Perspectivas Da Política Econômica Brasileira Em Tempos De Pandemia Do Covid-19

Allan Carlo Viégas Serra³⁶
Antônio Carlos Bezerra Leonel³⁷

INTRODUÇÃO

O final do século XX certamente ficará marcado pela pandemia do COVID-19. Trata-se de uma doença respiratória aguda, muitas vezes grave, causada pelo SARS-Cov-2. Foi descrita pela primeira vez no final de 2019 na China e se espalhou rapidamente pelo mundo. Indivíduos acometidos por essa patologia podem apresentar poucos ou nenhum sintoma, porém, alguns adoecem gravemente chegando ao óbito. O mundo ficou abalado por essa doença que deixará como legado uma grave crise econômica, social e sanitária que não sabemos a data de seu término, tampouco, as consequências reais que ela trará.

A reflexão acerca desse tema se reveste de fundamental importância nesse momento, pois a principal questão que temos é a de como salvar o maior número de vidas humanas. Qual o preço das ações que estão sendo tomadas agora para salvar essas vidas? Como a economia mundial e mais especificamente, a brasileira, sairá desse momento?

Atualmente, de acordo com os cientistas da área da saúde, a única opção segura de prevenção contra a COVID-19 é o isolamento social, o que gera um grande debate e discordância entre vários segmentos da sociedade. Como as pessoas assegurarão seu sustento durante a crise e após ela? As medidas tomadas pelo governo brasileiro serão adequadas e suficientes para o enfrentamento dessa pandemia?

Este ensaio tem como objetivo responder e suscitar a reflexão acerca dessas questões, bem como traçar um breve panorama do Brasil no momento pré-pandemia, trazendo de forma resumida um perfil econômico do país. Posteriormente, elencar as medidas governamentais tomadas até o momento com objetivo de minimizar os efeitos da pandemia. Por fim, expor um panorama de perspectivas econômicas futuras para o período pós-pandemia.

³⁶ Possui graduação em Fonoaudiologia e atualmente é Coordenador de Planejamento e Orçamento do FNDE e mestrando em Economia do IDP

³⁷ Possui graduação em Administração de Empresas e em Direito, atualmente é Secretário Federal de Controle Interno da CGU e mestrando em Economia do IDP.

O BRASIL E A PANDEMIA DO COVID-19

As consequências da pandemia do COVID-19 ainda não são totalmente conhecidas, pois trata-se de uma situação que ainda se encontra em desenvolvimento. Sabemos, no entanto, que haverá um impacto negativo sobre a economia mundial. A atual crise distingue-se de outras já enfrentadas, uma vez que não está acontecendo em virtude do próprio funcionamento das estruturas econômicas, mas sim, como consequência de uma crise sanitária de proporção global (MATTEI, 2020).

Neste momento, o objetivo principal dos governos é conter o avanço da pandemia e salvar vidas. Em seguida, os esforços deverão ser concentrados para salvar a economia e reduzir os impactos da recessão. De modo geral, quando a economia de um determinado lugar acumula dois trimestres consecutivos de redução do PIB, temos uma recessão, que deve ser o cenário mundial pós-pandemia.

Antes da pandemia, a economia mundial estava vivendo um ambiente de incertezas em virtude dos impactos da guerra comercial entre Estados Unidos e China e dos prováveis reflexos da saída do Reino Unido da União Europeia. Ainda assim, era projetado um crescimento moderado da economia mundial para as próximas décadas, com um PIB de 3,3% e um crescimento de 3,7% para o comércio mundial (ENERGETICA, 2020).

A economia brasileira nos últimos anos demonstrava indicadores desfavoráveis. O PIB, por exemplo, apresentava taxa negativa em torno de 0,90% entre 2015 e 2018 (MATTEI, 2020). O país iniciava um momento de enfrentamento de desafios e recuperação gradual com as reformas que estavam sendo encaminhadas e aprovadas pelo Congresso Nacional, como a reforma trabalhista e da previdência.

O ano de 2019 foi marcado por ter sido o primeiro ano, desde 2013, no qual a dívida pública caiu. Havia uma expectativa de recuperação gradual da economia brasileira nos próximos dez anos com taxas moderadas de crescimento do PIB, reconquista da confiança dos agentes econômicos, levando a uma retomada da demanda interna e, conseqüentemente, o aquecimento da atividade econômica no país (ENERGETICA, 2020). O país seguia na trajetória de ajustes, porém, a economia ainda estava fragilizada quando foi chegado o COVID-19.

CENÁRIO COM A CHEGADA DO COVID-19

A chegada da crise desencadeada pelo COVID-19 puxa para baixo as projeções do PIB no Brasil e no mundo. A implementação das ações sanitárias de combate à pandemia fez com que fossem tomadas medidas de isolamento social, quarentena ou lockdown em quase todos os países, numa escala que nunca havia sido vista, nem mesmo em períodos de guerra. O estímulo ao trabalho remoto, o fechamento do comércio e o cancelamento de eventos fez com que serviços deixassem de ser prestados e, assim, fluxos de renda foram perdidos e não mais serão recuperados. Até meados de fevereiro, o impacto econômico dessa crise estava restrito ao país de origem, porém,

com a chegada do vírus no Brasil, nossa economia passou a enfrentar diretamente as consequências da pandemia (SOUZA et al 2020).

A economia mundial está no caminho da recessão com forte queda na renda da população e o crescente número de desempregados. Medidas estão sendo tomadas pelos governos com objetivo de resguardar suas economias e minimizar os impactos sociais e econômicos para a população. Os Estados Unidos, por exemplo, garantiram recursos para a saúde, transferiu renda para famílias e apoio para empresas através de um pacote de dois trilhões de dólares. Bancos Centrais ao redor do mundo diminuíram os juros e aumentaram a oferta de crédito numa tentativa de garantir a liquidez dos mercados (SOUZA et al 2020).

No Brasil, assim como no resto do mundo, várias medidas estão sendo tomadas para minimizar os efeitos da crise, no entanto, o momento é de incertezas. O Congresso aprovou com celeridade o decreto de estado de calamidade pública, o que faz com que o governo fique desobrigado de cumprir a meta de resultado primário deste ano. É de fundamental importância que as medidas adotadas para o enfrentamento da pandemia sejam revestidas de caráter temporário e extraordinário, pois, assim, é possível manter o teto de gastos sem que isso limite a tomada de decisão de ações em prol da preservação da vida, da saúde da população e da manutenção de renda. Neste momento, a adoção de políticas fiscais de caráter permanente pode colocar em risco a recuperação e o equilíbrio macroeconômico do país, a longo prazo (SOUZA et al 2020). O que se espera do governo são ações que preservem a saúde da população, protejam os indivíduos mais vulneráveis e assegure a sobrevivência de pequenas e médias empresas fortemente ameaçadas com o atual panorama de crise.

Dentre as principais medidas adotadas pelo governo federal para contenção da crise, podemos destacar:

- auxílio emergencial de 600 reais para trabalhadores informais em três parcelas e alcançando 59 milhões de pessoas, totalizando 144 Bilhões de reais
- linha de crédito emergencial (valor de R\$40 bilhões) para pequenas e médias empresas financiarem o pagamento de funcionários, medidas que possuem um impacto primário e caráter temporário;
- antecipação de 13º salários, transferências de valores não sacados de PIS/PASEP para o FGTS, antecipação de parcelas de BPC para aqueles que esperam na fila do INSS e antecipação de abono salarial para junho, medidas que não possuem um impacto primário mas que são de caráter temporário;
- alíquota zero de imposto para importação de produtos hospitalares e desoneração temporária de IPI para bens produzidos no Brasil e fora que sejam listados como necessários ao combate do vírus, medidas que possuem um impacto primário e caráter temporário;
- inclusão de 1,2 milhões de pessoas no Bolsa Família, medida de impacto primário e caráter permanente;
- Inclusão de 10,5 milhões de trabalhadores formais no Benefício Emergencial que proporciona uma redução de carga horária ou suspensão do contrato de trabalho e que a União pagaria um complemento salarial aos beneficiários.

Além dessas medidas descritas acima, outras também foram adotadas como suspensão de dívidas de estados com a União, renegociação de dívidas dos entes subnacionais junto a bancos e o Banco Central elaborou uma série de medidas para ampliar a oferta de crédito que podem chegar a R\$ 1,2 Trilhão ou 16% do PIB.

É importante que o governo realize gastos, porém temporários, mas que são necessários para que o Brasil possa passar pela crise. Para tanto, faz-se necessário o uso de créditos extraordinários que permitem esses gastos sem desprezar a regra do teto. A dívida pública passará por um momento de crescimento para que seja possível prover o auxílio necessário aos mais necessitados, porém, o processo de reestruturação da economia pós-crise é fundamental e não pode ser negligenciado. A regra do teto dos gastos públicos funcionou, até então, como uma âncora de política fiscal que permitiu a obtenção do equilíbrio macroeconômico e a redução de juros para o menor patamar da história do país antes da crise do COVID-19. Assim, faz-se necessário sua preservação para assegurar o equilíbrio macroeconômico e o bem-estar da população nas próximas décadas (SOUZA et al 2020). Todos esperam uma retomada rápida (curva em V) do crescimento econômico e dos indicadores sociais, porém, a incerteza é ainda predominante em qualquer previsão que venha a ser feita.

DEPOIS DO COVID-19

O cenário brasileiro na economia do pós-COVID, como foi colocado anteriormente, será muito mais desafiador do que estava já estabelecido pela maior crise econômica brasileira de 2015-2016, da qual o País ainda não tinha se recuperado completamente (ROSSI, 2017). Os vários cenários desenhados por Marcos Mendes colocam entre 90% e 130% do PIB o índice do endividamento. Ou seja, teríamos números próximos das nações mais ricas sendo que continuaríamos com as limitações e a renda de países em desenvolvimento.

No entanto, o que mais é relevante do estudo realizado por Marcos Mendes é que o futuro econômico do País não será definido necessariamente com base nos gastos realizados durante a Pandemia, mas sim com a manutenção e intensificação das agendas de reformas definidas quase como consensuais para fortalecer a economia brasileira, aumentando o PIB potencial (GRANDES TEMAS, 2020). Caso essas reformas sejam implementadas de forma rápida e completa, teríamos uma melhor progressão nesse cenário pelos impactos positivos que seriam produzidos.

As reformas que viabilizariam os resultados mencionados seriam a tributária, administrativa, privatizações, abertura comercial e eventualmente reavaliar a última reforma previdenciária. Destaca-se que apesar de boa parte das reformas estarem na agenda de quase todos os espectros ideológicos dos partidos políticos, a dificuldade é encontrar uma convergência mínima e que ainda mantenha capacidade de alterar o cenário atual, dando mais força para economia brasileira. Essas adversidades, para obter o consenso, são apontadas por economistas como Mansueto, Mônica Bolle, Marcos Mendes, Henrique Meirelles, entre outros (GRANDES TEMAS, 2020).

A reforma tributária provavelmente é a mais relevante e de difícil articulação para impacto econômico de todas as reformas mencionadas. Isso porque envolve interesses divergentes de todos os atores econômicos, como por exemplo: os governos nacional, estadual e municipal, com os servidores públicos; representantes dos setores agropecuários, industriais, financeiros e serviços de forma geral, inclusive mão de obra dos funcionários da iniciativa privada (MENDES, 2019). A relevância da reforma tributária deve-se ao potencial de retirada de custos do mercado, ampliando os atores e melhorando a eficiência. O cerne da reforma tributária é tornar os impostos menos regressivos, retirar os custos das folhas de pagamento e produção de bens e serviços. Conseqüentemente, haverá necessidade da reestruturação dos governos para se adequarem à nova realidade o que levará à discussão da próxima reforma que é a administrativa.

A reforma necessária do Estado para prover as condições das outras reformas de forma eficiente é a Administrativa. O Estado, após a reforma tributária, estará diante de uma realidade fiscal bastante deteriorada no cenário da pós-pandemia. Nesse momento, haverá necessidade de aumentar a eficiência dos gastos, pois terá um espaço fiscal ainda mais reduzido com o aumento da dívida coexistindo com a diminuição da receita pela reforma tributária. Aliado a isso, a procura por serviços públicos tende a se manter estável ou até mesmo aumentar, o que demandará uma reestruturação dos serviços oferecidos pelo Estado. Neste contexto, cabe a proposta de reestruturação da Administração fundamentada pela teoria New Public Management – NPM, promovida em especial, pelo países anglo-saxões (GRUENING, 2001).

A definição de como serão prestados os serviços públicos deve se alterar para buscar a parceria com entes privados ou entidades não-governamentais, não somente no que se refere às concessões na infraestrutura pelas empresas privadas, mas também atingindo políticas públicas sociais tradicionalmente oferecidas pelo Estado, como as creches, escolas, postos de saúde e hospitais. Para que isso aconteça, é necessário o estabelecimento de uma nova forma de selecionar, avaliar e remunerar pessoas para executarem o trabalho, com novos tipos de contratos de prestação de serviços. Ou seja, os servidores têm que ser avaliados pelas entregas e resultados obtidos mensurados por indicadores objetivos. Para tanto, faz-se necessária a disponibilização de instrumentos contratuais que possibilitem e facilitem a contratação de prestação de serviços de formas mais amplas do que as existentes atualmente, inclusive, com foco nos resultados a serem prestados à população. (BRESSER, 1998)

Essa reforma demandaria profundas alterações legislativas considerando que o modelo atual de administração pública define outras prioridades, como a forma de contratação implementado por meio da lei 8.666/93. Essas medidas acarretarão revisão de todo o processo dos controles administrativos, pois será insuficiente a verificação de check-lists dos procedimentos, para alcançar um modelo que agregue o gerenciamento de risco e uma análise de impacto das medidas tomadas. Assim, o essencial deverá ser o atendimento da população com um preço proporcional ao serviço e avaliando os impactos no decorrer do tempo, com o objetivo de maximizar os resultados por meio de aprimoramentos necessários. (BRESSER, 2001)

Nesse sentido, é fundamental que ocorra a redução do Estado nas áreas em que a iniciativa privada consiga atuar utilizando-se dos instrumentos da privatização das empresas estatais e concessões dos serviços públicos. Essas privatizações e concessões nesse cenário de pandemia, entretanto, em uma primeira avaliação, teriam de ser deixadas de lado pela severa depreciação dos ativos. Contudo, com a elaboração de pacotes econômicos pelas maiores economias do mundo, inclusive o Brasil, em um futuro próximo, os preços estarão próximos aos registrados antes da pandemia abrindo a possibilidade de se estudar a manutenção dessa agenda com pequenos ajustes.

Como exemplo da agenda podemos destacar o setor Elétrico. Trata-se de uma área que exige investimentos constantes, como por exemplo, a manutenção da rede. Nos últimos anos, a expansão da rede de baixa e de alta tensão estava sendo financiada com aumento de tarifas para todos os consumidores, trazendo subsídios cruzados em programas de governo não autorizados pelo Congresso, conforme apontado pelo Tribunal de Contas da União. (TCU, 2019)

O setor elétrico, para manter a capacidade de investimento, teria que ter novos recursos e uma administração mais ágil, sem tantas limitações impostas pela Administração Pública, o que nem a Lei da Estatais conseguiu afastar totalmente. Desta forma, a privatização do setor pouparia os recursos já escassos do orçamento do Estado e manteria uma dinâmica em um setor fundamental para o crescimento do país. Essa situação de melhoria é exemplificada pela privatização do setor elétricos nos estados da Amazônia Legal. Apesar de não serem os mais promissores em termos rentabilidade, saíram de um cenário que a continuidade operacional das empresas só se garantia com apoio da Holding Eletrobrás. Um exemplo disso, é a Companhia Energética do Maranhão, que em poucos anos de atuação privada, apresentou uma reversão de prejuízos constantes e deficiências operacionais que limitavam a capacidade econômica do Estado do Maranhão, passando a figurar como uma empresa lucrativa com serviços que garantem não só a manutenção sólida da rede como a expansão da própria economia do estado.

A situação observada nas privatizações pode ser utilizada para os serviços públicos a serem concedidos, pois a lógica anterior à pandemia permanece a mesma, inclusive recrudescer nesse contexto, pois o governo que já não tinha recursos, tem muito menos condições agora e os investimentos necessários agora se tornam fundamentais, inclusive para reativação da economia. Dessa forma, estradas, ferrovias, portos, entre outros, podem ser abrangidos por essa realidade. Nesse cenário, faz-se necessário que o Estado realize uma rigorosa regulação do serviço público que foi privatizado ou concedido (BRESSER, 1998). Essa regulação deve ser efetivada de forma profissional com as devidas cobranças dos resultados estabelecidos para o setor, mas que resguarde a segurança jurídica aos investidores. Alguns setores serão alcançados de forma mais impactantes por legislações específicas ou tecnologias novas. Essas situações podem ser observadas no Marco do Saneamento aprovado pelo Congresso nesse mês de junho e o 5G na parte das Comunicações.

O Saneamento é a possibilidade de resolver um passivo medieval para a população na parte de atendimento da rede de esgoto e água tratada, por meio da autorização de

novos investidores e acabando com as limitações de entrada novas empresas nos mercados. Esse marco poderá trazer investimentos em regiões do País que nunca viram esse tipo de iniciativa acontecendo e de forma rápida e dinâmica de modo que o Estado nunca iria poder assegurar em um setor fundamental para garantir a boa saúde dos brasileiros. Esse aspecto pode ser também o elemento transformador para garantir pessoas mais capazes e produtivas para a Nação, sem problemas de saúde preexistentes, em virtude da falta de saneamento básico que limitem sua capacidade laboral.

No que se refere ao setor de telecomunicações, a tecnologia 5G é um serviço que além de poder alcançar todo o País, está relacionado a um investimento bilionário em curto prazo e que resultará em manutenção e fortalecimento de nossa capacidade de competir nessa nova economia que exige rapidez e confiança na comunicação dos dados.

Já as empresas e infraestruturas que continuarem como propriedade do Estado terão que ter um investimento mínimo para garantir ao menos a depreciação dos ativos e a manutenção da usabilidade e operacionalização das empresas. A origem para os recursos necessários para manter o mínimo dos investimentos Estatais ocorreria por meio de um melhor gasto proporcionado por um sistema de avaliação de programas de governo. A existência de um sistema de avaliação aumentaria a eficiência dos programas, pois seria capaz de identificar eventuais correções necessárias para se obter um melhor resultado ou até mesmo a extinção de programas que já tivessem alcançado os seus objetivos ou que estivessem sendo completamente ineficientes na obtenção desses resultados (BRASIL, 2019).

Em linhas gerais, como exemplo estruturante, os programas sociais buscariam a focalização de seus gastos evitando a fragmentação e sobreposição de várias dessas políticas, conforme afirmado por Mônica Bolle, provavelmente criando um benefício de maior valor e que direcionasse para quem mais precisasse, com regras de transição que conseguisse preparar os indivíduos a sair da ajuda governamental (GRANDES TEMAS, 2020).

No que concerne aos subsídios governamentais e gastos tributários para setores econômicos específicos, a proposta, em geral, é reduzir paulatinamente os benefícios e, concomitantemente, incentivar instrumentos do próprio mercado que possam financiar esses setores a fim de que eles sejam capazes de oferecer preços de acordo com aqueles praticados no mercado, mas competitivos (MENDES, 2019).

Além disso, para obtenção de produtos competitivos no mercado internacional faz-se necessário reduzir as barreiras gradativamente para concorrência internacional e, assim, garantir preços e qualidades próximas ao que é melhor no mundo. A saída do Estado desse tipo de iniciativa significaria uma economia de recursos, conforme defendido por Marcos Mendes.

Outra iniciativa para recuperação no pós-COVID é propor uma repactuação com os entes federativos de suas dívidas e saneamento de suas contas, com empréstimos, alongamento das dívidas, dentre outras possibilidades. Em contrapartida, esses entes precisam garantir uma melhora da gestão fiscal e uma agenda de reformas na mesma linha promovida pelo governo federal, o que era já uma premissa até antes da pandemia.

Isso vai ao encontro do chamado Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (Plano Mansueto), o que nesse cenário atual reforça ainda mais a iniciativa.

Por fim, para evitar perdas de tempo e recursos com ausência de planos em futuras crises, a proposta é aproveitar o modelo da Escola Superior de Guerra. Essa entidade que tem a missão, entre outras, de orientar e articular toda a sociedade em um eventual conflito armado, mas com uma proposta de uma Escola superior de Crise para que tivéssemos capacidade de decisão já com experiência em construir frameworks para cada tipo de exigência existente na crise. Desse modo, garantiria no futuro não só uma melhor aplicação dos recursos do Estado e da sociedade, como por exemplo, os recursos materiais, humanos e financeiros doados por empresas e indivíduos para o combate da pandemia, como um melhor serviço para toda a população por meio dessa estruturação de planejamento prévio de cenários.

REFERÊNCIAS

BRASIL.TCU. Acórdão 1.215/2019-Plenário

BRASIL. Decreto 9.834/2019. Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

Curso Grandes Temas. Mestrado de Economia. IDP. 2020

ENERGETICA, Empresa de Pesquisa. Cenário Econômico para os próximos dez anos (2020-2029). *Nota Técnica DEA 017/2019*, v. 17, p. 1–15, 2020.

G Gruening. New Public Management. *International public management journal*, 2001 - Elsevier

LC BRESSER PEREIRA.A reforma do Estado de 90: lógica e mecanismos de controle.Lua Nova.1998.

MATTEI, Lauro. A crise econômica decorrente do COVID-19 e as ações da equipe econômica do atual governo. *NECAT*, n. 35, p. 1–31, 2020.

MENDES, Marcos. Por que o Brasil cresce tão pouco?.CAMPUS.2014.

MENDES, Marcos. Por que é difícil fazer reformas econômicas no Brasil. ELSEVIER.2019.

P Rossi, G Mello - Nota do Cecon, IE/UNICAMP. Campinas, 2017 - eco.unicamp.br

SOUZA, JOSÉ RONALDO DE C. JUNIOR *et al.* Visão Geral de Conjuntura. *IPEA - Carta de Conjuntura*, v. 46, n. 1–23, 2020.