofereceu a União, Estados e Municípios uma aparente tolerância, permitindo a dispensa de demonstração de adequação e compensação orçamentaria para criar ou expandir despesas para mitigar impactos da crise. Contudo, com a aprovação da EC 106/2020, o Congresso consolidou o controle fiscal extraordinário.



### 3. Execução Orçamentária na Pandemia

#### 3.1 Principais achados e apresentação dos dados

Com base na literatura analisada, este trabalho, considerando o recorte temporal do exercício orçamentário de 2020 a 2021, visou reunir os principais dados que enriquecessem a discussão sobre o orçamento de guerra. As primeiras informações coletadas foram os recursos extraordinários destinados por Função, extraídas do painel de Créditos Extraordinários para o combate da crise sanitária.

Como demonstrado na Tabela 1 - Orçamento Covid por função de 2020 a 2021, foram autorizados cerca de R\$ 807 bilhões no ano de 2020, e apenas R\$ 665 bilhões foram pagos, resultando em uma execução de 82,48%. Em 2021, o total autorizado foi de aproximadamente R\$ 153 bilhões, com um valor pago de R\$ 130 bilhões, representando uma execução de 84,97%. Essa leve melhoria na execução pode indicar um aprimoramento na gestão dos recursos destinados ao combate à pandemia.

Tabela 1 - Orçamento Covid por função  
Valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro/2023

Função	2020			2021		
	Autorizado	Pago	Execução	Autorizado	Pago	Execução
<b>03 - Essencial à Justiça</b>	0,00	0,00	-	82.449,72	0,00	-
<b>04 - Administração</b>	79.951.384,99	63.682.155,32	79,65%	24.465.488,43	3.119.836,67	12,75%
<b>05 - Defesa Nacional</b>	676.388.466,22	554.249.012,97	81,94%	25.503.040,86	3.007.300,26	11,79%
<b>06 - Segurança Pública</b>	751.586.878,87	247.713.026,01	32,96%	0,00	0,00	-
<b>07 - Relações Exteriores</b>	162.958.236,92	114.950.927,47	70,54%	0,00	0,00	-
<b>08 - Assistência Social</b>	483.717.339.847,78	419.643.803.357,81	86,75%	89.429.859.712,36	81.558.469.622,51	91,20%
<b>09 - Previdência Social</b>	111.360.272,58	13.803.670,27	12,40%	83.922.864,00	21.325.128,25	25,41%
<b>10 - Saúde</b>	82.188.245.435,83	50.598.654.241,53	61,56%	57.341.642.113,94	42.363.497.442,94	73,88%
<b>12 - Educação</b>	515.834.552,05	218.234.140,67	42,31%	0,00	0,00	-
<b>14 - Direitos da Cidadania</b>	284.336.661,21	277.354.222,85	97,54%	50.000.857,27	6.153.670,47	12,31%
<b>19 - Ciência e Tecnologia</b>	576.464.763,12	538.062.049,20	93,34%	0,00	0,00	-
<b>23 - Comércio e Serviços</b>	6.365.556.129,88	3.917.767.268,00	61,55%	0,00	0,00	-
<b>24 - Comunicações</b>	3.614.096,69	2.830.385,97	78,32%	0,00	0,00	-
<b>28 - Encargos Especiais</b>	231.938.868.811,73	189.753.441.895,85	81,81%	6.090.423.857,90	6.090.423.857,90	100,00%

<b>Total</b>	807.372.505.537,89	665.944.546.353,93	82,48%	153.045.900.384,49	130.045.996.859,00	84,97%
--------------	--------------------	--------------------	--------	--------------------	--------------------	--------

Fonte: IFI - Senado  
Elaboração própria

A Tabela 1 mostra que, embora a alocação considerável de recursos para saúde e assistência, a execução orçamentaria revela disparidades alarmantes. Por exemplo, a área da saúde recebeu cerca de R\$ 82 bilhões em 2020, teve uma execução de apenas 61,56%. Isso indica que, apesar da autorização de gastos, a implementação efetiva das políticas foi insuficiente para atender à demanda emergencial. A pandemia expôs as fragilidades do sistema de saúde

brasileiro, e a falta de execução orçamentaria adequada contribuiu para a alta taxa de mortalidade e a sobrecarga dos serviços de saúde.

A assistência social, com uma execução de 86,75% em 2020, parece ter sido uma prioridade inicial. No entanto, a continuidade desse suporte é questionável, considerando especialmente o aumento da pobreza e da vulnerabilidade social durante a pandemia. A dependência de programas emergenciais, como o auxílio emergencial, destaca a fragilidade das políticas sociais existentes. A Tabela 1 sugere que, embora os recursos tenham sido alocados, a estrutura de apoio social precisa ser mais robusta e sustentável para lidar com crises futuras.

A execução orçamentaria na educação, com apenas 42,31% em 2020 e sem valores autorizados ou pagos em 2021, é um sinal alarmante. A pandemia resultou no fechamento de escolas e na interrupção do aprendizado de milhões de crianças e jovens, exacerbando as desigualdades educacionais. A falta de investimento em educação durante um período crítico não apenas compromete o futuro das novas gerações, mas também refletiu uma falta de visão estratégica por parte do governo em priorizar a educação como um direito fundamental.

Na função direitos humanos, a execução de 97,54% em 2020, seguida por uma queda drástica para 12,31% em 2021, levanta questões sobre a continuidade das políticas de proteção social. Essa oscilação sugere uma falta de compromisso com a manutenção dos direitos da cidadania em tempos de crise. A diminuição dos recursos destinados a essa área pode resultar em um retrocesso significativo nas conquistas sociais, colocando em risco a dignidade e os direitos de grupos vulneráveis.

É importante destacar a magnitude dos valores autorizados e pagos para ações emergenciais, como o Auxílio Emergencial. Com um valor expressivo destinado a proteger a população em situação de vulnerabilidade, essa medida foi crucial para mitigar os impactos econômicos da pandemia.

Na Tabela 2 - Execução do orçamento da Covid 19, por ações de 2020, apresenta um panorama detalhado da execução orçamentaria relacionada às transferências de renda e auxílios emergenciais, focando nas medidas implementadas para mitigar os impactos sociais e econômicos da pandemia do COVID-19.

**Tabela 2 - Execução do orçamento da Covid 19, por ações de 2020**

Valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação - Descrição	Autorizado	Pago	Execução %	Participação pago %
Aporte para Agente Financeiro BNDES para a Concessão de Empréstimos no âmbito do Programa Emergencial de	12.731.112.259,76	6.365.556.129,88	50,00%	1,58%
Acesso a Crédito PEAC – Ativos Cíveis da União	407.539.130,51	22.655.113,57	5,56%	0,05%
Auxílio Emergencial Residual para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância	86.063.447.118,62	80.256.554.483,05	93,25%	10,66%
Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Devido à Pandemia	323.675.798.092,20	292.695.566.247,76	90,43%	40,09%
Auxílio Emergencial às Instituições de Longa Permanência para Idosos – ILPIs, Devido à Pandemia da COVID-	203.697.796,16	203.697.796,16	100,00%	0,03%
Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para Compensação da Variação Nominal Negativa dos Recursos Repassados	20.369.779.615,62	19.221.783.569,79	94,36%	2,52%
Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios relacionado ao Apoio Emergencial do	3.819.333.677,93	3.819.124.952,62	99,99%	0,47%
Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios relacionado ao Programa Federativo	76.627.913.434,01	76.576.258.574,32	99,93%	9,49%
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	65.745.538.244,15	42.645.983.655,79	64,87%	8,14%
Benefícios Obrigatórios aos Servidores Cíveis, Empregados, Militares e seus	23.104.305,40	1.281.819,31	5,55%	0,00%
Concessão de Financiamentos para o Pagamento da Folha Salarial, devido à	43.285.781.683,19	8.665.770.528,02	20,02%	5,36%
Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância	88.972.129.634,02	55.892.974.086,93	62,82%	11,02%
Financiamento da Infraestrutura	6.365.556.129,88	3.917.767.268,00	61,55%	0,79%
Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de	29.344.868,75	25.565.267,60	87,12%	0,00%
Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Básica em Saúde para Cumprimento de Metas	54.819.068,15	47.362.558,82	86,40%	0,01%
Integralização de cotas do Fundo Garantidor para Investimentos - FGI para Pequenas e Médias Empresas no âmbito do Programa Emergencial de	25.462.224.519,52	25.462.224.519,52	100,00%	3,15%
Integralização de cotas no Fundo Garantidor de Operações (FGO) para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de	48.496.923.518,32	48.496.923.518,32	100,00%	6,01%

Manutenção de Contrato de Gestão com Organizações Sociais (Lei nº	25.462.224,52	11.554.715,47	45,38%	0,00%
Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002)	1.145.800.103,38	1.145.800.103,38	100,00%	0,14%
Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de	3.867.200.113,80	470.141.445,62	12,16%	0,48%
<b>Total</b>	<b>807.372.505.537,89</b>	<b>665.944.546.353,93</b>	<b>82,48%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: IFI – Senado  
Elaboração própria

A execução de 90,43% do valor autorizado para o Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade demonstra um esforço significativo do governo em atender a uma demanda urgente. No entanto, expõe a fragilidade de uma rede de proteção que deveria oferecer suporte contínuo e eficaz, mostrando-se inadequada para enfrentar a crise gerada pela pandemia. Isso pode ser atribuído a diversos fatores, inclusive à burocracia excessiva, a desarticulação entre os diferentes níveis de governo e a insuficiência de programas permanentes de assistência social.

Além disso, a Tabela 2 evidencia a alocação de recursos para o financiamento de infraestrutura e saúde, que embora essenciais, levantam questões sobre a priorização de investimentos em um momento crítico. A execução de 62,82% para o enfrentamento da emergência de saúde pública, como, por exemplo, sugere que, apesar dos esforços, ainda havia lacunas na implementação de políticas de saúde que poderiam ter sido mais eficazes na contenção do vírus e na proteção da população.

Outro ponto a ser considerado é a alocação de recursos para estados e municípios. A execução de 99,93% dos auxílios financeiros relacionados ao Programa Federativo indica uma resposta rápida às necessidades locais, mas também revela a dependência dos entes federativos em relação ao governo federal para a manutenção dos serviços essenciais. Essa dinâmica pode ter implicações a longo prazo para a autonomia financeira dos estados e municípios, especialmente em um cenário de crise fiscal.

Em 2021, a situação se tornou mais complexa. A Tabela 3 - Execução do orçamento da Covid 19, por ações de 2021, indica que, embora houvesse um aumento na execução

orçamentária, as ações estavam mais diversificadas, incluindo não apenas a continuidade do auxílio emergencial, mas também a atenção à saúde da população e a recuperação econômica.

**Tabela 3 - Execução do orçamento da Covid 19, por ações de 2021**  
Valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ação – Descrição	Autorizado	Pago	Execução %	Participação
Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos e Insumos para Atenção de Referência e Pesquisa Clínica em Patologias de Alta Complexidade da Mulher, da Criança	8.388.754.202,33	6.034.802.958,48	71,94%	4,64%
Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta	288.623.445,98	265.014.453,85	91,82%	0,20%
Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares do Ativos Civis da União	16.493.427.194,35	13.085.687.526,05	79,34%	10,06%
Auxílio Emergencial 2021 para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância	58.711.685,99	52.992.874,22	90,26%	0,04%
Auxílio Emergencial Residual para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância	11.850.271,69	2.378.193,58	20,07%	0,00%
Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Devido à Pandemia	76.261.516.405,77	72.577.755.340,73	95,17%	55,81%
Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios relacionado ao Apoio Emergencial do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	0,00	0,00	-	-
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda - Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados,	0,00	0,00	-	-
Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Educação e Formação em Saúde	0,00	0,00	-	-
Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância	0,00	0,00	-	-
Estruturação de Serviços de Atenção às Urgências e Emergências na Rede	12.153.685.927,29	8.547.630.622,79	70,33%	6,57%
Financiamento da Infraestrutura	525.501,26	153.896,48	29,29%	0,00%
Formação e Provisão de Profissionais para a Atenção Primária à Saúde	211.170.952,06	0,00	0,00%	0,00%
Fortalecimento do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde	473.603.540,04	464.438.820,04	98,06%	0,36%
Integralização de cotas no Fundo Garantidor de Operações (FGO) para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de	27.030.069.910,89	18.042.236.320,71	66,75%	13,87%
Manutenção de Contrato de Gestão com Organizações Sociais (Lei nº	174.630.399,27	124.945.694,68	71,55%	0,10%
Manutenção de Serviço Laboratorial de Referência para o Controle de	0,00	0,00	#DIV/0!	0,00%
Operacionalização do Auxílio Emergencial 2021 para o	534.643.129,76	534.433.359,73	99,96%	0,41%
Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância	7.371.557,92	3.970.039,14	53,86%	0,00%
	6.090.423.857,90	6.090.423.857,90	100,00%	4,68%
	0,00	0,00	#DIV/0!	0,00%
	767.796.040,36	552.904.282,70	72,01%	0,43%
	760.785.296,21	413.868.542,25	54,40%	0,32%

Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação em Saúde	60.173.387,72	7.470.098,54	12,41%	0,01%
Piso de Atenção Primária à Saúde	3.242.569.602,37	3.209.778.759,11	98,99%	2,47%
Promoção, Proteção e Recuperação	35.568.075,33	35.111.218,02	98,72%	0,03%
<b>Total</b>	<b>153.045.900.384,49</b>	<b>130.045.996.859,00</b>	<b>84,97%</b>	<b>100%</b>

Fonte: IFI – Senado  
Elaboração Propria

Os números da Tabela 3 mostram uma execução orçamentaria robusta em áreas como o Auxílio Emergencial Residual e o Auxílio Emergencial de Proteção Social, com percentuais de 93,25% e 90,43%, respectivamente. Esses dados indicam um reconhecimento da necessidade urgente de suporte financeiro para milhões de brasileiros que enfrentaram a perda de renda e a insegurança alimentar durante a pandemia. No entanto, essa dependência de medidas emergenciais levanta questões sobre a sustentabilidade e a eficácia de tais políticas a longo prazo, no qual são frequentemente financiadas por recurso temporários ou por endividamento do governo.

A alta execução de auxílio emergenciais contrasta com a insuficiência de investimentos em saúde pública e infraestrutura. A Tabela 3 revela que, apesar de um esforço significativo em atender às necessidades imediatas da população, as ações voltadas para a saúde, e como a atenção em serviços ambulatoriais e hospitalares, ainda enfrentam desafios. A execução orçamentária em áreas críticas, como a formação de profissionais de saúde e a estruturação de serviços, não foi proporcional à magnitude da crise sanitária. Isso sugere uma falta de planejamento que poderia ter mitigado os impactos da pandemia.

Como destacado anteriormente, a aparente falta de um planejamento abrangente e integrado. A resposta à pandemia no Brasil foi marcada por uma abordagem reativa, em vez de proativa. A Tabela 3 evidencia que, enquanto o governo se mobilizou rapidamente para oferecer auxílio financeiro, a estrutura do sistema de saúde permaneceu vulnerável. A escassez de leitos, a falta de insumos e a sobrecarga dos profissionais de saúde foram problemas recorrentes que poderiam ter sido evitados com investimentos previsto e uma melhor gestão de recursos.



Comparando a Tabela 2 e a Tabela 3, observa-se que, enquanto em 2020 foi marcado por uma resposta imediata e emergencial, 2021 exigiu uma abordagem mais equilibrada entre saúde e recuperação econômica. A execução orçamentaria em 2021, embora alta, também expôs a fragilidade de um sistema que ainda lutava para se adaptar às novas realidades impostas pela pandemia.

Os dados das tabelas ressaltam a importância de uma abordagem integrada que considere não apenas a resposta imediata à crise, mas também a construção de um sistema de saúde mais resiliente e capaz de enfrentar futuras emergências. A experiência da pandemia deve servir de alerta para a necessidade de investimentos contínuos em saúde pública, formação de profissionais e infraestrutura, para o Brasil estar mais bem preparado para enfrentar crises semelhantes no futuro.

Ainda em resposta a crise causada pela pandemia do COVID-19, a Tabela 4 – Orçamento da Covid por Órgãos, mostra como os recursos foram alocados em cada órgão. Com total de aproximadamente R\$ 807 bilhões, a Tabela 4 revela não apenas a magnitude do esforço financeiro, mas também as prioridades do governo em um momento crítico.

**Tabela 4 - Orçamento da Covid por órgãos**

Valores deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2023

Órgão	2020			2021			Variação	
	Autorizado	Pago	Execução	Autorizado	Pago	Execução	Autorizado	Pago
81000 - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	260.987.801,33	258.293.481,66	98,97%	0,00	0,00	-	-	-
74000 - Operações Oficiais de Crédito	62.382.450.072,83	18.949.093.925,89	30,38%	0,00	0,00	-	-	-
73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	100.817.026.727,56	99.617.167.096,73	98,81%	0,00	0,00	-	-	-
71000 - Encargos Financeiros da União	73.959.148.037,84	73.959.148.037,84	100,00%	6.090.423.857,90	6.090.423.857,90	100,00%	-91,77%	-91,77%
63000 - Advocacia-Geral da União	-	-	-	5.067.264,32	0,00	-	-	-
55000 - Ministério da Cidadania	417.971.801.603,63	376.997.819.702,03	90,20%	77.283.482.293,70	73.013.371.089,78	94,47%	-81,51%	-80,63%
52000 - Ministério da Defesa	676.388.466,22	554.249.012,97	81,94%	25.503.040,86	3.007.300,26	11,79%	-96,23%	-99,46%
36000 - Ministério da Saúde	81.691.616.637,44	50.273.677.607,67	61,54%	57.341.642.113,94	42.363.497.442,94	73,88%	-29,81%	-15,73%
35000 - Ministério das Relações Exteriores	162.958.236,92	114.950.927,47	70,54%	0,00	0,00	-	-	-
32000 - Ministério de Minas e Energia	1.145.800.103,38	1.145.800.103,38	100,00%	0,00	0,00	-	-	-
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	774.935.738,76	266.773.767,20	34,43%	50.000.857,27	6.153.670,47	12,31%	-93,55%	-97,69%
26000 - Ministério da Educação	1.012.463.350,44	543.210.774,53	53,65%	0,00	0,00	-	-	-
25000 - Ministério da Economia	65.870.648.117,98	42.660.028.084,13	64,76%	12.249.780.956,50	8.569.543.497,65	69,96%	-81,40%	-79,91%
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	576.464.763,12	538.062.049,20	93,34%	0,00	0,00	-	-	-
20000 - Presidência da República	69.815.880,44	66.271.783,23	94,92%	0,00	0,00	-	-	-
<b>Total</b>	<b>807.372.505.537,89</b>	<b>665.944.546.353,93</b>	<b>82,48%</b>	<b>153.045.900.384,49</b>	<b>130.045.996.859,00</b>	<b>-</b>	<b>-81,04%</b>	<b>-80,47%</b>

Fonte: IFI - Senado

Elaboração própria

Ao comparar os dados de 2020 e 2021, observa-se uma redução significativa nos valores autorizados e pagos em diversos ministérios. Como por exemplo, o Ministério da Saúde, que recebeu 81 bilhões em 2020, viu uma diminuição na execução orçamentaria em 2021. Essa redução poder ser interpretada de várias maneiras: uma reavaliação das prioridades orçamentarias ou falhas na execução de políticas de saúde. A variação porcentual negativa em muitos órgãos sugere que, apesar da continuidade da pandemia, houve uma mudança na abordagem do governo em relação ao financiamento da saúde.

A execução orçamentaria de órgãos como o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério da Defesa mostra uma execução muito abaixo do esperado, com percentuais de 34,43% e 81,94%, respectivamente. Isso levanta questões sobre a alocação de recursos e a priorização de áreas que, embora importantes, podem não ter sido as mais urgentes durante a crise sanitária. A baixa execução pode indicar dificuldades na implementação de programas ou uma falta de clareza nas diretrizes orçamentárias.

A insatisfação com a gestão da pandemia e a percepção de que os recursos não foram utilizados de maneira eficiente podem ter contribuído para a desconfiança em relação ao governo e para a polarização política que se intensificou durante a pandemia.

### 3.2 Impacto Político da Pandemia

A pandemia do COVID-19 teve um impacto significativo na polarização política no Brasil. A crise sanitária não apenas expôs as fragilidades do sistema político, mas também intensificou a desconfiança em relação às instituições e o governo. A resposta do governo de Jair Messias Bolsonaro à pandemia, gerando críticas entre os cidadãos, afetando a relação de confiança com o governo.

Isso se deu pela conduta questionável de Jair Messias Bolsonaro que adotou uma abordagem descentralizada, muitas vezes desautorizando as orientações de especialistas em saúde e desafiando as decisões de governadores e prefeitos (Santos, 2020). Essa falta de coordenação entre os diferentes níveis de governo dificultou a implementação de uma estratégia unificada para combater a pandemia.

Bolsonaro frequentemente entrou em conflito com cientistas e especialistas em saúde pública, desconsiderando recomendações da OMS e de autoridades sanitárias brasileiras. Essa postura gerou críticas e desconfiâncias em relação à condução da crise.

O ex-presidente ainda promoveu o uso de medicamentos sem comprovação científica, como cloroquina, como tratamento da COVID-19, o que gerou controvérsias e críticas da comunidade científica.

A gestão da pandemia sob Bolsonaro foi marcada por uma série de ações que priorizavam a economia em detrimento a saúde pública, como a pressão para a reabertura de atividades comerciais antes que as condições sanitárias fossem adequadas. Essa abordagem gerou um debate intenso sobre a relação entre saúde e economia.

O papel de Bolsonaro na pandemia teve implicações políticas significativas, incluído a polarização da sociedade brasileira e a mobilização de movimentos sociais em defesa da saúde pública.

O “medo da morte”<sup>26</sup>(Pereira, 2020), fez com que os eleitores de direita e centro-direita, que tradicionalmente apoiavam o ex-Presidente Jair Messias Bolsonaro, passassem a apoiar as políticas de isolamento social, contrariando a posição do ex-presidente.

Segundo a pesquisa realizada por Pereira (2020), os eleitores passaram a avaliar positivamente o desempenho dos governadores em relação à condução das políticas de contenção da COVID-19, enquanto a avaliação do ex-presidente durante a pandemia foi negativa. Isso indica uma mudança nas expectativas e na confiança dos cidadãos em seus líderes.

---

<sup>26</sup> O termo "medo da morte", conforme utilizado pelos autores do artigo, refere-se à ansiedade e à preocupação intensificadas que as pessoas sentem em relação à sua própria mortalidade, especialmente em contextos de crise, como a pandemia da COVID-19. Esse medo é descrito como um fator que pode alterar percepções, crenças e comportamentos dos indivíduos.

Os autores argumentam que, diante da ameaça real e iminente da doença, o "medo da morte" influenciou a forma como a sociedade brasileira avaliou seus governantes e as políticas de saúde pública. Esse medo levou a uma diminuição da polarização política, fazendo com que segmentos da população, que anteriormente se identificavam com a direita ou centro-direita, passassem a apoiar medidas de isolamento social, mesmo que isso fosse contrário à posição do presidente Jair Bolsonaro. Assim, o "medo da morte" funcionou como um catalisador para mudanças nas preferências políticas e nas avaliações de desempenho dos líderes, destacando a importância das preocupações com a saúde e a vida em momentos de crise.

Politicamente, a gestão da pandemia catalisou um movimento de resistência e mobilização em defesa do Sistema Único de Saúde (SUS) e dos direitos a saúde, reconfigurando o debate público sobre a saúde como um bem comum e um direito fundamental (Santos,2020). A pandemia expôs a fragilidade da democracia brasileira, com a possibilidade de rompimentos institucionais sendo uma preocupação constante.

O impacto da política da pandemia no Brasil é um lembrete contundente da importância de uma liderança responsável e da necessidade de priorizar a saúde pública em momentos de crise.

#### 4. Considerações Finais

Em vista dos argumentos apresentados, sintetizam a relevância da pesquisa no contexto das políticas públicas e sua relação com a área de Serviço Social. A pesquisa foi fundamentada na análise das medidas orçamentárias adotadas pelo Governo Federal brasileiro durante a pandemia, destacando a importância de compreender como essas decisões impactaram a sociedade em um momento de crise sanitária.

Os principais tópicos abordados incluem a análise das Emendas Constitucionais n.º 95 e n.º 106, que impuseram restrições orçamentárias e, ao mesmo tempo, criaram mecanismos para a alocação de recursos emergenciais. A justificativa para a pesquisa reside na necessidade de investigar a eficácia das políticas em resposta à pandemia, especialmente em um cenário onde a saúde e segurança da população foram severamente ameaçadas. A metodologia adotada, que combinou abordagens qualitativas e quantitativas, permitiu uma análise abrangente dos dados orçamentários e das intervenções governamentais, utilizando documentos oficiais e informações do Painel Covid.

Os objetivos gerais e específicos traçados inicialmente foram: investigar as medidas institucionais adotadas, verificar as restrições orçamentárias, compara os recursos autorizados e pagos, e problematizar a atuação do governo federal. A pesquisa cumpriu a maioria desses objetivos, apresentando uma análise crítica das políticas orçamentárias e suas consequências. No entanto, algumas limitações foram identificadas, como a falta de dados atualizados e a complexidade das informações, que dificultaram uma análise mais profunda sobre os impactos sociais das medidas.

Os resultados obtidos confirmaram a hipótese inicial de que as medidas orçamentárias foram insuficientes para atender às demandas emergenciais da população. A pesquisa evidenciou que, apesar da criação do “Orçamento de Guerra”, as ações do governo foram frequentemente contraditórias e ineficazes, priorizando interesses econômicos em detrimento a saúde pública. As principais descobertas indicam que a resposta do governo à pandemia foi marcada por uma falta de coordenação e uma abordagem que não considerou adequadamente as necessidades da população mais vulnerável.

As dificuldades enfrentadas durante a pesquisa, como a escassez de dados e a complexidade das informações orçamentárias, ressaltam a necessidade de mais estudos na área. A pesquisa não apenas contribui para o entendimento das interações entre orçamento público e

a realidade social, mas também aponta para a urgência de políticas mais justas e eficazes que priorizem a vida e o bem-estar da população.

Em suma, a pesquisa cumpriu seus objetivos, mas também abriu espaço para novas investigações e reflexões sobre a relação entre orçamento público e proteção social. A pesquisa destaca a importância de uma abordagem crítica e reflexiva sobre as decisões orçamentárias, enfatizando a necessidade de um compromisso com a justiça social e a proteção dos direitos humanos, especialmente em tempos de crise. Para futuras pesquisas, recomenda-se uma análise mais holística e a inclusão de vozes de grupos afetados, o que poderá enriquecer a compreensão das consequências das políticas públicas e contribuir para a construção de um futuro equitativo.

## 5. Referencias

ANTUNES, R. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir., GENTILI, Pablo. (Orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. O vilipêndio do coronavírus e o imperativo de reinventar o mundo.

ANTUNES, Ricardo. Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. - 2. Ed. - São Paulo: Boitempo, 2009.

AVALCANTE, R.; PRÉDES, R. Tecnologias de informação e de comunicação, políticas sociais e o trabalho de assistentes sociais. **Serviço Social & Sociedade**, n. Serv. Soc. Soc., 2022 (144), maio 2022.

BARACHO, G. A. DE L. Questão ambiental e pandemia: a destrutividade do sistema do capital na ordem do dia. *Revista Katálysis*, v. 24, n. 3, p. 501–510, 2021.

BEHRING & BOSCHETTI, Elaine Rossetti & Ivanete. Política Social: fundamentos e história. – 9. Ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, E. R. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: \_\_\_\_\_ et al. (Orgs.). *Financeirização, fundo público e política social* São Paulo: Cortez, 2012.

BEHRING, E. R.. Política Social no Capitalismo Tardio. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2015.

BEHRING, Elaine Rossett. Política social: notas sobre o presente e o futuro. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs). Política social: alternativas ao neoliberalismo. Brasília, DF: UnB, 2004. p. 161- 180.

BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em contra-reforma: desestruturação e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Serviço Social & Sociedade**, n. Serv. Soc. Soc., 2021 (140), jan. 2021.



BRASIL - Capitalismo dependente e as origens da “questão social” no Rio de Janeiro  
Capitalismo dependente e as origens da “questão social. Rio de Janeiro: [s.n.].

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=2242583#:~:text=Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20da%20Proposta%20de%20Emenda,internacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=2242583#:~:text=Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20da%20Proposta%20de%20Emenda,internacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 26 jul. 2024). Acesso em: 26 jul. 2024

CALIL, G. G. A negação da pandemia: reflexões sobre a estratégia bolsonarista. *Serviço Social & Sociedade*, n. 140, p. 30–47, 2021.

CARDOSO JR, José Celso; DA COSTA RAIMUNDO, Lício. Ilusões fiscais: equívocos do monetarismo e colapso histórico do liberalismo econômico. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 10, n. 1, p. 50-65, 2020.

CASTELO, R.; RIBEIRO, V.; ROCAMORA, G. DE. Capitalismo dependente e as origens da “questão social” no Rio de Janeiro. *Serviço Social & Sociedade*, n. 137, p. 15–34, 2020.

CEOLIN, G. F.. Crise do capital, precarização do trabalho e impactos no Serviço Social. *Serviço Social & Sociedade*, n. Serv. Soc. Soc., 2014 (118), abr. 2014.

CHOMSKY, Noam. Capitalismo selvagem e a sobrevivência da humanidade

COSTA, João Victor Soares de Moura. O orçamento de guerra do Governo Federal para o combate à pandemia do covid-19: um estudo descritivo sistemático. 2023. 51 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política) — Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

Créditos extraordinários. Disponível em: <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/12071674-bd8c-4949-af82-504ce236bd5d/page/RQ2NB>>. Acesso em: 12 sep. 2024.

DA SILVA SALVADOR, E. . Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil. *Textos & Contextos (Porto Alegre)*, [S. l.], v. 19, n. 2, p. e39326, 2020. DOI:

10.15448/1677-9509.2020.2.39326. Disponível em:  
<https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/fass/article/view/39326>. Acesso em: 24 jul. 2024.

DAVIS, Mike et al. A crise do coronavírus é um monstro alimentado pelo capitalismo. DAVIS, M.; HARVEY, D.; BIHR, A, p. 5-12, 2020.

DAVIS, Mike; DAVIS, M. Coronavírus e a luta de classes. Terra sem amos: Brasil, p. 12, 2020.

DE ALBUQUERQUE MARANHÃO, Romero; SENHORAS, Elói Martins. Orçamento de Guerra no enfrentamento à COVID-19: entre manobras parlamentares e batalhas políticas. Boletim de Conjuntura (BOCA), v. 2, n. 6, p. 113-132, 2020.

DOURADO, N. P. . A CRISE DO CAPITALISMO EM TEMPOS-ESPAÇOS DE PANDEMIA. Boletim de Conjuntura (BOCA), Boa Vista, v. 3, n. 7, p. 09–15, 2020. DOI: 10.5281/zenodo.3893350.

GOMES, Victor Leandro Chaves. A morte como projeto. In: LOLE, Ana; STAMPA, Inez; GOMES, Rodrigo Lima R. (Org.). Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia. Rio de Janeiro: Mórula, 2020. p. 116-120.

HARVEY, D. Anti-capitalist politics in the time of COVID-19. Disponível em: <<https://jacobin.com/2020/03/david-harvey-coronavirus-political-economy-disruptions>>. Acesso em: 3 jun. 2024.

Histórico da pandemia de COVID-19. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>>. Acesso em: 6 jun. 2024.

JAVIER, F. Capitalismo: produtor de pandemias. Liga Internacional dos Trabalhadores Liga Internacional de los Trabajadores,, 22 mar. 2021. Disponível em: <<https://litci.org/pt/2021/03/22/63374-2/>>. Acesso em: 30 out. 2023

LOLE, A., MACHADO, A., VIEGAS, C. M., & AMARAL, L. (2021). Trabalho e capitalismo em tempos de pandemia da COVID-19. *Diálogos sobre o trabalho, serviço social e pandemia*. Rio de Janeiro: Editora Mórula, 6-12.

LOLE, Ana; STAMPA, Inez; GOMES, Rodrigo Lima Ribeiro. Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia. Morula editorial, 2020.

LOURENÇO, C. D. M. E., & Engelbrecht, M. R. (2017). O MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA E AS NOVAS FORMAS DE REQUISIÇÕES DO TRABALHO.

Luiz Henrique mandeta - um paciente chamado brasil. Disponível em: <<https://issuhub.com/view/index/28166>>. Acesso em: 6 nov. 2023.

MAR, 11. OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>>. Acesso em: 4 jun. 2024.

MARQUES, M. G. Capitalismo dependente e cultura autocrática: contribuições para entender o Brasil contemporâneo. Revista Katálysis, v. 21, n. 1, p. 137–146, 2018.

MARQUES, R. M.; ANDRADE, P. R.. Marx e o capitalismo do século XXI. Brazilian Journal of Political Economy, v. 40, n. Brazil. J. Polit. Econ., 2020 40(4), out. 2020.

MARTINS, Carlos Eduardo. O pensamento social de Ruy Mauro Marini e sua atualidade: reflexões para o século XXI. Revista Crítica Marxista, v. 32, p. 127-146, 2011.

MARX, K. O Capital - Livro I – crítica da economia política: O processo de produção do capital. Tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013

MBEMBE, Achille. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. Trad. Renata Santini. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

MENDES, Marcos. Por que o governo deve interferir na economia. Brasil Economia e Governo, Brasília, v. 24, 2011.

MERHY, E. E. et al.. Pandemia, Sistema Único de Saúde (SUS) e Saúde Coletiva: composições e aberturas para mundos outros. Interface - Comunicação, Saúde, Educação, v. 26, n. Interface (Botucatu), 2022 26, 2022.

MOURA, C. de M. dos S.; FERREIRA, M. D. M. Políticas regionais de desenvolvimento no contexto neoliberal: análise do sistema de planejamento participativo territorial no Piauí / Regional development policies in the neoliberal context: an analysis of the participatory territorial planning system in Piauí. Brazilian Journal of Development, [S. l.], v. 7, n. 8, p.

81023–81039, 2021. DOI: 10.34117/bjdv7n8-358. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/34481>. Acesso em: 24 jul. 2024.

NETTO & BRAZ, José Paulo & Marcelo. Economia Política: uma introdução crítica. – 8. Ed. – São Paulo: Cortez, 2012.

Niemeyer Almeida Filho. *Desenvolvimento E Dependência : Cátedra Ruy Mauro Marini*. Brasília, Ipea, 2013.

OSORIO, J. Fundamentos de la superexplotación. Disponível em: <<https://veredasojs.xoc.uam.mx/index.php/veredas/article/download/345/342>>. Acesso em: 3 jun. 2024.

PAULANI, Leda Maria. "A Dependência revisitada:: relações de mercado, a fase 4.0 e o caso do Brasil." *Revista da sociedade brasileira de economia política* (2022): 68-106.

PEREIRA, Carlos; MEDEIROS, Amanda; BERTHOLINI, Frederico. O medo da morte flexibiliza perdas e aproxima polos: consequências políticas da pandemia da COVID-19 no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 952-968, 2020.

PEREIRA-PEREIRA, P. A., & PEREIRA, C. P. (2021). Cobiça capitalista, pandemia e o futuro da política social. *Argumentum*, 13(1), 40-52.

PINTO, Geral Augusto. A organização do trabalho no século XX: taylorismo, fordismo e toyotismo. - 2. Ed. - São Paulo: Expressão Popular, 2010.

PINTO, Marina Barbosa, e Augusto Santiago Cerqueira. “Reflexões sobre a pandemia da COVID-19 e o capitalismo”. *Libertas*, vol. 20, n° 1, junho de 2020, p. 38–52. *periódicos.ufff.br*, <https://doi.org/10.34019/1980-8518.2020.v20.30485>.

PISCITELLI, Roberto; TIMBÓ, Maria; ROSA, Maria. Contabilidade pública. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

RAICHELIS, R.. Tecnologia, trabalho e pandemia no capitalismo em crise: admirável mundo novo? . *Serviço Social & Sociedade*, n. Serv. Soc. Soc., 2022 (144), maio 2022.

RAICHELIS, R.; ARREGUI, C. C.. O trabalho no fio da navalha: nova morfologia no Serviço Social em tempos de devastação e pandemia. *Serviço Social & Sociedade*, n. Serv. Soc. Soc., 2021 (140), jan. 2021.

RAICHELIS, R.; PAZ, R. D. DE O. DA .; WANDERLEY, M. B.. A erosão dos direitos humanos e sociais no capitalismo ultraneoliberal. *Serviço Social & Sociedade*, n. Serv. Soc. Soc., 2022 (143), jan. 2022.

RIBEIRO, I. R. ESTADO, PLANEJAMENTO E FUNDO PÚBLICO NO CAPITALISMO DEPENDENTE BRASILEIRO. *Revista Políticas Públicas*, v. 22, n. 1, p. 465, 2018.

RIBEIRO, P. A. Crise do capital e os impactos no Serviço Social: a realidade dos/as Assistentes Sociais em Parintins- Amazonas. *Emancipação*, Ponta Grossa - PR, Brasil., v. 20, p. 1–19, 2020. DOI: 10.5212/Emancipacao.v.20.2014214.009. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/14214>. Acesso em: 3 jun. 2024.

SALVADOR, E.. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serviço Social & Sociedade*, n. 104, p. 605–631, out. 2010.

SALVADOR, Evilásio. O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais. *Argumentum*, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 6–19, 2024. DOI: 10.47456/argumentum.v16i1.44218. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/44218>. Acesso em: 4 jun. 2024.

SANTOS NEVES (ORG), L. DESENVOLVIMENTO E DEPENDÊNCIA: atualidade do pensamento de Ruy Mauro Marini. [s.l.] EDITORA CRV, 2012.

SANTOS, Ronaldo Teodoro dos. O neoliberalismo como linguagem política da pandemia: a Saúde Coletiva e a resposta aos impactos sociais. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 30, n. 2, p. e300211, 2020.

*Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

STEVANIM, Luiz Felipe. Exclusão nada remota: desigualdades sociais e digitais dificultam a garantia do direito à educação na pandemia. *RADIS: Comunicação e Saúde*, n. 215, p. 10-15, ago. 2020.

TAVARES, Francisco Mata Machado; DECCACHE, David. Democracia, direitos e política fiscal: desafios para a reconstrução democrática brasileira sob o novo marco fiscal. *Ateliê Geográfico*, v. 17, n. 3, p. 133-158, 2023.

TAVARES, M. A.. Marx, marxismos e Serviço Social. *Revista Katálysis*, v. 16, n. Rev. katálysis, 2013 16(1), jan. 2013.

TEIXEIRA, Francisco José Soares; "Capitalismo Hoje: Acumulação sem Desenvolvimento? ", p. 1 -18. In: *Capitalismo, Trabalho e Política Social - Vol. 2*. São Paulo: Blucher, 2017.

Teoria da Dependência: uma anticrítica. Disponível em: <<https://www.lavrapalavra.com/2020/09/29/teoria-da-dependencia-uma-anticritica/>>. Acesso em: 31 out. 2023.

TOLENTINO, M. A. "As Reformas No Brasil: Do Capitalismo Dependente à "Nova Dependência" Do Capital Globalizado." *CSOnline*, no. 5, 1 Jan. 2008. Acesso em: 31 out. 2023.

VACCINES, C.-19; DRUGS, I. Vacinas COVID-19 e imunobiológicos. , [s.d.]. Disponível em: <<https://docs.bvsalud.org/biblioref/2022/11/1398831/v5n2a06.pdf#:~:text=Os%20medicamentos%20imunobiol%C3%B3gicos%20t%C3%AAm%20sido,nos%20erros%20inatos%20da%20imunidade.>>

Vista do Reflexões sobre a pandemia da COVID-19 e o capitalismo. Disponível em: <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/30485/20618>>. Acesso em: 30 out. 2023.

YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R.; SANT'ANA, R.. Questão social, trabalho e crise em tempos de pandemia. *Serviço Social & SoZcidade*, n. Serv. Soc. Soc., 2020 (138), maio 2020.

