

PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA ECONOMIA BRASILEIRA NO PÓS-PANDEMIA

Rio de Janeiro, 2020

Editor responsável
Anja Czymmeck

Coordenação editorial e revisão
Luiz Eduardo Garcia da Silva

Projeto gráfico
Daniela Knorr

Impressão
Oficina de Livros

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Lumos Assessoria Editorial
Bibliotecária: Priscila Pena Machado CRB-7/6971

P467 Perspectivas e desafios da economia brasileira no pós-pandemia / [coordenação editorial e revisão Luiz Eduardo Garcia da Silva]. — Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2020.
84 p. ; 23 cm.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-65-990084-4-3

1. Brasil - Condições econômicas. 2. Brasil - Política econômica. 3. Comércio internacional. 4. COVID-19 (Doença) - Aspectos econômicos. I. Silva, Luiz Eduardo Garcia da. II. Título.

CDD 338.981

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores. Não são necessariamente opiniões da Fundação Konrad Adenauer.

Todos os direitos desta edição reservados à
© 2020, Konrad Adenauer Stiftung e.V.

Fundação Konrad Adenauer
Rua Guilhermina Guinle, 163 • Botafogo CEP: 22270-060 • Rio de Janeiro, RJ • Brasil
Tel: (+55/21) 2220-5441 • Fax: (+55/21) 2220-5448

SUMÁRIO

Introdução	5
Perspectivas Econômicas para o Brasil Pós-Covid-19	7
O contexto, as saídas e as transformações necessárias no pós-pandemia	15
Novos rumos para as finanças e políticas sociais subnacionais?	23
Como retomar o papel da indústria no desenvolvimento nacional após a pandemia?	33
O setor energético brasileiro pós COVID-19	41
Bioeconomia: princípios para um normal novo, e melhor	51
O Brasil mais isolado no mundo pós-covid	59
Comércio exterior brasileiro no pós pandemia: uma proposta de uma agenda de diretrizes	71
Referências	79

INTRODUÇÃO

O ano de 2020 será sempre lembrado em virtude da pandemia de covid-19, não apenas pela sua dimensão sanitária. Se é verdade que a crise atingiu diretamente o setor da saúde e resultou em perdas irrecuperáveis de vidas humanas, a crise na atividade econômica também tem um potencial devastador na sociedade brasileira. A paralisação de grande parte da atividade produtiva interna, a redução nos indicadores de comércio internacional e as dificuldades na aprovação de medidas emergenciais resultaram num cenário tempestuoso e os desafios para a retomada do crescimento econômico não são poucos.

Sublinha-se que o Brasil antes da pandemia vinha apresentando lenta recuperação da atividade econômica. As propostas de reformas presentes na agenda política apontavam para um cenário menos turbulento futuramente. Em contraste, o alto índice de desempregados e o baixo crescimento econômico previsto para o ano de 2020 ainda impactavam negativamente as expectativas de empresários e investidores. Assim, a situação que já era difícil se agravou ainda mais com a chegada do coronavírus na maior economia da América Latina.

Com o objetivo de contribuir em possíveis soluções para atenuar a crise ou até mesmo reverter o panorama atual da economia brasileira, a presente publicação conta com uma série de oito textos em formato de policy papers. Os autores, com experiência em pesquisa e atuação nos diferentes temas e áreas da economia, produziram análises sobre os condicionantes atuais e medidas que possam fomentar a economia brasileira. Dentre os temas abordados estão: questões sobre o cenário macroeconômico, a inserção internacional e o comércio exterior do Brasil, a relevância e o papel dos setores de energia e indústria e as finanças no nível subnacional.

A diversidade dos temas aqui abordados não serve apenas como uma justificativa para enriquecer o debate. Ela dimensiona a complexidade da realidade atual do processo econômico no qual o Brasil atualmente se insere. Além de apresentar os diagnósticos da atual conjuntura, a ideia é colaborar com soluções efetivas, capazes de promover um círculo virtuoso que permita ao país superar seus atuais desafios no tocante à economia.

Anja Czymmeck

Diretora da Fundação
Konrad Adenauer no Brasil

PERSPECTIVAS ECONÔMICAS PARA O BRASIL PÓS-COVID-19

| Armando Castelar Pinheiro

Prever para onde vai a economia brasileira tem sido uma tarefa difícil já faz um tempo. Isso não apenas pelos vários choques que a atingiram, mas também pela dificuldade de interpretar as mudanças estruturais que o Brasil experimentou nos últimos anos. A pandemia da Covid-19 tornou essa tarefa ainda mais complicada, mas também mais necessária. O país precisa urgentemente pensar seu futuro, tanto em termos dos desafios que encontrará à frente, como de que políticas adotar para lidar com esses desafios e melhorar o desempenho da sua economia.

O objetivo deste artigo é traçar um cenário para a economia brasileira nos próximos anos. Para isso começarei com uma breve síntese de qual a situação logo antes da pandemia. Em seguida, discutirei como essa está impactando a economia e que tipo de herança ela deixará. Por fim, discuto

Armando Castelar Pinheiro é Coordenador de Economia Aplicada do IBRE/FGV e professor da Escola de Direito-Rio/FGV e do Instituto de Economia da UFRJ.

o que podemos esperar para os próximos anos em termos dos principais indicadores econômicos.

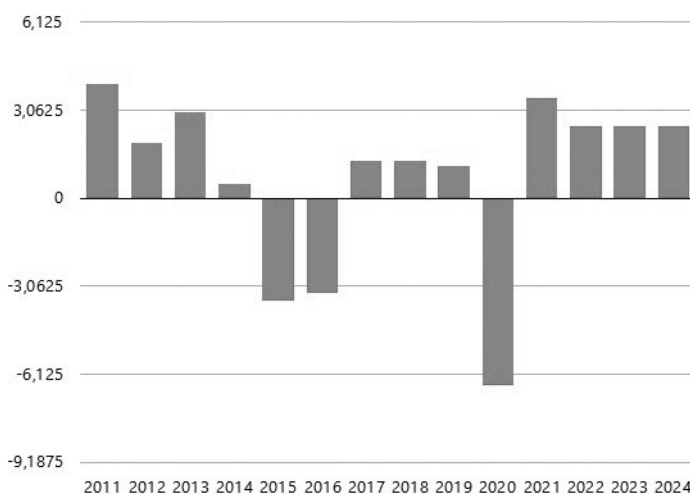
Em termos da atividade econômica, os dois destaques da última década foram a forte recessão que o Brasil experimentou entre o segundo trimestre de 2014 e o último de 2016 e a incapacidade do país retomar o crescimento de forma mais vigorosa a partir de 2017 (Gráfico 1). Assim, depois de cair um total de 6,7% no biênio 2014-15, o PIB subiu apenas 3,8% no acumulado do triênio 2017-19. Ou seja, em 2019 o PIB ainda estava 3,1% abaixo do patamar atingido em 2014. O quadro fica ainda pior quando se considera o PIB per capita: em 2019, este ainda estava 7,0% abaixo do nível registrado em 2014. Andamos significativamente para trás, portanto.

Como explicar essa dificuldade da economia brasileira de se recuperar da recessão de 2014-16, passados três anos de seu término? O debate a esse respeito revela pelo menos três possíveis respostas, não excludentes, a essa pergunta.

Primeiro, uma sequência de choques desfavoráveis, que interromperam a recuperação cíclica e elevaram a incerteza. Entre esses choques destacam-se a crise política desencadeada pela revelação do encontro, fora da agenda, do Presidente Michel Temer com Joesley Batista, que abortou a aprovação, então tida como certa, da reforma da Previdência em 2017; a greve dos caminhoneiros, em 2018, e o acidente de Brumadinho e a recessão e crise política na Argentina em 2019.

Todos esses choques tiveram impactos relevantes sobre a atividade econômica, em especial ao reduzir as exportações e elevar os indicadores de incerteza, que permaneceram nesse período bem acima do padrão observado até 2014. Isso ajudou a travar o investimento, que foi o componente da demanda agregada que menos se recuperou da recessão de 2014-16: em 2019, ainda estava 25% abaixo do patamar atingido seis anos antes. Porém, há sempre choques afetando a economia e é difícil atribuir apenas a eles a fraqueza da recuperação pós-recessão. Vale aqui um paralelo com o choque da Grande Crise Financeira, em 2008-09, cujos impactos foram bem menos duradouros.

Um segundo grupo de analistas atribui a fraqueza da recuperação em 2017-19 a um mix inadequado da política macroeconômica. A partir de 2015, o Brasil experimentou uma dramática alteração na política fiscal, com o gasto primário do governo central aumentando no quinquênio 2015-19 à taxa média de 0,9%

Gráfico 1: **Taxas de variação do PIB: 2011-24* (em %)**

Fonte: IBGE e Banco Central.

(*) Valores para 2020-24 são medianas de projeções coletadas pelo Banco Central junto a analistas do mercado financeiro.

ao ano, contra 6,3% ao ano no período 1998-2014, nos dois casos descontando a inflação. A política fiscal mais contracionista permitiu, por sua vez, reduzir simultânea e fortemente a taxa de juros fixada pelo Banco Central, a Selic, e a inflação. A primeira caiu de uma média de 13,5% em 2015 para 6,0% em 2019, enquanto a segunda foi de 10,7% para 4,3% na mesma comparação.

O argumento, neste caso, é que, apesar de relevante, a queda da Selic foi insuficiente, dado o tamanho do freio aplicado ao gasto público. Mais ao ponto, se defende que, com a economia operando abaixo do potencial, o desemprego elevado e a inflação ficando sistematicamente abaixo da meta, o Banco Central deveria ter começado a reduzir a taxa de juros mais cedo e com mais força. É um ponto que, aliás, continua sendo feito, mesmo com o Banco Central já tendo reduzido a Selic para 3,00% e já ter prometido trazê-la ainda mais para baixo no dia 17 de junho de 2020. Há também quem defenda que não se deveria ter reduzido tanto o ritmo de expansão do gasto público.

Essencialmente, o argumento de quem atribui a fraqueza da retomada a uma política monetária conservadora é que essa impediu que a demanda privada substituísse, com a força necessária, o papel que nos anos anteriores vinha sendo desempenhado pela demanda do setor público. Esse é o mesmo ponto

trazido pelo terceiro grupo de analistas, ainda que com a diferença de que estes atribuem a fraqueza da demanda privada, em especial do investimento, ao risco elevado e à disfuncionalidade do ambiente de negócios, e não à política macroeconômica.

Assim, nesta terceira interpretação a barreira a uma recuperação mais vigorosa da demanda privada é, de um lado, o risco fiscal elevado e, de outro, questões como a disfuncionalidade do sistema tributário, a insegurança jurídica, a carência de infraestrutura, o peso da burocracia, etc., problemas que aparecem recorrentemente em pesquisas como o Doing Business, do Banco Mundial, e o Globo Competitiveness Report, do World Economic Forum, por exemplo.

Ambos os problemas vinham sendo trabalhados pelo governo, mas em ritmo que pode ser considerado lento. A questão fiscal vinha sendo cuidada via a contenção do gasto, institucionalizada pela instituição do Teto dos Gastos (Emenda Constitucional 95), em 2016, a reforma da Previdência (Emenda Constitucional 103), em 2019, e outras medidas que o governo enviara ao Congresso na virada de 2019 para 2020. Em relação ao ambiente de negócios, vale destacar a reforma trabalhista, a Lei da Liberdade Econômica e a discussão em torno de uma reforma tributária, que avançou no Congresso, ainda que carente de maior apoio do Executivo. Mesmo antes da crise trazida pela Covid-19, havia pouca expectativa de avanços mais significativos no sentido de dotar o país de um ambiente de negócios mais favorável.

A pandemia da Covid-19 tornou o quadro econômico ainda mais complicado. Se espera que o PIB brasileiro contraia 6,5% em 2020, com alta de 3,5% em 2021 e de 2,5% ao ano em 2022-24 (Gráfico 1). Ora, em esse cenário se materializando, o PIB brasileiro sofreria uma queda este ano e depois retornaria basicamente ao mesmo ritmo de crescimento para 2021-24 que se previa antes da pandemia, de uma expansão média anual de 2,5% ao ano. Ou seja, e espera que a perda deste ano se torne quase integralmente permanente. Nessas projeções, o PIB só voltaria ao patamar de 2014 em 2024. Em termos per capita, só em 2026. Seria mais do que uma década perdida.

É comum dizer que o desemprego “sobe de elevador e desce de escada”. Não deve ser diferente desta vez. A expectativa do IBRE/FGV é que a taxa de desocupação fique na média em 19% em 2020, contra 12% em 2019, com a população ocupada diminuindo em 10%. A informalidade deve subir fortemente, levando à perda de rendimento, que só não será maior em função dos programas de apoio governamental. O desemprego vai cair nos anos seguintes,

mas deve permanecer acima do patamar de 2019 pelo menos até meados da década. O retorno à taxa de 2014 (6,8%) é improvável antes do final de década, a menos de uma virada importante na política econômica.

Em três dimensões, porém, o cenário econômico deste e dos próximos anos pode trazer alguma tranquilidade.

A primeira se refere à inflação, que em 2020 deve cair para um nível próximo a 1%, devido à contração da economia e à queda do preço do petróleo. É provável que a inflação suba em 2021, para um patamar próximo de 3% ao ano, lá ficando nos anos seguintes. Essa perspectiva pode, inclusive, motivar o governo a fixar a meta de inflação para 2023 em 3,0%, ou pelo menos 3,25%. A decisão sairá no final de junho de 2020. Vale notar, porém, que há algum risco de a inflação surpreender para cima a médio prazo, em um cenário em que o risco país aumente, levando a uma forte desvalorização cambial (ver abaixo).

A inflação sob controle vai ajudar a manter a taxa Selic em baixo patamar. A expectativa é que, depois de estacionar em 2,25%, ou até menos, durante o segundo semestre deste ano e o começo de 2021, ela suba gradualmente nos anos seguintes para um patamar na faixa de 6%. Os juros baixos vão ajudar a reduzir as despesas com juros sobre a dívida pública, como já vem ocorrendo nos últimos anos. Por outro lado, vão manter o real mais desvalorizado, na medida em que reduz a atratividade para investidores estrangeiros da aplicação em títulos públicos.

A terceira boa notícia, em que pese o motivo ruim, é a redução do déficit na conta de transações correntes esperada para este ano. Assim, depois de fechar 2019 em quase US\$ 50 bilhões, a expectativa é que o déficit externo caia em 2020 para um décimo disso, aumentando apenas moderadamente em 2021, refletindo o empobrecimento, em dólares, do consumidor brasileiro. Isso ajudará a limitar a saída de divisas do país, aliviando um pouco a pressão sobre a taxa de câmbio. Muito, porém, ainda dependerá de o Brasil ser capaz de controlar o risco fiscal. Se isso não correr, a saída de capitais ficará mais intensa, inclusive por parte de brasileiros, o que pode pressionar bastante a taxa de câmbio e trazer de volta a recessão.

Não é difícil enxergar de onde vem o risco fiscal. Desde 2014 o Brasil vem registrando déficit nas contas primárias do setor público consolidado. Nesse ano, esse déficit ficou em 0,6% do PIB, subindo para 2,5% do PB em 2016 e depois caindo gradativamente até atingir 0,9% do PIB em 2019. Por sua vez, a

combinação de déficits elevados, baixo crescimento e taxas elevadas de juros gerou forte pressão sobre a razão dívida bruta do Governo Geral / PIB, que saltou de 51,5% ao final de 2013 para 76,5% em dezembro de 2018, caindo para 75,8% no ano seguinte.

A preocupação com a dinâmica explosiva da dívida pública foi uma das travas à recuperação do investimento, motivo pelo qual tanta prioridade foi dada a reformas constitucionais como a do Teto de Gastos e da Reforma da Previdência. E era o foco do Plano Mais Brasil, a tríade de propostas de emendas constitucionais que o governo submeteu ao Congresso Nacional em 5 de novembro de 2019.

A pandemia, porém, jogou muito desse esforço por terra. A forte retração do PIB levará a uma contração pelo menos tão significativa nas receitas tributárias. Por outro lado, o governo lançou uma série de programas de apoio a trabalhadores e empresas que vão elevar suas despesas primárias (i. e., exclusive pagamento de juros) em cerca de 6% do PIB. O resultado é que a dívida do governo geral vai dar um salto este ano, devendo fechar 2020 próxima a 93% do PIB.

Para evitar que essa dívida volte a uma trajetória explosiva, o país terá de passar por uma forte contração fiscal em 2021. A previsão mediana de mercado aponta para um déficit primário de 2,2% do PIB em 2021 e 1,4% em 2022, contra uma projeção (otimista, a meu ver) de 8,0% do PIB este ano. Isso seria alcançado por meio de uma alta nas receitas, por conta da recuperação do PIB, e o encerramento dos programas voltados para combater os efeitos econômicos da pandemia. Assim, por exemplo, duas das principais medidas adotadas pelo governo, o Auxílio Financeiro Emergencial de R\$ 600,00 por mês e o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, em que a União paga parte ou todo o salário do empregado com carga horária reduzida, têm duração máxima prevista de três meses.

Em essência, portanto, a expectativa é de que após a pandemia a economia brasileira fique mais pobre, mas volte essencialmente à dinâmica que tinha antes: o PIB crescendo moderadamente e uma forte pressão para conter o gasto público, o que ajudará a manter a inflação e a taxa Selic em baixo patamar. O desemprego será ainda mais alto e o real mais desvalorizado do que antes da pandemia. Isso se traduzirá no empobrecimento do consumidor, o que manterá as contas externas em relativo equilíbrio.

Não se pode descartar, porém, um cenário ainda menos favorável. Com o desemprego elevado, a pressão para a manutenção dos programas de apoio a trabalhadores formais e informais será muito grande. Isso significa que o ajuste fiscal será bem menos significativo. Basta ver que, juntos, os dois programas citados acima têm custo estimado de 1% do PIB ao mês. Mesmo que parte do esforço fiscal venha do aumento da carga tributária, nesse cenário a dívida pública continuará a subir com rapidez, colocando em dúvida a solvência do setor público, com impactos negativos sobre a atividade. Isso poderá acelerar a saída de capitais do país, com fortes pressões sobre o câmbio.

As eleições de 2022 podem ajudar a ancorar as expectativas nesse cenário, mas mesmo assim o Banco Central pode se ver forçado a subir os juros mais cedo e com mais força do que se espera hoje. O risco de uma crise mais séria também pode facilitar a aprovação de medidas fiscais que, sem resolver integralmente o problema, ajudem nessa ancoragem.

É possível termos cenários mais otimistas? Sim. Os imensos programas de estímulo fiscal e a enorme liquidez injetada pelos países ricos tornam ativos em países emergentes, como o Brasil, mais atrativos. Isso vai ajudar a valorizar o real e a manter baixas as taxas de juros, contribuindo para reduzir a despesa com juros sobre a dívida pública e, portanto, o déficit do governo.

A pandemia também tem aumentado a consciência de que é necessário melhorar a distribuição de renda. Creio que ela já gerou uma demanda por políticas mais amplas de proteção aos grupos sociais na base da pirâmide de renda e por melhorias no sistema de saúde pública.

Também é possível que o país avance com as tão necessárias reformas, ainda que isso vá depender mais da política do que da economia. O que fazer está claro desde antes da pandemia: ajustar as contas públicas e melhorar o ambiente de negócios, de forma a reduzir o risco e o custo de investir no Brasil. A política, porém, não ajuda. Há vários grupos de interesse que lutam contra reformas desse tipo e o clima de polarização política desvia a atenção para outros temas. De fato, o Brasil deve sair desta pandemia ainda mais dividido do que antes, tendo perdido uma grande oportunidade de se unir em torno da luta contra a Covid-19. Uma união que poderia ajudar o país a focar mais no interesse coletivo, no seu projeto de nação, e menos nos interesses e ideologias individuais.

O CONTEXTO, AS SAÍDAS E AS TRANSFORMAÇÕES NECESSÁRIAS NO PÓS-PANDEMIA

| Gustavo Inácio de Moraes

Este artigo tem como objetivo avaliar o momento da economia brasileira e sugerir, à luz da ocasião encaminhamentos que entenderemos como possíveis. O artigo é dividido em 4 seções, a primeira contextualizando brevemente o momento econômico associado a pandemia, a segunda concentrada em saídas que julgamos de curto prazo, a terceira complementando com ações de longo prazo e, enfim, uma última seção, conclusiva.

| CONTEXTO – DO PROCESSUAL AO SÚBITO

A pandemia do covid-19 chegou ao Brasil e na América Latina em um momento de dificuldades políticas e econômicas, com acirramento de movimentos populares nos países da região e fuga de capitais (Banco Central do Brasil, fevereiro de 2020) expressiva. A vulnerabilidade brasileira, econômica e institucional, empresta uma urgência as medidas que serão voltadas à recuperação econômica.

—

Gustavo Inácio de Moraes, Economista e Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da PUCRS

Na realidade a crise sanitária apenas expõe ao público, empresas e governos tendências que estavam latentes na sociedade, vagarosamente instalando-se em processos visíveis aos mais atentos, e que subitamente tornam-se presentes. O que era então um processo torna-se abrupto e encontra algumas sociedades e economias mais despreparadas e outras mais aptas a lidarem com as convergências.

Com a adoção dos protocolos voltados para o distanciamento social e o fechamento das atividades econômicas nos meses de março, abril e maio, aquilo que era um ritmo de crescimento econômico ao redor de 1%, transformou-se em uma queda de 1,5% no 1º trimestre do ano (IBGE, 2020). Mais relevante, a interrupção do fluxo circular de renda comprometeu a liquidez de toda a economia nas mais diversas atividades, encurtando o giro das empresas, forçando a busca por crédito e obrigando a renegociação com fornecedores e proprietários de imóveis, criando uma tendência deflacionária na maior parte dos setores, exceção feita a alimentos, medicamentos e produtos de higiene. De fato, a pandemia atinge os setores de serviços com mais intensidade, em comparação a outras atividades, significativos empregadores na economia brasileira. Há que se ter em mente que o mercado de trabalho apresentava números pífios que retratavam a condição de subdesenvolvimento da economia. Como produto da interrupção das atividades ainda temos a queda da arrecadação dos impostos (Receita Federal, 2020), especialmente a arrecadação estadual, ampliando as dificuldades de um setor público que ainda procurava um ajuste efetivo após a recessão econômica e a paralisia econômica posterior entre os anos de 2014 e 2019.

Desse modo é necessário no período pós-pandemia três dimensões de atuações voltadas para: (1) atendimento da liquidez e caixa das empresas; (2) qualificação do mercado de trabalho; (3) equacionamento das dificuldades no setor público, especialmente nos estados e municípios. Em face da complexidade social e econômica do momento dividiremos nossas sugestões em ações que julgamos ao alcance, ou aqui entendidas como de curto prazo, e ações estruturais, ou aqui imaginadas como de longo prazo.

I AÇÕES AO ALCANCE – CURTO PRAZO

Mercado de Crédito / Liquidez

Julgamos que a maior urgência da economia brasileira é tentar manter seus empreendedores ativos e suas criatividades e vocações preservadas. Com a interrupção das trocas habituais no sistema econômico, compromissos como folhas e pagamento e aluguéis-leasing de imóveis e equipamentos ficaram comprometidos. Nesta economia, onde “quem tem liquidez é rei” a busca por fundos de crédito junto às instituições financeiras defrontou-se com taxas proibitivas, ainda que houvesse a liberação de depósitos compulsórios por parte do Banco Central, ato contínuo ao deflagrar da crise sanitária (Banco Central do Brasil, março de 2020).

A elevação das taxas justifica-se por três fatores: no lado da demanda a elevação súbita da necessidade de liquidez, mesmo para empresas bem providas, mas cautelosas quanto ao futuro; segundo, no lado da oferta, uma súbita dificuldade por parte das instituições financeiras em precificar o risco e determinar a viabilidade de negócios em um contexto onde parâmetros de balanços financeiros poderiam estar defasados ou obsoletos diante de um cenário inédito; terceiro, uma cartelização de instituições financeiras, sobretudo no segmento de varejo, onde pequenos e médios negócios tradicionalmente se apoiam.

Ainda que alguma argumentação se desenvolva na ideia de que, em contexto de crise, as grandes empresas tenham maiores chances de sobrevivência, não vemos como concorrentes os segmentos (IBGE, 2019). Ademais deve-se destacar a importância dos pequenos negócios em geração de empregos e, poucas vezes, notada, a importância regional. Muitos municípios e microrregiões brasileiras tem a predominância desse perfil de negócios fortalecendo a economia local (SEBRAE, 2014).

Assim, como consequência, enxergamos a atuação dos bancos de desenvolvimento (BNDE, BNB, BRDE etc) como essencial já que os bancos de varejo também encontram dificuldades para precificar o risco. A atuação dos bancos de desenvolvimento poderia ser rapidamente e decisivamente convertida para os projetos de desenvolvimento e sobrevivência das pequenas e médias empresas. Julgamos que o segmento de varejo e atacado dos bancos privados pode atender grandes clientes.

Mercado de Trabalho

Em paralelo, na segunda dimensão de atuação, o mercado de trabalho, com a dispensa de trabalhadores predominantemente nas atividades de comércio tem uma necessidade de reciclagem operacional dos trabalhadores gigantesca (CAGED, 2020). Trabalhadores em idade madura devem estar encaminhados para centros de treinamento e reciclagem de habilidades, possibilitando não apenas o aumento da produtividade (necessidade urgente da economia antes da pandemia), mas também a geração de renda independente dos programas sociais protetivos. Nesse particular é relevante notar que as universidades públicas, bem como as comunitárias, além dos institutos federais podem se converter rapidamente nesse espaço de aprendizado e renovação para a mão de obra, sobretudo aquela que anteriormente era informal na economia.

Setor Público

Na dimensão setor público, os estados e municípios viverão as maiores dificuldades, consequência da diminuição da arrecadação, fruto de uma estrutura tributária ancorada em tributos pró-cíclicos. Aos pequenos municípios, dependentes de transferências, ainda mais grave a situação arrecadatória pode ser agravada com a necessidade de despesas de saúde e proteção sociais, mais urgentes. Nesses desafios crescerá a importância de compras de equipamentos e serviços por parte dos municípios de forma consorciada, isto é em conjunto. Ainda que preservem sua autonomia política, a situação financeira obrigará a explorar a importância das compras públicas em escala maior. Algumas ações já são desenvolvidas em regiões e produtos específicos (Teixeira, Silva e Salomão, 2014), mas aqui estamos apontando a necessidade de que os municípios atuem como efetivas regiões metropolitanas.

Para os estados, ainda no contexto de setor público, além das compras consorciadas, em parte viáveis, o orçamento público pode ser repensado em bases semestrais e/ou trimestrais, a primeira dessas mais viáveis, encurtando o ciclo orçamentário (lei orçamentária anual e lei de diretrizes orçamentárias, mais detalhadamente) permitindo a adaptação a situações novas e conscientizando o público, uma necessidade paralela de transparência ainda maior também apontada por Afonso (2016), poderes e servidores acerca das limitações que estes viverão. Encurtar prazos administrativos em crises sempre se mostra efetivo para o entendimento do problema, apesar de exigir um esforço adicional dos servidores na organização dos processos. Ademais, o instrumento da Lei de Responsabilidade Fiscal permite a racionalização dos gastos e

cortes que em tempos normais e superavitários não poderiam ser realizados e viabilizar a prioridade nas áreas de educação, segurança e saúde.

I AÇÕES ESTRUTURANTES – LONGO PRAZO

Nas ações estruturantes estamos propondo soluções que talvez demorem em serem adotadas ou seus impactos demorem a serem percebidos. Logo, não serviriam para amenizar a difícil situação do curto prazo, mas antes tornar a sociedade mais resistente a novos problemas e mais próspera na ausência destes. Acreditamos, ademais, que a adoção dessas medidas tarda na economia brasileira e seriam ações transformadoras da sociedade e economia do Brasil.

Mercado de Crédito

No primeiro foco, a liquidez das empresas e a oferta de crédito sem o estrangulamento do mercado, é preciso considerar que em qualquer situação extrema, semelhante a pandemia, haveria pressão sobre os mercados de crédito. Porém, uma estrutura mais competitiva permitiria que os impactos pudessem ser mais bem absorvidos.

Para tanto, o sistema de cooperativas e o de fintechs pode representar uma concorrência honesta e importante para o sistema de varejo bancário vigente. Com isso, não se quer dizer que os bancos devam sair do mercado ou devam ser penalizados, apenas que outras instituições também devam ser encorajadas e facilitadas. Tome-se o caso das fintechs que parte considerável dos ativos é direcionada a segmentos específicos, colaborando para uma oferta mais volumosa e transparente para clientes e contratantes de crédito. As cooperativas também podem colaborar para aperfeiçoar o sistema financeiro, não apenas pelo seu modelo de negócio, mas também por permitirem a oferta de produtos na medida dos interesses dos clientes, ou sob encomenda, ainda que ligeiramente mais caros dos que os produtos de prateleira dos bancos tradicionais de varejo.

Mercado de Trabalho

O mercado de trabalho com predominância de trabalhadores desatualizados e vulneráveis em seu treinamento e condição educacional assinala para aquilo que muitos já entendem: a chave do aumento da produtividade, da diminuição da desigualdade e da realização do cidadão pelo esforço e criação

diligente apenas pode se dar com a adoção de um programa educacional objetivo e com verificação de aprendizado permanente em ciências humanas, biológicas e exatas.

As tendências presentes demonstram a importância de, qualquer que seja a atividade profissional: (1) do domínio de programação e uso de tecnologias remotas; (2) do domínio necessário de mais uma língua além da materna; (3) da resiliência psicológica e e habilidades interpessoais. Uma inserção definitiva da economia brasileira no plano internacional exigirá a vocação da programação e soluções remotas, a produção de uma geração bilíngue e uma capacidade de comunicação superior à atual.

Embora tenhamos dado ênfase ao conteúdo, ressaltamos também a seleção de melhores experiências didáticas e sua disponibilidade por vias remotas aos estudantes de toda uma rede como algo necessário. Tal formato não elimina a necessidade de um professor, ou o desemprega, “in loco”, mas antes valoriza a particularidade do ensino.

Setor Público

Na terceira dimensão, o setor público, pode-se imaginar significativas alterações em três vias. A primeira ênfase se daria na estrutura de avaliação de políticas públicas, afinal os projetos públicos podem ter uma prioridade política e legitimada pela escolha dos representantes, mas quando essa escolha segue para a direção oposta das avaliações a justificativa deve ser mais extensa. Com efeito, critérios técnicos elencariam os prós e contras de medidas e orientariam não apenas o executor, mas também a população que recebe as referidas políticas / escolhas.

Nas despesas públicas, onde as presenças de desbalanceamentos entre as prioridades da população e as execuções governamentais ficam claras conforme há uma centralização dos recursos. Percebe-se que no nível municipal as prioridades entendidas como as mais relevantes são atendidas com maior peso e significância do que nos níveis estadual e federal. Logo, a maior descentralização das despesas, concomitante a arrecadação, é uma tarefa que pode dar conta das heterogeneidades de um espaço continental e, em paralelo, de maior fiscalização pelos cidadãos.

Finalmente, último nível relevante é a da arrecadação. Para além da estrutura regressiva presente na ostentação dada aos impostos sobre consumo

e produção, há a necessidade de depender menos da atividade econômica para a arrecadação de tributos, problemas que se relacionam. No nível dos Estados, o ICMS representa cerca de 80% da arrecadação, o que em tempos de crise, como a da pandemia, lança-os em dificuldades.

MENSAGEM FINAL

As ações e medidas aqui discutidas, na condição de concordância com as mesmas, e outras em qualquer aspecto da sociedade, devem contar com o respaldo e confiança de uma sociedade engajada e conscientizada de que o empobrecimento potencial da economia é real n condição de pandemia ou outra qualquer vulnerabilidade ou imprevisto.

Portanto, cabe recordar, na medida das possibilidades, a necessária transmissão uniforme de estratégias e medidas como um pressuposto de liderança. A inexistência de uma clareza de comunicação nunca contribuiu para que houvesse proteção contra qualquer risco, tampouco avanço para a superação de tempos difíceis.

NOVOS RUMOS PARA AS FINANÇAS E POLÍTICAS SOCIAIS SUBNACIONAIS?

| Márcia Miranda Soares

| INTRODUÇÃO

O período atual é caracterizado pela maior crise global do século XXI, cuja causa é um vírus disseminável e que ameaça a vida das pessoas sem que se tenha uma vacina capaz de detê-lo. A crise é sanitária e arrasta consigo outras crises, como a econômica e a fiscal, que atinge todos os países em graus variados. Não está claro como será a transição para uma “nova normalidade”, entendendo com isso a retomada das atividades econômicas, das interações sociais, de ocupação dos espaços públicos, de funcionamento dos governos e outras realidades em patamares semelhantes aos observados no último ano.

Márcia Miranda Soares, Professora associada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

No Brasil, a crise política emergiu com força e é mais uma componente no contexto de instabilidade. Um aspecto positivo, mas pouco aproveitado até o momento, foi a entrada tardia na crise sanitária, o que nos permite olhar e aprender com as experiências de outros países que passaram pelo ápice da crise em período anterior e que estão retornando a algo próximo à vida cotidiana precedente. O que essas experiências têm indicado é o caráter gradual da reabertura, com idas e vindas e muita insegurança. Isso significa que a crise irá perdurar por meses, quiçá anos, e que seus efeitos são imponderáveis porque dependem do antes, durante e depois do Covid-19, que variam entre os estados e municipalidades brasileiros. O antes é importante porque nos informa sobre o legado de antes da crise, o durante diz respeito a extensão da crise vivenciada em cada território e o depois nos remete ao que será feito para lidar com suas consequências.

Este artigo tem como objetivo apresentar alguns desafios e fazer recomendações para as finanças públicas e políticas sociais nos estados e municípios brasileiros após o ápice da crise sanitária, o que nos remete ao planejamento de ações governamentais que devem ocorrer desde agora, mas que terão sua implementação mais ampla provavelmente a partir de 2021. No caso dos municípios, considerando que temos pela frente eleições locais, é inevitável que as crises estarão fortemente em pauta e isso é positivo para que futuros prefeitos e vereadores sejam compelidos a se informar, esclarecer e apontar possíveis caminhos a seguir. E cabe aos cidadãos cobrar um debate propositivo, para além da polarização pouco reflexiva que tem dominado amplos setores da sociedade brasileira.

O presente texto apresenta reflexões e recomendações para cinco temas que ganharam destaque na atualidade: i) a coordenação intergovernamental; ii) a solidariedade fiscal; iii) o Sistema Único de Saúde; iv) a educação pública básica; e v) a assistência social.

I COORDENAÇÃO FEDERATIVA

A pandemia evidencia o problema da coordenação federativa. Um país de dimensões continentais que optou por uma forma de Estado federal de três níveis, algo raro na experiência internacional, tem o enorme desafio de coordenar União, 26 estados, Distrito Federal e 5.570 municípios, que governam o mesmo conjunto de pessoas em recortes territoriais distintos. A literatura científica aponta que a coordenação entre governos não ocorre de forma espontânea

quando esses apresentam objetivos em comum (Olson, 2015).¹ De forma diversa, pode prevalecer ações individualistas e oportunidades que geram perdas para a coletividade, principalmente quando as instituições e o jogo político acirram a competição predatória.

Esse é um grave problema no Brasil? Por um lado, sim, porque temos políticas sociais descentralizadas combinadas com poucos instrumentos de coordenação capazes de articular o debate e gerar decisões conjuntas. Por outro lado, não, porque o governo central tem instrumentos para promover coordenação: centralização legislativa e fiscal (Arretche, 2012, Soares e Machado, 2018).² A centralização legislativa é a capacidade do governo central de produzir leis vinculando todos os níveis de governo, já a centralização fiscal é a sua capacidade de concentrar recursos fiscais e obter adesão dos entes subnacionais a políticas nacionais por meio de incentivos fiscais. A conclusão é que a coordenação intergovernamental é dependente do governo central e, quando esse não quer ou não pode exercer esse papel, o que vemos são conflitos, confusões e perdas coletivas, como se observa agora na administração da pandemia, com muitos municípios definindo de forma unilateral suas ações em relação ao nível de isolamento social e à abertura dos empreendimentos econômicos.

São duas as recomendações para melhorar a coordenação. A primeira é fortalecer os canais institucionais de coordenação horizontal, ou seja, entre os estados e entre os municípios. Essas instituições precisam ir além do “pires na mão” para obter mais recursos do governo central e se constituírem em fóruns de tomada de decisões. Ainda, devem representar os interesses coletivos de estados ou municípios junto aos poderes constituídos no nível nacional. Neste aspecto, pode-se fortalecer canais já existentes, como os consórcios intermunicipais, confederações, associações e outros, ou inovar. Não é desejável a concentração, tampouco uma grande dispersão de institucionalidades, mas elas podem ser variadas, conformadas a partir de áreas temáticas amplas ou de políticas públicas setoriais, ter vigência transitória ou perene. Isso deve ser estimulado por legislações e recursos que valorizam ações conjuntas.

1 Um clássico neste debate é o livro de: OLSON, M. *A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e Uma Teoria dos Grupos Sociais*, São Paulo: Edusp, 2015.

2 ARRETCHÉ, M. Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582009000200004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 06 jun. 2020.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. (Coleção governo e políticas públicas). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/113331/1/Livro_Federalismo%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAlicas.pdf. Acesso em: 06 jun. 2020.

A segunda recomendação é fortalecer o papel dos estados na coordenação dos municípios. E sabemos que quando isso ocorre, é possível ganhos expressivos de eficiência, qualidade e equidade. Esse fortalecimento passa por reverter a marginalização dos estados na repartição de competências em políticas sociais e de recursos fiscais no federalismo fiscal brasileiro.³ Nesta direção, são necessárias medidas internas de melhoria nos gastos públicos, como planejamento orçamentário, maior responsabilidade fiscal, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Também envolve fatores externos, o fortalecimento de canais de articulação e representação dos estados junto ao governo central.

I SOLIDARIEDADE FISCAL TERRITORIAL

Outro objetivo a ser buscado, naquilo que tem sido reivindicado como um “novo pacto federativo”, é uma maior solidariedade fiscal, entendida como melhor distribuição das riquezas nacionais para garantir bem-estar social a todos os cidadãos, independentemente da sua localização territorial. Três aspectos podem ser destacados nessa direção. O é o financiamento dos governos, que tem sido marcado pela regressividade, ou seja, pelo maior comprometimento da renda de famílias mais pobres. É preciso avançar rumo à progressividade, o que requer aumentar o peso de tributos sobre heranças, capital financeiro, renda e lucros, em detrimento da tributação sobre bens e consumos. ⁴ Essa mudança pode ser feita a partir de reformas nacionais, mas também há espaço para estados e municípios melhorarem a qualidade de sua tributação.

A segunda frente para maior solidariedade territorial é aproximar receitas e gastos dos governos, a partir de um processo de descentralização tributária, e aperfeiçoar o sistema de transferências intergovernamentais para um financiamento mais equânime de políticas sociais. Transferências constitucionais como Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e cota-parte do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) apresentam baixo poder redistributivo. Novamente aqui tem-se um problema cuja solução deveria envolver reformas nacionais, e estados e municípios podem impulsionar esse debate. Contudo, há espaços importantes para

3 Um bom retrato da situação fiscal dos estados pode ser encontrado em: AFONSO, J.R. R. Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada. IDP/CEPES, 2016. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/2727>. Acesso em: 06 jun. 2020.

4 Vide notícia das Nações Unidas Brasil: Pesquisadores alertam para sistema tributário regressivo no Brasil; mais pobres são afetados, 17 jun. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pesquisadores-alertam-para-sistema-tributario-regressivo-no-brasil-mais-pobres-sao-afetados/>. Acesso em: 06 jun. 2020.

ajustes no nível subnacional, sendo exemplar as regras de distribuição de 25% da cota-parte do ICMS, sob discricionariedade dos estados. Essas regras variam muito e têm efeitos diferenciados sobre as políticas sociais. A experiência do Ceará mostra que a contração dos recursos de rateio aos municípios concentrado na educação possibilita melhor coordenação dessa política e ganhos em eficiência e equidade.

Uma terceira frente de solidariedade federativa é a responsabilidade fiscal, cujo alcance exige coordenação para que as ações danosas de alguns não tragam prejuízos a todos. O pressuposto básico é que governos não podem gastar de forma ilimitada e devem fazer uma boa gestão fiscal para otimizar os recursos públicos. Isso passa por reconhecer os méritos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 2000) neste momento de crise, quando aumentam as demandas por gastos públicos diversos e diminuem os recursos disponíveis. A responsabilidade envolve arrecadar devidamente os tributos, o que significa rever renúncias fiscais, e qualidade na obtenção e destino nas receitas públicas – o que significa aumentar a eficiência e progressividade da arrecadação e estabelecer prioridades para os gastos públicos. Nesta direção, as políticas de saúde, educação e assistência social ganham destaque no pós-pandemia como basilares de um sistema de proteção social mais inclusivo.⁵

I SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE?

A saúde alcançou outro patamar na agenda pública a partir da crise sanitária do Covid-19, o que pode representar oportunidade para avanços no Sistema Único de Saúde brasileiro (SUS) em termos de financiamento e em aspectos de coordenação e solidariedade intergovernamental. O avanço no financiamento deve significar maior volume de recursos disponíveis, mas também um debate político amplo e qualificado sobre o que priorizar nos gastos. Deve-se evitar, por exemplo, enfatizar a uma lógica “hospitalocêntrica”, que supervaloriza os cuidados de média e alta complexidades em hospitais, em detrimento da atenção básica local, que tem no Programa de Saúde da Família (PSF) uma de suas vertentes mais bem-sucedidas.

A pandemia também nos traz a indagação de quão único é o SUS. Quantos sistemas de saúde se revelaram? Ao menos 27 sistemas estaduais e outros

5 Uma boa referência para diagnóstico e recomendações sobre essas políticas é o Boletim de Políticas Sociais, publicação anual do IPEA disponível no site: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=145. Acesso em 06 jun. 2020.

tantos municipais. A conclusão é que a coordenação e solidariedade territoriais ainda são baixa, inclusive entre municípios de um mesmo estado. Observamos o quão diferente foram as respostas ao problema da Covid-19 pelos estados e municípios mais afetados pelo problema. Algumas capitais mais afetadas rapidamente exauriram seus leitos para internação e de Unidade de Tratamento Intensivo (UTI), enquanto São Paulo, município com maior número de casos, está atravessando o pior momento da pandemia com melhor capacidade de mobilizar recursos e fazer frente às demandas. Ser o município mais rico da federação é parte importante da explicação para melhor resistência do sistema de saúde paulistano. De qualquer forma, o que as diferenças no tratamento ao Covid-19 apontam são as desigualdades e fissuras em um sistema que se define como nacional e unificado. O problema é mais evidente quando o governo federal se imiscui dessa tarefa. Diante dessa ausência, o que temos é a constatação de que os mecanismos institucionais de coordenação horizontal da saúde não operam adequadamente e a situação resvala para o “salve-se quem puder”, sem desconsiderar ainda episódios de conflito, competição e oportunismo na relação intergovernamental.

O que fazer para tornar o SUS mais unificado? Essa não é uma resposta fácil e envolve pensar os mecanismos de financiamento e oferta dos serviços de saúde. Novamente, isso passa por fortalecer o papel do estado em sua capacidade fiscal e de coordenação intermunicipal. Para isso, é preciso avançar na aplicação do que está definido em lei, sendo exemplar a organização dos serviços a partir dos princípios de regionalização e hierarquização, o que significa priorizar o atendimento primário no nível local e garantir a oferta universal de serviços mais complexos de saúde a partir de recortes regionais de municípios nos estados. A dificuldade em estabelecer uma governança regional do SUS é conhecida e passa por equacionar conflitos territoriais entre estados e municípios, principalmente em relação ao financiamento. É, portanto, um problema de coordenação federativa que precisa de incentivos adequados do governo central.

I A EDUCAÇÃO BÁSICA: PARA ONDE VAMOS?

Quando pensamos novos rumos para a educação, uma dimensão fundamental da solidariedade a ser fortalecida é o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), implementado pela Lei nº 11.494/2007, com vigência até 31 de dezembro de 2020. O Fundeb, junto com o seu precedente, o Fundef (Fundo de Desenvolvi-

mento da Educação Fundamental), propiciou uma oferta mais descentralização da educação básica rumo aos municípios e uma redistribuição mais equânime dos recursos. A renovação no Fundeb está em pauta no Congresso nacional e possibilita consolidar conquistas e avançar na equidade no financiamento da educação. Para isso, a recomendação é torná-lo permanente e garantir maior aporte de recursos da União para corrigir inequidades territoriais, ponto que tem sido objeto de enormes controvérsias envolvendo o parlamento e o Executivo nacional. A situação é preocupante, dado o prazo exíguo para o final de sua vigência e o contexto fiscal altamente desfavorável. É preciso mobilizar forças políticas e sociais a favor de sua aprovação e aperfeiçoamento, com responsabilidade fiscal, ou seja, entendendo que mais recursos para a educação básica significa maior tributação e/ou cortes de outros gastos.

Outro ponto forte na agenda pública pós-pandemia, com implicações para a eficiência, qualidade e equidade da educação básica, é o ensino à distância. Sua proliferação mundo afora, como única possibilidade de continuidade do ensino escolar em um contexto de pandemia viral, traz importantes reflexões. Primeiro, que esse ensino é precário em vários aspectos, quando comparado ao ensino presencial, principalmente na educação básica, no qual predominam crianças e adolescentes. A escola é um espaço onde se aprende conteúdos disciplinares e se exercita a sociabilidade. Outra distinção importante é entre o que alguns estudiosos (Arruda, 2020) preferem denominar como “ensino remoto emergencial” e a Educação à Distância (EaD). Essa última é um conjunto de práticas institucionalizadas na realidade brasileira, com regulamentação própria, restrições e exigências para sua implementação.⁶ A recomendação é para melhor compreender o que foi o ensino remoto e usar esse conhecimento para aperfeiçoar o ensino presencial e a EaD. A economicidade e a praticidade do não presencial não podem ser as únicas referências, desconsiderando os objetivos finais de qualquer sistema de ensino: a qualidade e a inclusão. A EaD pode e deve ser incentivada para fins específicos, como complementar o ensino presencial e na qualificação profissional, inclusive de professores.

A pandemia também escancara o problema da falta de inclusão digital. O ensino remoto nos permite melhor diagnosticar a situação da falta de inclusão digital no país e suas desigualdades territoriais e sociais, o que possibilita elaborar políticas públicas mais adequadas. Isso passa pelas escolas públicas,

6 ARRUDA, Elcídio P. Educação remota emergencial: elementos para políticas públicas na educação brasileira em tempos de Covid-19. Em Rede, v. 7, n. 1, p. 257-275. Disponível em: <<https://www.aunirede.org.br/revista/index.php/emrede/article/view/621>>. Acesso em 23 mai. 2020.

que precisam estar conectadas, ou seja, dispor de acesso à internet de boa qualidade para gestores, professores e alunos. O laboratório de informática, medida adotada por vários estados e municípios, precisa ser repensado em seu propósito e funcionamento, evitando a sua obsolescência ou deterioração. Iniciativas de distribuição de equipamentos, como ocorreu com os tablets, são desperdício de recurso público quando não estão respaldados em um bom diagnóstico sobre necessidades e capacidades dos usuários. O principal desafio na inclusão digital, no entanto, diz respeito aos locais de moradia dos usuários da educação.

I A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA DE ESTADO

A pandemia tornou mais clara e aguçou a situação de vulnerabilidade de milhões de brasileiros. Não é um problema novo na realidade brasileira e as políticas públicas têm sido insuficientes para garantir proteção social a todos. É fato que muito se evoluiu neste campo com a expansão de benefícios sociais não contributivos, como o Benefício de Prestação Continuidade (BPC) e o PBF (Programa Bolsa Família), cujos impactos positivos na diminuição da pobreza, das desigualdades sociais e na melhoria de indicadores de educação e saúde são objetos de vários estudos científicos.

A assistência social também passou por mudanças expressivas e positivas em sua organização, coordenação e solidariedade territorial a partir da criação e implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Inspirado no SUS, esse Sistema propiciou maior clareza sobre o que é a assistência social, os tipos de serviços ofertados, os equipamentos públicos,⁷ as competências dos entes federados, o financiamento compartilhado da política, entre outros. Com o SUS, apresenta problemas de coordenação envolvendo os estados, que deveriam garantir a regionalização do CREAS para o acesso dos municípios menores e mais pobres aos serviços especializados de assistência social. Diferente do SUS, é uma estrutura de gestão mais instável, por ser mais recente e por não ter fontes de financiamento obrigatórias.

Tudo isso nos traz incertezas sobre a evolução da política da assistência social no pós-pandemia, que já vinha sofrendo abalos desde a crise de 2015. Por um lado, é certo que seu público-alvo, entendido como todos aqueles “a

7 Dentre esses, se destacam o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), de proteção básica e localizado nos municípios, e os Centros de Referência Especializado em Assistência Social – CREAS, para proteção social especial e sob competência de municípios e estados.

que dela necessitar independentemente de contribuição à seguridade social” (CF/88, Art. 203), irá aumentar exponencialmente. E os quase 60 milhões de beneficiários do auxílio emergencial é sinalizador disso. Por outro, os governos estarão mais endividados e terão menores recursos disponíveis para fazer frente às novas demandas. As soluções não são fáceis e a recomendação é buscar evitar retrocessos no curto prazo e garantir sustentabilidade às políticas no médio e longo prazo. Isso significa restabelecer níveis de gastos adequados para a nova normalidade e otimizar esses gastos com valorização e melhorias no Suas, sem aventuras fiscais populistas, que se tornam mais atrativas em contextos eleitorais.

I CONCLUSÕES

O Brasil é uma federação centralizada e, por isso, muito dependente da atuação do governo central. É esse ente que tem as melhores condições para realizar reformas nas relações intergovernamentais rumo a uma maior eficiência e equidade na oferta de políticas públicas. Essa tarefa não é trivial e se torna mais difícil no contexto atual de muitas crises.

A pandemia é um evento altamente negativo que nos leva a priorizar seu combate e buscar meios para que episódios similares não se repitam. Contudo, é sabido que momentos de crises abrem espaço para reflexão, podendo criar oportunidades para mudanças mais profundas que podem ser positivas. Nesta perspectiva é que esse texto foi construído, buscando destacar aspectos que podem ser melhorados ou, ao menos, que não devem retroceder. O pressuposto é que a travessia pode ser mais tranquila se apoiada no conhecimento, com destaque para o científico. Há farto material disponível sobre o federalismo, as finanças públicas, as políticas sociais e a gestão pública. Cabe aos gestores públicos mobilizar esse conhecimento, diretamente ou por meio de profissionais qualificados, para promover novos e melhores rumos para o país.

COMO RETOMAR O PAPEL DA INDÚSTRIA NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL APÓS A PANDEMIA?

| Nelson Marconi

Como todos sabemos, a economia brasileira vem apresentando um desempenho pífio há muitos anos. Vários fatores concorrem para explicar esse desempenho, mas certamente um dos principais é a mudança na estrutura produtiva de nossa economia que vem ocorrendo desde os anos 1990 e influi sobre a produtividade, logo também sobre a capacidade de aumentar a renda e a qualidade das ocupações para os trabalhadores; por consequência, termina também restringindo a própria demanda agregada.

O processo de desenvolvimento econômico da ampla maioria dos países que se modernizaram e passaram a constituir sociedades urbanas com razoável padrão de bem estar social implicou na redução da participação dos setores

Nelson Marconi, Professor adjunto na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas.

primários, na industrialização e, em uma etapa posterior, no surgimento dos chamados serviços modernos, que passaram a operar conjuntamente com a manufatura. No Brasil, estamos observando o contrário; uma reprimarização de nossa economia e o crescimento da participação dos chamados serviços tradicionais. Salva-se apenas o fato de que alguns serviços modernos também estão crescendo mas, sozinhos e sem a indústria de transformação demandando sua produção, não têm folego para estimular o crescimento.¹ Basta ver a diferença entre as taxas de crescimento dos países do sudeste e leste asiático e a observada nas economias europeias e americana, por exemplo, que deixaram sua manufatura se direcionar à Ásia e apostaram no desenvolvimento isolado dos chamados serviços modernos. A economia mais bem sucedida da Europa, a Alemanha, não permitiu que o deslocamento de sua indústria de transformação ocorresse.

Szirmai (2012) sintetiza os argumentos que justificam a relevância da manufatura para o processo de desenvolvimento: a) elevada correlação entre o grau de industrialização e os níveis de renda *per capita* em países em desenvolvimento; b) maior taxa de crescimento da produtividade na indústria que nos demais setores; c) maiores oportunidades para a acumulação de capital; d) o surgimento de economias de escala; e) avanços tecnológicos; e) maiores encadeamentos produtivos (efeitos para trás e para frente ao longo da cadeia produtiva) e efeitos da disseminação de tecnologia e conhecimento (*spillovers*).

Além dos fatores já citados, destaco o papel que a manufatura exerce sobre o emprego e o bem estar da sociedade; por ser um setor que exhibe uma produtividade (mensurada como valor adicionado por trabalhador) próxima da média agregada, consegue também praticar remunerações similares à média da economia e possuir uma participação considerável no emprego, possibilitou o surgimento de uma classe média urbana onde se desenvolveu.²

Os dados da Tabela 1 a seguir demonstram as mudanças que ocorreram a partir de 1995 (os dados anteriores a este período seguiam metodologia diversa e por isso não estão incluídos na tabela) na estrutura produtiva da econo-

1 Serviços modernos e tradicionais devem ser definidos a partir da diferenciação entre seu conteúdo tecnológico, produtividade e valor adicionado. No âmbito das Contas Nacionais, podemos estabelecer serviços modernos como os relativos à intermediação financeira e seguros, informação e comunicação e às atividades profissionais, científicas e técnicas, e os serviços tradicionais como os relativos ao comércio e manutenção, alimentação, turismo, atividades imobiliárias, transporte e armazenagem, suporte administrativo, serviços sociais e pessoais.

2 Durante o período entre 2012 e o primeiro trimestre de 2020, a remuneração média real na manufatura se situou no intervalo entre 98,1 e 100,6% da remuneração média real do trabalho na economia brasileira, segundo dados da PNAD contínua (IBGE).

mia brasileira. Foram classificadas médias para os períodos dos dois governos FHC, para o período de bonança internacional (2004-2008), a crise e a posterior recuperação (2009-10), o primeiro governo Dilma e o período que o sucedeu até hoje, em que tivemos três presidentes. O ano de 2003 está tratado à parte por ter sido um período de forte ajuste que o diferencia dos anos anteriores e seguintes. Nota-se claramente a redução da participação da indústria de transformação, enquanto a dos setores primários (tanto a agropecuária como a indústria extrativa mineral) se eleva e a de outros serviços (às famílias e empresas) mantém participação praticamente estável e considerável no valor adicionado, sendo que neste último grupo predominam os chamados serviços tradicionais. Assim, a estrutura produtiva caminha na direção contrária à costumeiramente observada durante o processo de desenvolvimento econômico. Os únicos setores mais modernos e dinâmicos que aumentaram a participação no valor adicionado foram os serviços financeiros e de informação (que inclui comunicações).

Tabela 1

Participação % de cada setor no valor adicionado
(calculado a preços constantes) - valor médio no período considerado

	1995-1998	1999-2002	2003	2004-2008	2009-2010	2011-2014	2015-2019
GRUPOS DE ATIVIDADES							
Total	100,2	100,0	100,0	100,0	100,1	100,1	100,2
01 Agropecuária	5,2	5,7	6,4	6,1	5,8	5,9	6,8
Indústria	28,0	26,4	25,9	26,1	25,0	24,8	22,9
02 Indústria extrativa	1,3	1,4	1,6	1,6	1,6	1,6	1,9
03 Indústria de transformação	16,2	15,1	15,1	15,3	13,9	13,3	11,8
04 Produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana	3,1	3,0	2,9	3,0	2,9	2,9	3,2
05 Construção Civil	7,3	6,9	6,1	6,1	6,7	7,3	5,9
Serviços	66,9	67,8	67,6	67,8	69,3	69,4	70,4
06 Comércio	8,5	8,0	7,5	8,0	8,1	8,2	7,8
07 Transporte, armazenagem e correio	3,7	3,6	3,5	3,5	3,5	3,6	3,5
08 Serviços de informação	3,2	4,3	4,7	4,7	4,8	5,2	5,7
09 Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados	7,1	6,9	6,5	7,1	8,9	9,1	9,0
10 Atividades imobiliárias	11,9	12,3	12,8	12,9	12,9	13,0	14,2
11 Outros serviços	17,0	16,8	16,5	16,3	16,4	16,4	16,7
12 Administração, saúde e educação públicas e seguridade social	15,6	15,9	16,2	15,4	14,7	14,1	14,6

Fonte: Contas Nacionais e Trimestrais do IBGE, com cálculos do autor

Essa mudança na estrutura produtiva acaba se refletindo na composição do emprego. Os setores que elevaram a sua participação no emprego nos últimos anos (vide Tabela 2), como outros serviços e agropecuária, exibem uma produtividade média inferior à do conjunto da economia e, por consequência, também praticam salários menores.³

³ A remuneração média real na agropecuária correspondeu a 60% da média geral em 2019, no setor de alimentação e alojamento a 65% e nos chamados outros serviços pessoais a 77% no mesmo período.

Serviços de informação e comunicação e financeiros, que conforme já dito aumentaram sua participação no valor adicionado e são considerados modernos e dinâmicos, possuem produtividade média bem superior à agregada, mas não geram atualmente, na economia brasileira, uma quantidade de empregos significativa para serem o carro-chefe do mercado de trabalho brasileiro. Somados, chegam a 2,5% das ocupações, conforme também se observa na Tabela 2 a seguir.⁴

Tabela 2⁵

Participação % de cada setor no emprego - percentual médio no período considerado

GRUPOS DE ATIVIDADES		2000-2003	2004-2008	2009-2010	2011-2014	2015-2017
Total		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
01	Agropecuária	20,4	18,8	16,1	13,6	12,9
	Indústria	18,3	19,0	20,3	21,2	19,6
02	Indústria extrativa	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
03	Indústria de transformação	10,4	11,2	11,6	11,7	10,7
04	Produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
05	Construção Civil	7,0	6,8	7,7	8,5	8,0
	Serviços	61,3	62,2	63,6	65,3	67,4
06	Comércio	17,8	18,0	18,1	18,3	18,5
07	Transporte, armazenagem e correio	4,3	4,3	4,2	4,5	4,7
08	Serviços de informação	1,0	1,1	1,2	1,3	1,3
09	Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
10	Atividades imobiliárias	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4
11	Outros serviços	26,8	27,3	28,1	28,8	30,3
12	Administração, saúde e educação públicas e seguridade social	9,9	10,1	10,6	10,9	11,0

Fonte: Contas Nacionais e Trimestrais do IBGE, com cálculos do autor

Portanto, um dos efeitos mais prejudiciais da desindustrialização é a geração proporcionalmente maior de empregos de baixa qualidade em setores que empregam muito e de alta qualidade em setores que empregam pouco, implicando em aumento da desigualdade no mercado de trabalho e consequentemente da renda, que no caso brasileiro foi amenizado por políticas sociais, mas constitui, de todo modo, um novo problema estrutural. A classe média, cujo crescimento foi propiciado pela industrialização, está encolhendo em função

4 Segundo os dados da PNAD contínua, que agrega alguns setores de forma diversa à observada para as Contas Nacionais, a remuneração real média no grupo de informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas (que corresponde em sua maioria ao que chamamos de serviços modernos), superava em 47% a média do conjunto da economia em 2019.

5 Os dados de emprego para o período anterior a 2000 são incompatíveis e os posteriores a 2017 não estão disponíveis nas Contas Nacionais.

da reversão deste processo. Esse é um fenômeno que vem sendo observado não apenas no Brasil, mas em grande parte dos países que vêm enfrentando um processo de desindustrialização. Urge, portanto, reverter essa tendência, se não quisermos agravar a desigualdade de renda no país. Mas como fazê-lo?

Primeiro, precisamos entender os fatores que contribuíram para esse quadro. Há inúmeros deles, mas vou ressaltar aqui o desequilíbrio macroeconômico, a ausência de uma política comercial direcionada às exportações, de uma política de desenvolvimento tecnológico, da identificação correta dos instrumentos, incentivos e mecanismos de cobrança necessários no âmbito de uma política industrial e o sucateamento da infraestrutura. Especialmente a primeira e a última motivação afetam todos os setores indistintamente, mas como no Brasil as margens de lucro são mais estreitas na manufatura (e no comércio) que nos setores de serviços, agropecuária e extrativo mineral, o impacto de tais desequilíbrios sobre o investimento setorial também é distinto;⁶ logo, a manufatura e comércio possuem menor capacidade para absorver os impactos de erros de política econômica sobre suas margens de lucro.

Segundo, precisamos identificar quais setores, em um mundo pós-Covid-19, poderão estimular o crescimento econômico com inclusão social, revertendo a tendência à desigualdade já discutida, e incorporando mais pessoas ao mercado de trabalho em ocupações que não sejam precárias. E o desenvolvimento de tais setores deverá ocorrer de forma sustentável, pré-condição essa imprescindível atualmente, considerando a sua cadeia produtiva, a inserção desejada nas cadeias globais de valor e o fato de que as economias possivelmente adotarão estratégias mais protecionistas após a pandemia, como aliás já vem ocorrendo. Os setores industriais a serem priorizados devem ser também aqueles que mais demandam serviços modernos. Em função destas considerações, sugiro que a estratégia de recuperação (ou reconversão) industrial inclua os seguintes pontos, ainda que não se esgote neles:

1. Uma política macroeconômica que possibilite a manutenção de uma taxa de câmbio competitiva para a manufatura e uma taxa de juros em patamares próximos aos praticados pelos concorrentes externos. Para tal é necessário reequilibrar as contas públicas, preservando despesas sociais e com investimentos públicos. Eliminação de subsídios, aprimoramento dos mecanismos de gestão pública, constante revisão de despesas de custeio, planejamento da força de trabalho, tributação sobre lucros e dividendos distribuídos e

6 Ver Marconi, Magacho, Machado e Leão (2020).

redução da taxa de juros sobre os títulos públicos que vierem a ser emitidos devem integrar o ajuste fiscal. Uma reforma tributária que onere menos a produção e proporcionalmente mais a renda dos mais ricos é fundamental para a competitividade e a justiça social no país. O teto de gastos deve ser revisto para a exclusão do investimento público de seu cálculo e a definição de outro limite para a evolução das despesas, como o crescimento do PIB nominal. A competição no sistema financeiro deve ser fortemente ampliada para possibilitar a redução de spreads bancários.

2. A recuperação do investimento público é essencial e deve priorizar inicialmente o saneamento básico, dada a falta de acesso a esse serviço básico por grande parte da população. Seu impacto social, as externalidades positivas e a demanda por insumos industriais que gerará justificam essa escolha. Na sequência deverá vir o investimento em transportes urbanos e rodoviários, visando inclusive o escoamento da produção, com a adoção de tecnologia limpas e sustentáveis, e em energia renovável. Para financiar esse aumento do investimento público, que deverá atingir algo próximo a 5% do PIB ao ano (R\$ 350 bilhões), será necessária uma combinação de mecanismos: criação de um fundo a partir da emissão de títulos específicos para tal e da securitização dos chamados recebíveis (débitos já vencidos e passíveis de cobrança), retomada das obras paradas, aprimoramento das regras de concessão de serviços públicos, coordenação entre os órgãos executores dos investimentos, os órgãos de controle contábil e ambiental, bem como com as Procuradorias, incluindo o estabelecimento de regras que definam claramente o significado de irregularidade administrativa; fortalecimento do BNDES como financiador de obras de infraestrutura e o desenvolvimento de mecanismos de financiamento privado para obras menores.
3. A política e os acordos comerciais deve ser estruturada no âmbito de uma política maior de relações externas, analisando os mercados em que já temos ou tivemos relevante participação na exportação de manufaturados e outros em que podemos potencialmente expandir nossas vendas. As políticas industriais devem incluir metas de exportação. Custos burocráticos devem ser especialmente reduzidos para exportadores de manufaturados, bem como linhas de crédito a taxas de juros próximas às externas, com recursos de um fundo soberano, devem ser expandidas. O Itamaraty deve criar uma rede de assistência a exportadores e clientes no exterior.
4. A política de desenvolvimento científico deve estimular a pesquisa a fundo perdido nas universidades, financiada por outro conjunto de pesquisas que

deve ser desenvolvido em conjunto com as empresas e estimulado por recursos como *venture capital* e a formação de *startups*.

5. Quanto aos complexos industriais que devem ser estimulados, o primeiro candidato natural é o da saúde, em função do cenário que prevalecerá após a pandemia, do envelhecimento de nossa população e dos encadeamentos produtivos que provocará. O segundo é o dos combustíveis e energia, com ênfase no desenvolvimento de tecnologias limpas. O terceiro é o do agronegócio, que poderá desenvolver produtos, arranjos produtivos locais sustentáveis e defensivos agrícolas menos danosos. E se quisermos pensar no desenvolvimento de tecnologia, temos que estimular o setor de defesa, seguindo o exemplo de outros países, e utilizar extensamente o mecanismo de compras de produtos e serviços preferencialmente nacionais pelo setor público.

Espera-se que esses setores estimulem a produção em outros setores no âmbito de seu complexo, tanto industriais como de serviços, o que estimulará a geração de empregos de qualidade, que possibilitem um novo *boom* da classe média, incorporando mais pessoas, e elevará a própria demanda por bens de consumo.

6. Por fim, é importante lembrar que os trabalhadores que mais têm sofrido com a pandemia são aqueles cujas atividades requerem contato pessoal mais próximo, que correspondem às ocupações mais precárias, as quais têm apresentado forte crescimento no Brasil. É fundamental investir não só na expansão dos setores que geram empregos de maior qualidade, mas também na capacitação dessas pessoas, para que a população menos favorecida possa, no futuro, depender menos do exercício de atividades precárias para garantir a sua sobrevivência. Em um cenário como o atual, eles não têm praticamente nenhuma proteção para seus rendimentos.

Todas estas medidas precisam ser adotadas no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento, estruturado pelo Estado após ouvir os diversos segmentos da sociedade. Não há como executar tantas medidas sem a coordenação estatal, consultando permanentemente os agentes privados. Esse é o caminho para recuperarmos a indústria e nosso processo de desenvolvimento econômico.

O SETOR ENERGÉTICO BRASILEIRO PÓS COVID-19

| Clarissa Lins e Rafael Lemme

| INTRODUÇÃO: CONTEXTO GLOBAL

A disseminação da COVID-19 impõe à sociedade contemporânea sua maior crise sanitária dos últimos cem anos, superada apenas pela Gripe Espanhola, que vitimou mais de 20 milhões de pessoas no início do século XX¹. Sem métodos terapêuticos ou de imunização disponíveis para conter a doença, grande parte dos países adotou medidas de isolamento social para reduzir a velocidade de propagação do vírus. Houve impacto direto na atividade econômica, com manutenção apenas de serviços essenciais.

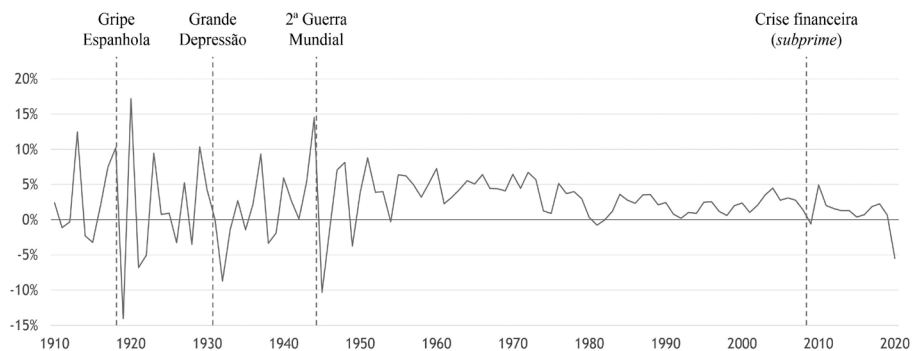
Clarissa Lins é Presidente do IBP - Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis e sócia fundadora da Catavento consultoria.

Rafael Lemme é Analista sênior da área de Análise Econômica do IBP.

1 Johnson, N. e Mueller, J., 2002 - "Updating the Accounts: Global Mortality of the 1918-1920 'Spanish' Influenza Pandemic". Bulletin of the History of Medicine.

A redução nos níveis de mobilidade e consumo impactou diretamente a demanda por energia, que foi 4% inferior a 2019 no primeiro trimestre de 2020 e poderá apresentar retração de 6% na média anual². Se confirmada, essa seria a maior queda na demanda por energia primária nos últimos 70 anos, superando em 7 vezes o período da crise financeira de 2008.

Figura 1. **Variação percentual anual da demanda por energia primária no mundo.**



Fonte: IEA, 2020 – “Global Energy Review”.

Tendo a China como epicentro inicial da doença, o carvão foi o energético com maior retração no consumo durante o primeiro trimestre de 2020 (-8%)³. Gás natural, petróleo e energia nuclear também contribuíram negativamente e apenas as renováveis apresentaram crescimento, dada estratégia de países europeus e de estados da costa leste americana de priorizar o despacho das fontes eólica e solar nesse período⁴.

Na média anual, o petróleo e o gás natural juntam-se ao carvão como os energéticos mais impactados. No caso do gás natural, a menor atividade industrial e a queda na demanda por eletricidade durante a pandemia devem intensificar, ao longo do ano, os impactos do inverno ameno no hemisfério norte durante o primeiro trimestre⁵. O impacto na demanda por petróleo é ampliado em função das restrições de circulação de pessoas, principalmente com o

2 IEA, 2020 – “Global Energy Review”.

3 IEA, 2020 – “Global Energy Review”.

4 IEA, 2020 – “Global Energy Review”.

5 IEA, 2020 – “Global Energy Review”.

fechamento de fronteiras e a adoção em massa do teletrabalho⁶. Com diversos países em lockdown, o mês de abril foi apelidado pela Agência Internacional de Energia (IEA, na sigla inglês) de “abril negro”, por apresentar a maior queda mensal na demanda, cerca de 25 milhões de barris por dia (b/d)⁷.

No Brasil, o setor de óleo e gás (O&G) é responsável por 47% da oferta interna de energia⁸. É considerado essencial por abastecer indústrias, residências e hospitais, além de fornecer combustível para o transporte de passageiros e carga. Dada sua importância para o setor energético brasileiro, este artigo dá maior ênfase ao setor de O&G e suas perspectivas para o período pós- crise.

I IMPACTOS DA CRISE NO SETOR DE O&G

Em meio à disseminação do novo coronavírus, os primeiros sinais de retração no consumo de petróleo e derivados conduziram os países da OPEP+⁹ a buscar um acordo para reduzir a produção de petróleo e tentar equilibrar a relação entre oferta e demanda. Porém, a disputa por fatia de mercado entre Rússia - principal aliado da OPEP, Arábia Saudita e EUA contribuiu para a retardar o acordo, o qual foi firmado apenas no início de abril.

A combinação do choque na demanda com a expectativa de ampliação da oferta teve impacto direto na cotação internacional do petróleo, com o preço futuro do Brent caindo mais de 50% em março¹⁰. Diante desse cenário, outro fator que ganhou destaque e retroalimentou a queda dos preços foi o aumento acelerado no volume estocado de petróleo e derivados, utilizando inclusive navios em alto mar para aumentar a capacidade disponível. No mercado americano, a baixa disponibilidade de estoques em Cushing (Oklahoma) foi um dos fatores que contribuiu para o evento histórico ocorrido no dia 20 de abril, quando a cotação do petróleo WTI atingiu quase US\$ 40 negativos por barril¹¹.

O cenário de preços baixos e voláteis provocou uma rápida reação das empresas de O&G. Medidas de preservação do caixa foram adotadas tanto pelas

6 IEA, 2020 – “Global Energy Review”.

7 IEA, 2020 – “Oil Market Report, May 2020”.

8 EPE, 2019 – “Balanço Energético Nacional”.

9 Organização dos Países Produtores de Petróleo e seus aliados.

10 Investing.com – Brent Oil Futures Historical Data.

11 Financial Times, 2020 – “What negative US oil prices mean for the industry”.

majors quanto por NOCs¹² e operadoras menores. Entre final de março e início de abril, nove das maiores operadoras divulgaram cortes no CAPEX¹³ previsto para 2020, com reduções que chegaram a 30% em relação ao planejamento original¹⁴. Os resultados trimestrais anunciados em seguida mostraram o porquê dessas medidas, dado que algumas das maiores operadoras globais registraram prejuízos superiores a US\$ 1 bilhão no primeiro trimestre¹⁵, além de queda no faturamento em comparação ao mesmo período de 2019¹⁶.

É importante destacar que essa é a terceira crise que o setor enfrenta em menos de 15 anos. Com efeito, a crise financeira global de 2008 atingiu as principais economias do mundo e teve forte impacto nas commodities e retração do preço do barril superior a 75%. Em 2014, o aumento da oferta global, impulsionado pela ampliação da produção americana, levou a um excesso de óleo no mercado, dessa vez levando a cotação do Brent a declinar cerca de 50%¹⁷.

Figura 2. **Preço spot do Brent entre 2008 e 2020 (US\$/barril).**



Fonte: U.S. Energy Information and Administration (EIA) – Europe Brent Spot Price FOB

Essa sucessão de crises fez o setor de O&G chegar em 2020 com alto nível de endividamento e menor margem para redução de custos, principalmente no shale americano e no segmento de serviços. Entre 1990 e 2005, as empresas de O&G geraram um retorno médio aos acionistas de 13%, valor que caiu para 2%

12 National Oil Companies, termo utilizado para representar empresas de petróleo com pelo menos 51% de controle estatal. Exemplos: CNPC (China), Eni (Itália), PEMEX (México), Saudi Aramco (Arábia Saudita), Equinor (Noruega) e Petrobras. Fonte: International Energy Forum.

13 Sigla para capital expenditure, que representa os investimentos da empresa em ativos.

14 IEA, 2020 – “The global oil industry is experiencing a shock like no other in its history”.

15 BP e Eni.

16 PETRÓLEO Hoje (Editora Brasil Energia), 2020 – “Desempenho de grandes petroleiras varia no trimestre”.

17 EIA – Europe Brent Spot Price FOB.

entre 2005 e 2019 e foi substancialmente inferior ao retorno obtido pelo índice S&P 500 no mesmo período¹⁸. Ao mesmo tempo, houve melhoria em eficiência operacional e disciplina de capital, além de redução nos custos de operação e diversificação do portfólio para enfrentar as crises.

I O PADRÃO DE RETOMADA NO PÓS-CRISE

O mês de maio apresentou um princípio de inversão no cenário global. O relaxamento parcial de medidas de isolamento social em algumas das principais economias globais - como China, países da Europa e EUA - levou à retomada gradual da atividade econômica e da demanda por energia.

O aumento no consumo reflete na demanda por energia elétrica, que caiu de 20% a 30% nos principais países europeus durante o lockdown e, após quase 3 meses, já está entre 10% e 15% de redução¹⁹. Em relação à demanda por petróleo e derivados, os EUA registraram um aumento de 50% no consumo de gasolina entre início de abril e final de maio, embora ainda 25% abaixo dos níveis de março²⁰. Na China, a consultoria Wood Mackenzie estima que a demanda por petróleo terá um aumento de 16% entre o primeiro e o segundo trimestre de 2020²¹. Já na Espanha, houve um aumento de 35% no consumo de gasolina e 14% no consumo de diesel em uma semana.²²

Maio também registrou os primeiros cortes expressivos na produção de petróleo, reflexo tanto do acordo firmado pela OPEP+ quanto da baixa economicidade de alguns ativos ao novo patamar de preços. De acordo com a consultoria IHS Markit, 2,3 milhões de b/d serão retirados da produção somada de EUA (1,8 milhão b/d) e Canadá (0,5 milhão b/d) a partir de junho²³.

Mesmo em meio ao aumento no número de novos casos de COVID-19, as últimas semanas de maio também registraram uma recuperação no mercado

18 McKinsey, 2020 - "Oil and gas after COVID-19: The day of reckoning or a new age of opportunity?".

19 IEA, 2020 - "Covid-19 impact on electricity".

20 EIA - Weekly U.S. product supplied of finished motor gasoline.

21 Wood Mackenzie, 2020 - "China's Q2 2020 oil demand shows signs of recovery".

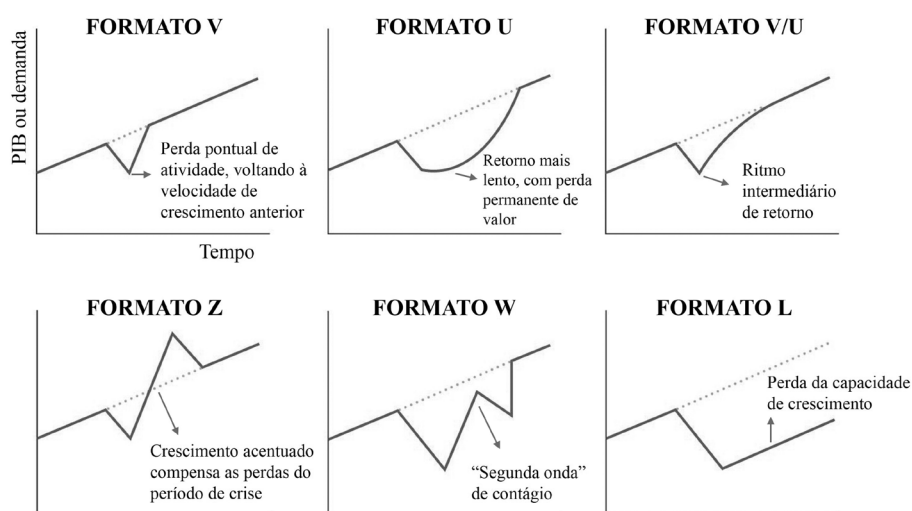
22 Javier Blas, 2020, com dados do Bloomberg Terminal.

23 IHS Markit, 2020 - "Great Shut-in' Hits North America. U.S. Oil Producers to Halt 1.75 Million Barrels Per Day of Production".

brasileiro. A taxa de utilização das refinarias, que chegou a 53% em meados de abril, subiu para 74% em maio, próxima aos níveis pré-crise²⁴.

Apesar dos indícios de retomada no consumo, o futuro pós COVID-19 ainda é incerto. O ritmo de reabertura será influenciado pela capacidade de contenção do vírus e pela situação do sistema de saúde²⁵. Mesmo com o relaxamento das medidas de isolamento, o aumento do desemprego e a preocupação com a saúde podem mudar o comportamento do consumidor, passando a priorizar despesas essenciais e optar por canais digitais com mais frequência²⁶.

Figura 3. Modelos de curva para recuperação pós-crise.



Fonte: Brookings Institution, 2020 – “The ABCs of the post-COVID economic recovery”.

Aplicando os modelos de curva para a recuperação ao setor de O&G, pode-se afirmar que o formato em V é improvável, pois dependeria de uma articulação rápida da OPEP no início da crise para equilibrar oferta e demanda. Nesse cenário, haveria impactos localizados e de curto prazo na demanda, com o barril do Brent mantido a US\$ 60²⁷.

24 Ministério de Minas e Energia (MME), 2020 – “Boletim de Monitoramento da COVID-19, 6ª edição”.

25 McKinsey & Company, 2020 – “Our latest perspectives on the coronavirus pandemic”.

26 McKinsey & Company, 2020 – “Consumer sentiment is evolving as countries around the world begin to reopen”.

27 BCG, 2020 – “The oil price shock(s) of 2020”.

O cenário atual parece aproximar-se da curva em U, ao passo que uma mudança definitiva no padrão de consumo poderia indicar uma recuperação em L e uma segunda onda de contágio refletiria a curva em W. Durante a pandemia e sob o regime de lockdown, o temor de contaminação também contribuiu para reduzir a demanda por transporte de passageiros²⁸. A título de ilustração, no final de março, a demanda global por transportes terrestres foi quase 50% inferior à de 2019 e o metrô de Londres registrou redução de 95% nas viagens²⁹.

Assim, entender o impacto da pandemia no comportamento do consumidor para o padrão de deslocamento e estilo de vida será essencial para projetar a recuperação da demanda por energia³⁰. No Brasil, o setor de transportes é responsável por 1/3 do consumo final de energia e por quase 2/3 da demanda por derivados de petróleo³¹.

I RECOMENDAÇÕES PARA O SETOR ENERGÉTICO BRASILEIRO

O cenário de retomada no pós-crise também está diretamente ligado às políticas públicas de estímulo econômico adotadas. O objetivo principal dessas medidas passa por estabilizar as expectativas, restaurar a confiança e alocar os recursos em projetos de maior retorno sobre o capital investido³². Para ter sucesso no longo prazo, a geração de empregos e o desenvolvimento econômico devem ser alcançados por meio de ações que contribuam também para a redução das emissões atmosféricas globais, tendo em vista os alertas constantes da ciência a respeito do tema³³.

Dados de maio no setor de energia confirmam essa tendência. A demanda por renováveis superou a de carvão pela primeira vez em 130 anos nos EUA e a Grã-Bretanha registrou seu menor volume de emissões da história na sua matriz elétrica³⁴. Por outro lado, considerando os pacotes de estímulo já anun-

28 IEA, 2020 – “Changes in transport behaviour during the Covid-19 crisis”.

29 Bloomberg, 2020 – “Transport for London to place a quarter of its staff on Furlough”.

30 IEA, 2020 – “Changes in transport behaviour during the Covid-19 crisis”.

31 Empresa de Pesquisa Energética (EPE), 2019 – “Balanço Energético Nacional”.

32 Oxford Review of Economic Policy, 2020 – “Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?”.

33 McKinsey & Company, 2020 – “How a post-pandemic stimulus can both create jobs and help the climate”.

34 EIA, 2020 – “U.S. renewable energy consumption surpasses coal for the first time in over 130 years” | The Guardian, 2020 – “Coal - free first for electricity in Great Britain”.

ciados e equivalentes a mais de US\$ 7 trilhões, apenas 4% apresentam real potencial de reduzir as emissões de gases do efeito estufa no longo prazo³⁵.

A crise de 2008 já havia demonstrado que investimentos em descarbonização da matriz, eficiência energética e ampliação de infraestrutura contribuem para a resiliência do setor de energia³⁶. Nesse sentido, o Brasil conta com uma posição favorável, tendo 45% da matriz energética composta por renováveis e o setor de O&G como um dos principais responsáveis por garantir a segurança energética do país, suprimindo 47% da oferta interna de energia³⁷.

A projeção da IEA de quase US\$ 400 bilhões (20%) de queda nos investimentos em energia, dos quais 2/3 em O&G³⁸, impõe um desafio adicional ao Brasil, que precisa ser cada vez mais competitivo para atrair uma parcela maior desse montante. Considerando que o país está inserido em uma cadeia global, com presença das maiores operadoras globais na exploração e produção de petróleo, algumas das principais recomendações são:

Priorizar investimentos de qualidade, principalmente na exploração de campos offshore, posicionando o Brasil como um dos líderes em tecnologia nessa fronteira;

Fortalecer a troca de conhecimento entre as empresas do setor, garantindo a integração da cadeia no compartilhamento de melhores práticas;

Melhorar a competitividade global dos ativos brasileiros e sua priorização no portfólio das empresas, por meio do aprimoramento do ambiente institucional regulatório. Essa melhoria passa pela adoção do regime único de concessão para leilões futuros, dado que: (i) tem menor custo de transação; (ii) estimula a concorrência, com o bônus de assinatura sendo critério de decisão no leilão; (iii) reduz a burocracia e (iv) se ajusta melhor à relação risco x retorno dos ativos;

35 Oxford Review of Economic Policy, 2020 – “Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?”.

36 Fatih Birol (IEA), 2020 – “What the 2008 financial crisis can teach us about designing stimulus packages today”.

37 EPE, 2019 – “Balanço Energético Nacional”.

38 IEA, 2020 – “World Energy Investment”.

Garantir a previsibilidade no licenciamento ambiental, estabelecendo regras claras e transparentes e adotando análise prévia das áreas licitadas, além de respeito aos prazos determinados;

Regulamentar o Novo Mercado de Gás para aumentar a competitividade desse energético, estimular a demanda e criar um ambiente atrativo para investimentos em infraestrutura nesse segmento.

Ao consolidar-se como um local atraente e competitivo para a indústria de O&G, o Brasil posiciona-se definitivamente como um país com matriz energética diversa e segura, tirando proveito de suas vantagens comparativas e provando que a convivência responsável entre fontes fósseis e renováveis é um diferencial da energia do século XXI.

BIOECONOMIA: PRINCÍPIOS PARA UM NORMAL NOVO, E MELHOR

| Gonçalo Pereira

| INTRODUÇÃO

Não existe ainda uma definição universal para o termo Bioeconomia. Seu emprego difuso data da década de 60, mas a primeira formalização é atribuída a Enriquez (Enriquez 1998), que a considerou ser uma forma de ver os negócios a partir das ferramentas da genômica e da biotecnologia. Daí para frente vários conceitos foram desenvolvidos, sempre em conexão com a proteção da natureza, sustentabilidade e amplo emprego da biotecnologia (Birner 2018). Creio que precisamos de ir além. Assim como a economia foi sinteticamente definida em 1935 como a Ciência da Escassez (Robbins 2007), a Bioeconomia pode ser definida como a Ciência do Excesso e é esse o ponto que vou elaborar nesse pequeno texto, escrito em no momento que uma pandemia inédita desnuda as distorções do mundo moderno e o seu desequilíbrio sistêmico.

Gonçalo Pereira é Prof. Titular UNICAMP e Coordenador Laboratório de Genômica e bioEnergia

I CONECTANDO A ECONOMIA COM AS CIÊNCIAS NATURAIS

O mundo surgiu há cerca de 4,5 bilhões de anos. A atmosfera de então era inabitável, com altíssimas concentrações de CO₂, um gás que foi paulatinamente convertido em biomassa por ação da fotossíntese. À vida segue a morte, e essa foi muitas vezes fixada no interior do planeta, formando, ao longo dos bilhões de anos, as fontes fósseis de carbono e energia. A consequência desse processo foi a formação da atmosfera como hoje conhecemos, com uma quantidade reduzida de CO₂, o que define o clima e o zoneamento ambiental.

Há cerca de 150 mil anos surgiu o homem, como hoje conhecemos, com uma característica distintiva que alterou a marcha do planeta: um cérebro poderoso, dotado de imaginação e capacidade preditiva, mas extremamente voraz: com apenas 1,5% do peso corporal, consome aproximadamente 20% de todas as calorias ingeridas. Considerando-se que iniciamos a nossa jornada como coletores, em um ambiente de extrema penúria, nossa sobrevivência dependeu do desenvolvimento de circuitos neurais especializados na gestão rígida e parcimoniosa da energia. Por outro lado, desenvolvemos também os mecanismos de ostentação, aqueles que aumentam a nossa atratividade e chance de reproduzir.

Assim, de forma extremamente simplificada, temos que perceber que a nossa civilização é gerida por um hardware de 150 mil anos, ao mesmo tempo parcimonioso e ostentador, que é orientado por muitos valores anacrônicos, dos quais temos que nos libertar para construir uma sociedade harmônica e sustentável.

I PENSAMENTO ECONÔMICO, TAN E BIOECONOMIA

Junto com a vida em grupo surgiu o “Pensamento Econômico”, um conceito inato a qualquer entidade biológica, mesmo àquelas que não pensam. Economia, conceito derivado das palavras gregas “Oikos” (casa) e “Nomia” (ordenamento), significa, em uma tradução livre, a gestão do meio ambiente e dos seus recursos, e essa ação não está limitada a humanos. Essa é a gestão feita, por exemplo, pelo vírus SARS-Cov-2, causador da COVID-19. Essa partícula de informação biológica em algum momento conseguiu invadir um ser humano, vindo provavelmente de um morcego, e alterou o seu comportamento (através de mutações) para se adaptar às nossas células. De forma absolutamente inédita, foi capaz de colonizar, com igual eficiência, tanto o trato respiratório

superior, como garganta e nariz, como os pulmões. Até então tínhamos exemplos de vírus respiratórios altamente letais, como o H1N1, que invadiam principalmente o pulmão, mas com pouca disseminação. Alternativamente, temos o vírus da gripe, com larga dispersão por tosse e espirro, mas baixa letalidade. Se SARS-Cov-2 tivesse algo como consciência, diríamos que ele inovou, percebendo todas as oportunidades apresentadas pelo meio (“Eco”) e maximizando sua gestão (“Nomia”). E faz isso sem se preocupar com o meio ambiente, no caso representado pelo corpo humano, que ele não tem qualquer pudor em deixar morrer.

Mas voltando à civilização, o desenvolvimento do Pensamento Econômico moderno se deu a partir dos nossos instintos mentais. Utilizou-se como axioma que os recursos em geral têm estoque baixo e a demanda é insaciável, o que levou à definição da Economia como a Ciência da Escassez (Robbins 2007). Sem dúvida, os homens das cavernas aplaudiriam essa definição, assim como os vírus e demais entidades biológicas que habitam o planeta. Mas para a nossa civilização essa definição é caduca e a crise que vivemos hoje é a prova da inadequação desse princípio. Sofremos as consequências do excesso. Com o desenvolvimento da máquina a vapor, na Revolução Industrial, o homem lançou mão da extraordinária reserva fóssil de energia do planeta e a injetou na economia, que assim foi convertida em uma TanEconomia (do Grego Tânatus, figura mitológica da Morte). Mas energia não se cria, se transforma. Assim, resuscitamos o carvão e petróleo e os convertemos em uma sociedade complexa, protagonizada por 7 bilhões de humanos, que funciona deixando tremendas pegadas e levando a atmosfera para uma era geológica anterior, com consequências que podem ser devastadoras para o clima e o zoneamento social. É esse sistema de gestão que precisamos substituir pela BioEconomia, que vai muito além da sua conceituação inicial, e demandará principalmente repensar a precificação. Analisar os processos econômicos a partir de seu valor de longo prazo e gerar liquidez para as externalidades.

Por exemplo, a análise dos dados da COVID-19 identificou uma maior mortalidade entre negros e latinos, sugerindo a maior tendência desses “grupos raciais” para contrair o vírus. Entretanto, o aprofundamento da avaliação demonstrou que o aumento da mortalidade está relacionado à quantidade de particulados presentes no ar que as pessoas respiram – com incremento de 8% para cada elevação de $1\mu\text{g}/\text{m}^3$ de particulado de $2,5\mu\text{m}$ (PM2.5) –, um fator diretamente ligado à queima de combustíveis fósseis. Como pessoas mais pobres gastam mais tempo no transporte, elas respiram mais essas partículas e ficam mais vulneráveis (Wu et al. 2020). Assim, a COVID-19 nos mostra que as

alterações da atmosfera nos tornam doentes crônicos, com morbidades proporcionais ao nosso poder aquisitivo. Além do drama individual que a situação provoca, temos um extraordinário impacto econômico, representado por perda de produtividade – que poderia ser melhor traduzida como alegria de viver – e gastos na saúde pública.

Entretanto, essa situação poderia ser alterada com a substituição da gasolina pelo etanol, que emite 90% menos particulado. Esse foi um fator determinante para a melhoria da qualidade do ar na cidade de São Paulo, mas esse tremendo valor não é reconhecido no preço. Criou-se um mantra que vaticina que só devemos abastecer os nossos veículos Flex com etanol quando esse tem um preço de até 70% daquele da gasolina. Ou seja, estamos culturalmente submetidos a um cálculo neandertal, de curto prazo, feito sem considerar os efeitos de longo prazo em indivíduos e na própria economia. Esse tipo de pensamento “taneconômico” seria equivalente a nos alimentarmos à base de hambúrgueres e refrigerantes todos os dias, pensando apenas no custo das calorias ingeridas. Se pudermos, não faremos isso, e quem faz sofre tremendas consequências, como as demonstradas no documentário *“Super Size Me: a dieta do palhaço”*. As pessoas educadas, com bom poder aquisitivo, pagarão mais pela compra de alimentos de baixo valor calórico, como frutas e legumes, mas que farão bem à saúde. Ou seja, um pensamento “bioeconômico”, de longo prazo, hoje considerado óbvio para a saúde individual. Precisamos agora de trazer essa mesma lógica para a atmosfera, para cuidarmos da saúde do planeta.

Uma ação importante para isso é acabar com a extrema pobreza e ampliar de forma decisiva a educação. Considerando o exemplo da alimentação saudável, ela só é possível se as pessoas têm o conhecimento do valor dos alimentos e uma situação econômica que permita um mínimo de escolha. Se a luta é meramente pela sobrevivência, voltamos aos princípios das cavernas e ao pensamento de curtíssimo prazo, com todas as consequências de longo prazo que podem inviabilizar a vida de todos nós. A COVID-19 tem demonstrado isso. Pessoas sem um mínimo de segurança econômica têm que sair para trabalhar, se infectando e infectando pessoas ao seu redor, mesmo àquelas que têm condições econômicas para se precaver. Portanto, as consequências dessa pobreza refletem e a decisão para acabar com ela é estritamente racional, não dependendo de qualquer ideologia ou sensibilidade social. O mesmo se aplica à criminalidade e diversas outras chagas sociais, todas elas contagiosas.

I VALOR E PREÇO: O MERCADO DE CARBONO

A complexidade da nossa sociedade acabou por desvincular os conceitos de preço e valor, e isso se deve em grande parte à tendência do cérebro para o vício, o jogo e a especulação. Desses instintos criamos o Sistema Financeiro, que hoje define todos os nossos passos e precifica coisas sem valores tangíveis aparentes. Um exemplo dessa lógica pode ser visto nas moedas virtuais, um ativo lastreado apenas na especulação e cuja “mineração” demanda quantidades extraordinárias de energia, levando a volumes imorais de emissões (Mora et al. 2018). Como poderíamos usar esses instintos de forma benigna, por exemplo, para pagar pelo CO₂ emitido?

Inicialmente é necessário criar Política Públicas, que definam obrigações. Dados mostram que tais objetivos não conseguem ser efetivamente alcançado apenas na base do voluntariado, sendo essencial uma ação mandatária do Estado (Martin e Saikawa 2017). O primeiro grande acordo global foi definido na COP21, em dezembro de 2015 em Paris, assinado por 195 países que definiram metas objetivas de reduções de emissão, as NDCs – Contribuições Nacionalmente Determinadas –, cuja execução em conjunto devem evitar que a temperatura média do planeta ultrapasse os 2°C até o final do século (Christoff 2016). No bojo desse esforço, será criado um fundo, de U\$100 bilhões/ano, a partir de 2025, para apoiar os países com menos recursos.

No Brasil, a Lei do Renovabio (Lei nº 13.576), criada em 2017, desenhou um mecanismo inédito para incentivar a redução de CO₂ na atmosfera a partir da conversão desse em uma moeda (Grassi e Pereira 2019). O princípio é o da remuneração do CO₂ mitigado pelo uso dos biocombustíveis quando comparado com o seu correspondente fóssil. Para isso lança-se mão do conceito da Intensidade de Carbono, IC, que revela quanto de CO₂ fóssil é emitido durante a geração de uma determinada quantidade de energia. Por exemplo, enquanto a gasolina tem uma IC de 87g CO₂/MJ, o etanol tem uma IC de 20. Do ponto de vista prático, isso significa que o uso de aproximadamente 700 l de etanol, no lugar da gasolina, evita a emissão de cerca de 1Ton de CO₂ fóssil para a atmosfera.

A partir desse princípio, o programa elaborou uma calculadora ambiental, a RenovaCalc, que permite que produtores de biocombustível calculem a IC dos seus combustíveis a partir dos seus processos agrícola e industrial: quanto mais eficientes os processos – o que está ligado ao desenvolvimento científico e tecnológico –, menor a IC. Assim, esse produtor, ao vender a quantidade de bio-

combustível equivalente a uma tonelada de CO₂ mitigada, tem direito a receber um título, o CBIO, que é livremente comercializado na Bolsa de Valores B3. Além disso, as distribuidoras de combustível têm uma obrigação, derivada dos desdobramentos das NDCs brasileiras, de comprar uma determinada quantidade de CBIOS para cumprir as suas metas. Isso gera um mercado mínimo, que garante um piso para o CBIO ao mesmo tempo que controla a sua inflação. É importante mencionar que o produtor de biocombustível, para ter direito aos CBIOS, tem que observar rigorosamente a proteção ambiental. Em resumo, o programa criou vetores de incentivo para o desenvolvimento científico e tecnológico, e para a preservação da natureza. Se for internacionalmente reconhecido, existe a possibilidade do CBIO se transformar em uma moeda de carbono universal, que pode ser aplicada tanto para especulação como para a mitigação. Podemos assim ter desenvolvido um arcabouço financeiro para a Bioeconomia, com moedas sendo “mineradas” a partir da manufatura de qualquer produto que substitua uma contraparte fóssil.

I PRODUÇÃO, EFICIÊNCIA E PARCIMÔNIA

A Bioeconomia, que visa gerir o mundo sem a necessidade dos fósseis – que representa o excesso –, precisa desenvolver a produção eficiente de energia renovável, que deverá a ser utilizada de forma eficaz e parcimoniosa. Para isso precisamos de ampliar e popularizar o uso das técnicas de Análise de Ciclo de Vida, ACV. Por essa metodologia é possível calcular as emissões produzidas na elaboração e utilização de qualquer produto, desde o seu nascimento até o seu descarte ou reciclo, reduzindo a força do marketing emocional na percepção pública. Por exemplo, o carro elétrico a bateria, que não tem escapamento e aparentemente não emite CO₂. Na Alemanha, estudos de ACV mostraram que um Tesla 3 emite significativamente mais CO₂ do que um modelo Mercedes 220 à diesel (Buchal e Sinn 2019).

Mas o problema não é ser elétrico, é ter bateria. Existem outras tecnologias, como a célula combustível de oxido sólido, SOFC, que conseguem gerar uma corrente elétrica a partir do biocombustível e alimentar um carro elétrico. Como vantagem, obtém-se o dobro ou o triplo da eficiência de um carro a combustão, reduzindo de forma extraordinária a emissão de CO₂. Essas tecnologias estão em franco desenvolvimento e podem revolucionar a mobilidade, podendo ser empregada para todos os tipos de equipamentos: desde veículos leves, passando por caminhões e indo até trens e navios.

Fica então a pergunta: seria o mundo capaz de produzir biocombustíveis para mover o planeta? A resposta é sim. Só no Brasil temos cerca de 200 milhões de hectares de área de pastagem, que poderia na sua maioria ser adensada com culturas energéticas para a produção de etanol, metano ou biodiesel. Se considerarmos os novos processos de produção, como as tecnologias de segunda geração, existe o potencial, apenas no Brasil, de gerar energia equivalente para substituir a gasolina do mundo (Milanez et al. 2015) o etanol celulósico ou de segunda geração (E2G. Quando olhamos a África, o potencial é ainda maior. Um estudo da WWF apontou a existência de 550 milhões de hectares que poderiam ser empregados para biocombustíveis (Fischer et al. 2019) subject to defined sustainability criteria. The IIASA/FAO Global Agro-Ecological Zones (GAEZ, o que geraria uma quantidade extraordinária de empregos e riqueza no continente, o que inclusive resolveria, de forma sustentável, o problema da migração para Europa. Além disso, e talvez o mais relevante, estudo recente da McKinsey mostra que o investimento em energia renovável gera o triplo de empregos em comparação com a energia fóssil (Garrett-Peltier 2017) and transforming the energy sector by increasing efficiency and use of renewables is one of the primary strategies to reduce emissions. Policy makers need to understand both the environmental and economic impacts of fiscal and regulatory policies regarding the energy sector. Transitioning to lower-carbon energy will entail a contraction of the fossil fuel sector, along with a loss of jobs. An important question is whether clean energy will create more jobs than will be lost in fossil fuels. This article presents a method of using Input-Output (I-O). Portanto, considerando que tudo é energia, a concentração existente nas fontes fósseis acaba se traduzindo em concentração de renda. As fontes renováveis mostram um efeito contrário, que pode também levar a uma reestruturação social da civilização, com a distribuição de riquezas a partir da geração de empregos úteis.

Por fim, precisamos de usar energia com parcimônia. A crise do COVID-19 mostrou o quanto o homem efetivamente influencia, de forma negativa, o meio ambiente. A redução da atividade levou ao retorno da água limpa e do ar puro em locais que pareciam para sempre condenados. Precisamos incluir esse elemento no nosso novo normal.

I AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A BIOECONOMIA

Entendendo o cenário, precisamos agora convertê-lo em princípios, a nortear Políticas Públicas. Abaixo listo 10 pontos de atenção, alguns comuns a várias agendas, mas todos essenciais para conseguirmos inaugurar uma nova forma de gestão para o planeta.

1. Levar a Educação Bioeconômica para as escolas, desde os primeiros anos; familiarizar a sociedade, a partir das crianças, os princípios de precificação baseado em valores de longo prazo;
2. Ampliar e intensificar a utilização do ensino pela informática, ainda que não necessariamente à distância, para cobrir a demanda de todos os estudantes brasileiros;
3. Criar uma política de Renda Mínima que reduza a vulnerabilidade da população e permita que essas possam se educar e fazer escolhas;
4. Implementar a Análise de Ciclo de Vida para todos os processos, com disseminação da prática de Etiquetagem da Pegada de Carbono, a ser aplicada desde equipamentos – como hoje existe para eficiência energética – até eventos sociais;
5. Consolidação do Renovabio e ampliação desse princípio para outros processos que levem à substituição de fontes fósseis com geração de CBIOs;
6. Criar as condições para tornar o CBIO uma moeda internacional, com ênfase na rigorosa proteção ambiental, condição "*sine qua non*" para a aceitação internacional desse título;
7. Ampliar e aprofundar as políticas de inovação tecnológica que desburocratizem e facilitem a interação da Academia com o Setor Produtivo. Da mesma forma, incentivar a atividade empreendedora da academia, o que permitirá o surgimento de startups e o desenvolvimento tecnológico das cadeias bioeconômicas;
8. Criar linhas de financiamento para o desenvolvimento de tecnologias estratégicas que levem ao aumento de eficiência e produtividade dos elementos da cadeia de valor da bioeconomia, que vão desde a produção de biomassa, sua conversão em combustíveis e sua utilização para a geração de trabalho.
9. Intensificação do financiamento a Startups, com desenvolvimento de mecanismos para facilitação de garantias.
10. Desenvolver e ampliar as políticas tributárias que permitam competitividade dos bioprodutos frente à enorme volatilidade de preço das fontes fósseis.

O BRASIL MAIS ISOLADO NO MUNDO PÓS-COVID

| Maria Antonieta Del Tedesco Lins

A palavra pandemia vem do grego e significa 'todo o povo'. Como em outros casos recentes de propagação de doenças infecciosas, a mobilidade de pessoas e mercadorias se encarregou de transformar o covid-19 no vetor de uma pandemia cujas amplitude e consequências são ainda ignoradas. As diversas projeções sobre os efeitos econômicos da crise sanitária apontam para uma recessão sem precedentes em um mundo fortemente integrado no comércio, serviços, finanças, migrações. A interdependência de países e regiões e o potencial de contágio que têm as crises econômicas foram amplamente comprovados nas últimas três décadas.

Politicamente, várias formas de reação a estas interdependências, como o surgimento de propostas populistas e alternativas às organizações internacionais tradicionais foram surgindo. As tendências contra a globalização que agora

Maria Antonieta Lins, economista, doutora em Economia pela FGV-SP, Professora Associada do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, pesquisadora do NEPEI (Núcleo de Estudos em Política e Economia Internacional).

se acentuam já estavam em cena antes de o novo vírus começar a atuar, assim como movimentos de redefinição das relações estado-mercados (Rodrik, 2020). A rápida propagação da enfermidade por um vírus desconhecido abriu espaços para governos com inclinações nacionalistas criarem uma narrativa contrária à internacionalização. De um discurso conspiratório incriminando a China por supostamente gerar e espalhar a doença de maneira deliberada, passando por tramas oportunistas que inculcam ao vírus a origem de todo e qualquer problema em seus governos, dirigentes nacionalistas invadiram a mídia mundial disseminando confusão e atrapalhando o estabelecimento de ações coordenadas para lidar com a pandemia.

O Brasil se enquadra nessa descrição. Mesmo antes do aparecimento da epidemia, o governo brasileiro tratava de identificar inimigos externos e potenciais aliados preferenciais, em um redirecionamento da política externa e das prioridades nas trocas econômicas. Adicionalmente, a crise de saúde global acontece em uma situação pouco favorável para a economia brasileira. Uma preocupação central no ano de 2020 tem sido a de estimar os impactos econômicos e sociais desta crise. Entre os elementos envolvidos na formulação de uma resposta está o grau de integração de cada país na economia mundial. Um país cuja economia seja mais aberta será mais contaminado pela crise? Ou, pelo contrário, poderá se beneficiar do processo de recuperação de seus parceiros quando ocorrer? Em que medida a crise poderia levar os países a se isolarem para além do bloqueio de suas fronteiras durante os períodos de isolamento?

O argumento levantado aqui é que o Brasil deverá reduzir ainda mais sua integração internacional a partir da pandemia, reforçando uma tendência em curso desde o início do governo Bolsonaro. Para além dos efeitos originados pela recessão mundial, restringindo fluxos comerciais, oportunidades de investimentos e operações financeiras, a orientação do governo brasileiro desde 2019 já apontava para certo insulamento e/ou para uma redefinição de alianças. Por mais que esta postura possa colidir com as pretensões de mais liberalismo defendidas pelos formuladores de política, ela tem sido a tônica do discurso ideológico do governo.

Este ensaio está organizado em duas seções, além desta breve introdução. Primeiramente apresenta-se o cenário da política externa e da economia em que se encontrava o Brasil no início da pandemia. A política externa do país desde 2019, demonstrou intenções de rever prioridades, o que trouxe ainda mais incerteza a um cenário econômico já conturbado e em crise por ao menos cinco anos. A seção seguinte apresenta os grandes traços da política de contenção

dos danos econômicos da pandemia e sua implementação nos três primeiros meses da crise sanitária. A partir destas observações, são enumeradas algumas condições para que o país possa lidar de forma mais coordenada e eficiente com a profunda crise em curso.

I RELAÇÕES EXTERIORES E ECONOMIA EM QUARENTENA

Quando o covid-19 atingiu o Brasil, em fevereiro de 2020,¹ o país já se encontrava em pleno processo de revisão e talvez recuo da internacionalização, movimento promovido pelo governo empossado em janeiro de 2019. O discurso desarticulado e inflamado durante a campanha eleitoral chegou ao poder mesclando elementos nacionalistas e ultraliberais e prometendo rever a posição internacional do país. Para a política externa, a inspiração veio de um repúdio ao multilateralismo praticado nos governos anteriores. Rever alianças, acordos, redefinir parcerias foram as providências iniciais.

No plano econômico, apesar de terem sido realizadas reformas consideradas por mercados e pelo novo governo imprescindíveis para a retomada do crescimento – como a do teto de gastos em 2016, a reforma trabalhista em 2017² e a reforma da previdência em 2019³ –, essas não foram suficientes para estimular os ânimos da atividade econômica. Somou-se a estes fatores uma constante instabilidade política engendrada pelo próprio núcleo central do governo. Tudo indica que o ano de 2020 ficará marcado pela interação de três grandes crises concomitantes: a política e a econômica, cujo início se pode identificar em 2013-2014 à quais se juntou a crise sanitária, contribuindo para aprofundar as anteriores e sendo muito agravada por elas.

Redirecionamento das relações internacionais

O tom dado à política externa brasileira desde o início do mandato confirmou uma forte orientação ideológica, expressa por um alinhamento ou mimetização das posições do presidente norte-americano Donald Trump e aproximação com líderes de direita, posicionamentos muitas vezes avessos a alianças tradicionais e interesses econômicos mais imediatos do país. Embora não seja uma

1 O primeiro caso de paciente infectado no Brasil foi notificado em 26/02/2020, de acordo com informações das Secretarias de Saúde estaduais consolidadas pelo Ministério da Saúde. www.covid.saude.gov.br

2 Ministério da Fazenda, 2018.

3 Emenda constitucional No 103 de 12/11/2019.

fonte de documentação oficial e tampouco o ministro das relações exteriores se expresse em nome de todo o governo, o blog criado em setembro de 2018 por Ernesto Araújo registra esse posicionamento. Especificamente em relação à pandemia, afirmações como a de que o vírus seria uma criação comunista, o “comunavírus”, usado pela OMS para a construção de uma suposta “solidariedade comunista planetária,”⁴ abundam.

Quanto a mudanças reais na política externa, desde a definição da agenda de viagens de estado até as iniciativas concretas junto a países e blocos, passando por uma verborragia ideológica rasteira, o presidente reafirmou em todas as oportunidades seu interesse em estabelecer relações privilegiadas com países dirigidos por pessoas ou partidos com orientação semelhante à sua.⁵ Em abril de 2019, Bolsonaro, seguindo Argentina e Uruguai,⁶ encerra a participação brasileira na União de Nações Sul-americanas, UNASUL criada em 2008, durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva e identificada com a “onda rosa”⁷ que marcou o continente na década anterior. Em seguida, participou da criação do Foro para o Progresso da América do Sul, o PROSUL, justamente um agrupamento alternativo, criado por mandatários com inclinação direitista (Simões, 2019).

Com a eleição de Alberto Fernández pelo partido Justicialista na Argentina no final de 2019, as relações estremecidas por muitas crises no Mercosul ficaram ainda mais frias entre os dois maiores países do bloco, a despeito do anúncio da assinatura do acordo com a União Europeia,⁸ em junho de 2019, esse também ameaçado pela política ambiental do governo brasileiro. Em abril de 2020 foi a vez do governo argentino anunciar que não participaria mais de negociações conjuntas em curso para dias depois retirar a promessa (Albertoni,

4 Blog Metapolítica 17. Contra o globalismo. <https://www.metapoliticabrasil.com/post/chegou-o-comunav%C3%A9rus>

5 Não contabilizando a participação em reuniões multilaterais, como o Fórum Econômico Mundial e a Cúpula do G20, as viagens presidenciais foram: Estados Unidos (março, maio, setembro de 2019 e março de 2020); Argentina, em período eleitoral, com Mauricio Macri lutando pela reeleição (junho de 2019); Israel (março de 2019); China, Emirados Árabes, Catar e Arábia Saudita (outubro de 2019), Índia (janeiro de 2020).

6 Naquele momento, Mauricio Macri era o presidente da Argentina e Tabaré Vázquez, o presidente do Uruguai.

7 “Onda rosa” (ou pink tide, em inglês) foi a denominação criada para designar um conjunto de governos latino-americanos com orientação esquerdista que estiveram no poder na década de 2000 e se caracterizaram por implementar (em graus muito diversos em cada país) políticas distintas das reformas neoliberais adotadas em várias partes do continente na década anterior. Tem-se como exemplos: Lula, no Brasil, os Kirchner na Argentina, Pepe Mujica no Uruguai, Evo Morales na Bolívia, Hugo Chavez na Venezuela, Rafael Correa, no Equador.

8 Negociações iniciadas em 1999 entre a União Europeia e o Mercosul para estabelecimento de um acordo de livre comércio entre os dois blocos foram concluídas em junho de 2019 em Bruxelas. Para vigorar, o texto do acordo deve passar por avaliação jurídica e assinado por todos os países-membros da UE, o que politicamente não é simples.

2020). A extensa série de impasses por que vem passando o Mercosul desde o final da década de 1990 não dá sinais de ser superada, particularmente em função das diferenças políticas entre os dois maiores sócios.

Ainda com o objetivo de reverter a abordagem multilateral da política brasileira, foram fechadas representações diplomáticas em países considerados pouco importantes para as relações bilaterais⁹ e o presidente confirmou a intenção de transferir a embaixada brasileira em Israel para a cidade de Jerusalém, acompanhando a iniciativa do governo Trump. Seguiram-se incontáveis manifestações de membros do governo e do presidente da república demonstrando ameaças de rompimento de compromissos com organizações internacionais e parceiros tradicionais. Oportunidades de cooperação com outros blocos de que é membro, como o BRICS, tampouco foram aprofundadas desde 2019.¹⁰

Ampliando ainda o potencial de conflito, ataques diretos a supostos inimigos externos após a declaração da pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS) foram feitos à China¹¹ e à própria OMS¹² por ministros, pelo presidente e seu círculo íntimo. No que tange à crise sanitária diretamente, a ênfase do discurso do governo assim como o de apoiadores mais próximos, centrou-se em procurar minimizar, senão ignorar, o problema e defender as alternativas mais brandas de isolamento social. As primeiras medidas de confinamento e de combate à doença foram adotadas logo após o anúncio de um desempenho pífio da economia brasileira em 2019.

Artigo de antigos ministros da relações exteriores publicado no jornal Folha de S. Paulo enumera e condena a série de incongruências da atual política externa com o que está estabelecido na Constituição como princípios básicos das relações internacionais do Brasil. Em poucas palavras, afirmam os chanceleres

9 Foram fechadas sete embaixadas em países africanos e caribenhos, que haviam sido criadas nos governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Decreto No 10.348, de 13/05/2020 em Diário Oficial da União, 14 de maio de 2020, edição 91, seção 1, p. 6. <http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.348-de-13-de-maio-de-2020-256734714>

10 Na lista de todos os projetos propostos e aprovados pelo Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS, o Brasil é o país com menor número de projetos. A Índia, por exemplo, teve aprovado um projeto de 1 bilhão de dólares em 30/04/2020 destinado a ações de combate ao covid-19. Ver lista de projetos em: <https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/>. Acessado em 21 jun.2020.

11 Senadores demonstram preocupação com ataques à China nas redes sociais. Senado notícias. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/06/senadores-demonstram-preocupacao-com-ataques-a-china-nas-redes-sociais>. Acesso em 01/06/2020.

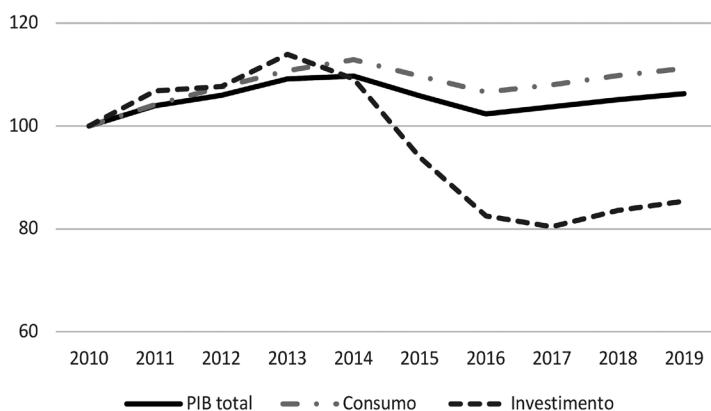
12 Em 6 de junho de 2020, o presidente Jair Bolsonaro afirmou que o Brasil sairia da OMS se a organização não deixasse de dar um tratamento 'ideológico' à pandemia. Já em março, Bolsonaro teria afirmado que a OMS estaria superdimensionando a crise sanitária. <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/06/06/saida-da-oms-isolara-brasil-acesso-a-vacina-e-tratamento-sera-prejudicado.htm>

sobre o significado desta atuação na pandemia: “A gravíssima crise de saúde da Covid-19 revelou a irrelevância do Ministério das Relações Exteriores e seu papel contraproducente em ajudar o Brasil a obter acesso a produtos e equipamentos médico-hospitalares.”

Longa crise econômica

A aprovação de governos em geral tem forte correlação com o desempenho da economia. No primeiro ano do mandato, os resultados foram medíocres e a incerteza prevaleceu sobre as decisões de investimento produtivo e sobre os mercados financeiros. No plano doméstico, a aprovação das reformas trabalhista e previdenciária não pareceu impulso suficiente para espantar o pessimismo de empresários e investidores quanto à atividade econômica. O produto da economia brasileira fechou 2019 sem recuperar o nível registrado em 2013, ano do começo de uma profunda crise política, logo acompanhada de uma forte recessão (Gráfico 1). Seria difícil entender o Brasil que elegeu Jair Bolsonaro em 2018 sem ter em conta a complexa relação entre o esgotamento de um ciclo de crescimento econômico e a crise política que o acompanhou. O desempenho do investimento (formação bruta de capital fixo) ilustra de forma eloquente a deterioração nas expectativas na economia brasileira no período, como se vê no gráfico abaixo.

Gráfico 1. **Produto Interno Bruto brasileiro – Índice base 2010 =100**



Fonte: IBGE

As metas de disciplina fiscal precisaram ser revistas imediatamente com a deflagração da pandemia no país. Para além de políticas de sustentação da economia, caberia ao governo federal definir com rapidez ações para deter o avanço da doença e preparar o sistema de saúde para enfrenta-la. Contudo, o posicionamento negacionista do governo federal e a crise política acabaram inviabilizando o estabelecimento de uma política de saúde nacional coordenada com estados e municípios. O vírus atingiu o Brasil em um momento de grande fragilidade. As inevitáveis medidas sanitárias exigidas pelo avanço da pandemia, neste contexto, teriam – e tiveram, de fato – um forte efeito recessivo.

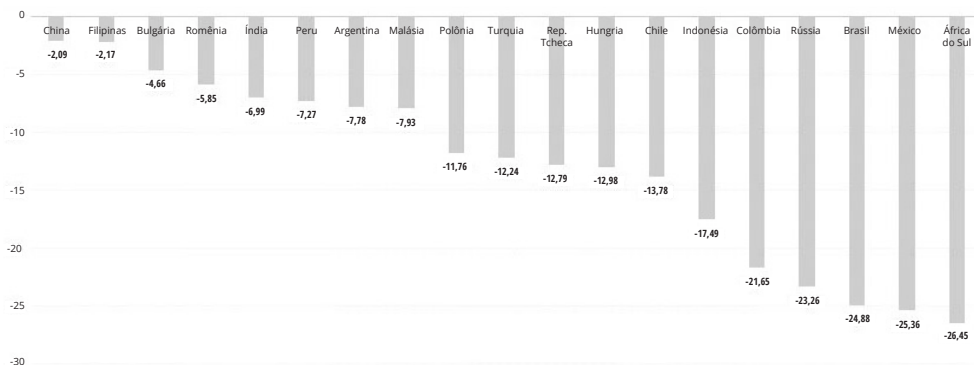
Em meio a este quadro econômico e político, a perspectiva de uma profunda queda da atividade econômica no mundo aumenta a incerteza e deteriora ainda mais as expectativas de investidores nacionais e estrangeiros no país. Com dados disponíveis até o final de maio de 2020, previsões sobre o impacto econômico geral da pandemia no ano e no futuro próximo ainda podem ter distorções. No entanto, a comparação com os efeitos percebidos em outros países emergentes pode trazer elementos de resposta. A retração da economia brasileira é sentida em todos os setores e tem dramáticos efeitos sobre o emprego e a renda, particularmente das camadas menos favorecidas da população, dos empregados na economia informal e os trabalhadores afetados por redução de salário no mercado formal.

O choque sofrido pela economia global repercute sobre a liquidez internacional, a disponibilidade de recursos e, em consequência, sobre as decisões de investidores nos mercados globais. Os países emergentes sofreram fortes movimentos de saída de capitais e oscilação da taxa de câmbio, o que levou a maioria das moedas a depreciar em relação ao dólar norte-americano. Em estudo do Banco de Compensações Internacionais – BIS de sua sigla em inglês – Hördhal e Shim (2020) mostram que a perda de recursos financeiros aplicados em títulos de propriedade de não residentes pelos países emergentes foi bastante mais intensa na crise do covid-19 do que em outros episódios de choques globais, como a crise financeira internacional iniciada em 2008 e o anúncio de mudança de direcionamento da política monetária dos Estados Unidos em 2013 (taper tantrum).¹³ Estes movimentos de capital se refletiram sobre o valor das moedas dos países emergentes e o curso de sua política monetária.

13 Precisamente, os períodos considerados no estudo para a comparação dos três episódios são: Covid-19 :de 4 de março a 24 de abril de 2020; taper tantrum: de 27 de maio a 28 de agosto de 2013; crise financeira global: de 15 de setembro a 19 de dezembro de 2008. Hördhal e Shim (2020: 2)

Sobre a taxa de câmbio da moeda brasileira, considerando apenas o primeiro trimestre de 2020, portanto antes da fase mais crítica da pandemia no Brasil, o real foi a terceira moeda com mais forte depreciação entre os países emergentes, ficando atrás da África do Sul e do México (gráfico 2).

Gráfico 2. Máximo drawdown de moedas de países emergentes no 1º trimestre de 2020, % em relação ao dólar.



Fonte: FMI, Global Financial Stability Report: Markets in the Time of COVID-19, abr. 2020, p. 9.

Nota: Drawdown é a medida da diminuição do valor de uma variável financeira. Aqui refere-se à depreciação máxima sofrida pelas moedas no primeiro trimestre de 2020.

Repercussões da pandemia sobre os fluxos de comércio exterior poderão ser mais bem avaliadas em alguns meses, mas é sabido que a recessão acarretará uma redução das importações, assim como as exportações também devem sofrer forte baque, tanto pela contração da demanda internacional, como pela queda nos preços de commodities. Canuto (2020) demonstra com base em dados recentes sobre o retorno de títulos, avaliação de risco soberano, preços de *commodities* e projeções de organismos internacionais que os efeitos da crise sanitária serão mais acentuados em países emergentes e em desenvolvimento.

Ademais das consequências nas contas externas, na produção e no emprego, a crise se fará sentir intensamente sobre as contas públicas. Em todas as partes do mundo, os estados implementaram programas para diminuir os efeitos do isolamento e dos consequentes choques de oferta e demanda sobre suas economias. Como mencionado, o Brasil vinha em um contundente esforço de redução de gastos públicos realizado por contingenciamentos e pelas reformas. A eclosão da crise sanitária forçou o governo brasileiro a implementar políticas de suporte à renda e à atividade econômica.

I RESPOSTAS FRENTE À CRISE, PERSPECTIVAS E RETROCESSO NA INTERNACIONALIZAÇÃO

Em 19 de junho o Brasil atingiu a marca de um milhão de casos de infecção pelo covid-19, cifra que não considera a possível subnotificação resultante da ausência de uma testagem massiva, em plena tendência de crescimento de casos. No dia seguinte, o número de mortos ultrapassou 50 mil.

O que foi feito?

Estado de calamidade pública foi decretado pelo Congresso Nacional em 20 de março.¹⁴ Estados e municípios determinaram as regras de isolamento social de forma independente a partir da confirmação do primeiro caso da doença em março. Medidas de suporte a trabalhadores informais e à economia em geral foram pedidas pela sociedade desde aquele momento. Em linhas gerais, foram definidas medidas fiscais de preservação de renda, estímulo a pequenas e médias empresas, suporte a estados e municípios, totalizando, segundo o Ministério da Economia, o equivalente a 4,1% do PIB.¹⁵ Paralelamente, o Banco Central anunciou a intenção de suavizar ainda mais a política monetária.

A decretação da calamidade pública abre espaço para que as metas de resultado primário do governo possam ser descumpridas, o mesmo se aplicando ao teto de gastos e à Lei de Responsabilidade Fiscal (IMF, 2020). A medida mais importante adotada – e implementada com relativa celeridade – foi a de concessão de uma renda mínima a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade. Adicionalmente, foi concedida redução de impostos a empresas que não demitam, compensação de renda a trabalhadores com redução da jornada e reduzidos custos de importação sobre insumos para a saúde. Estabeleceu-se um programa de transferência de recursos federais aos estados e municípios, e projetou-se uma ampliação do crédito pelos bancos federais.¹⁶

14 Decreto legislativo No 6, divulgado pelo Senado, publicado no Diário Oficial da União em 20/03/2020, edição 55-C, seção 1 – extra, p. 1. <https://legis.senado.leg.br/norma/31993957/publicacao/31994188>

15 Contabilizando medidas anunciadas até 13/04/2020. Ministério da Economia (2020)

16 Entre as medidas estão o adiantamento do 13º salário a aposentados, transferências de renda a trabalhadores informais e de renda baixa, ampliação do Bolsa Família, complementação de renda a trabalhadores com jornada de trabalho reduzida, entre as principais. Ministério da Economia (2020), IMF (2020).

Quanto à política monetária, o Banco Central intensificou a redução dos juros básicos da economia e fixou a meta para a taxa SELIC em 2,25% ao ano em junho, um recorde histórico, tornando negativa a taxa de juros real e desestimulando o ingresso de investimentos estrangeiros no país. Também foram reduzidos depósitos compulsórios dos bancos. Tendo em conta a forte incerteza e o risco associados ao Brasil, esta medida poderá contribuir para uma depreciação ainda mais intensa do real. Porém, a crise política doméstica, a crescente aversão a riscos de investidores e o choque na economia global certamente desempenham papel determinante sobre o curso da moeda brasileira. Diante de todas as pressões sobre o mercado de câmbio, o Banco Central tem feito intervenções, tanto na venda de contratos à vista quanto de derivativos e retomou operações compromissadas de títulos soberanos brasileiros denominados em dólares norte-americanos.

É cedo para avaliar os frutos das medidas econômicas implementadas para enfrentar a pandemia. Estudo realizado em junho pela Instituição Fiscal Independente (IFI, 2020), vinculada ao Senado Federal, estima que o efeito das medidas contra a crise sobre o déficit primário do governo será de 8,7% do PIB. Com relação à implementação das medidas anunciadas, o IFI estima que até junho, apenas cerca de 33% dos valores autorizados pelo governo federal foram desembolsados (IFI 2020, Otta, 2020). Isso é muito pouco! Estima-se uma queda do PIB em 2020 em torno de 6%, pelo menos (IFI 2020).

O quadro econômico descrito até aqui somado à crise política em pleno aprofundamento no país permite prever uma piora nas expectativas de famílias, empresas e investidores financeiros, dificultando a retomada da atividade econômica quando o problema sanitário arrefecer e, muito provavelmente, afastando parceiros internacionais.

Menos crescimento, mais crise e menos globalização?

Os fatores levantados até aqui compõem um quadro bastante pessimista do Brasil em meados de 2020. Para justificar a ideia de que o país tende a diminuir sua internacionalização, foi proposta uma breve mirada sobre os recentes posicionamentos oficiais em matéria de política externa e os grandes traços de uma longa crise econômica em acelerado aprofundamento. Ainda que seja difícil identificar ou encontrar soluções rápidas para a crise política, esta tem sido o maior obstáculo à implementação de uma efetiva

e coordenada política de combate ao vírus.¹⁷ Aprofundar a integração internacional poderia ser um meio de enfrentar o fracasso do país, até aqui, em conter a pandemia pondo em marcha medidas sanitárias mais efetivas e uma política mais agressiva de amparo à economia. A deterioração da imagem internacional do Brasil é, certamente, um fenômeno que dificultará o processo de recuperação da economia quando a crise do vírus for controlada. Por evidentes que pareçam, vale listar aqui iniciativas disponíveis para reverter a dramática situação em que está o país.

Em primeiro lugar, é urgente constituir um conjunto de políticas de proteção à vida e de suporte à economia. Para além do que já foi definido – e implementado ainda de maneira insatisfatória –, medidas sanitárias e mais apoio a cidadãos em situação de vulnerabilidade, ao setor informal e a pequenas e médias empresas são necessidades prementes. O sucesso de tais políticas dependerá de transparência em seu desenho e implementação, accountability em sua execução, evitando desvios e práticas de corrupção.

No que diz respeito às relações internacionais, só uma profunda mudança nas práticas políticas atuais permitirá uma melhora na percepção internacional do país. Mais integração passa por cooperação e coordenação de políticas com países parceiros, acesso a crédito de organismos internacionais com objetivo exclusivo de enfrentar a crise de saúde, seja usando as linhas criadas pelo FMI, seja solicitando recursos do NDB dos BRICS.

No âmbito regional, políticas conjuntas e medidas de estímulo ao comércio dentro do Mercosul podem ser um caminho. Também a partir da base institucional do Mercosul ou de outros arranjos regionais, existe a possibilidade de se criar uma rede de suporte financeiro entre os países membros. Enquanto pouco é feito, o Brasil se isola cada vez mais do resto do mundo.

São ideias que muito dificilmente o governo Bolsonaro encamparia. É urgente agir, seja qual for o grupo político no poder!

17 O país trocou duas vezes o Ministro da Saúde desde o início do governo, sendo que Nelson Teich ficou menos de um mês no cargo. No caso deste dois ministros, o presidente pressionou para que fosse indicada a utilização de medicamentos sem eficácia comprovada pela ciência, além de querer controlar a divulgação de dados referentes ao avanço da pandemia, o que foi tentado depois da saída de Teich. Desde 15/05/2020 não há um ministro titular, sendo a pasta interinamente comandada por um general, Eduardo Pazuello, sem nenhuma formação ou experiência em saúde ou epidemiologia.

COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO NO PÓS PANDEMIA: PROPOSTA DE AGENDA DE DIRETRIZES

| Lia Baker Valls Pereira

O volume do comércio mundial poderá recuar entre 13%, num cenário otimista, e 32%, num cenário pessimista, segundo a Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2020, dependendo de como será a evolução da pandemia do COVID-19. Em adição, o choque da pandemia colocou em evidência algumas questões que já estavam presentes e que irão permanecer no cenário internacional, mesmo com o com o término da crise na saúde.

Como essas questões influenciam a agenda de comércio exterior do Brasil pós pandemia?

Lia Baker Valls Pereira, Professora da Faculdade de Economia e do Programa de Pós Graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; Pesquisadora Associada do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas.

Antes, uma breve descrição dos principais aspectos do comércio exterior do Brasil auxilia para a nossa reflexão.

I FATOS ESTILIZADOS DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

A China é o principal parceiro comercial do Brasil, desde 2009. No acumulado do ano entre janeiro e maio de 2020, a China explicou 33% do total das exportações brasileiras, seguida dos Estados Unidos, 10%. A análise por grandes regiões/blocos, mostra que para o mesmo período, 48% das exportações brasileiras foram destinadas para o mercado asiático, 16% para a União Europeia e 12% para a América Latina e Caribe.

No caso das importações, a China explicou 21% das importações brasileiras, seguida dos Estados Unidos, 17%, no período de janeiro a maio de 2020. A Ásia liderou a participação das compras externas do Brasil, 34%, seguida da União Europeia, 18% e a América Latina e Caribe, 12%.

As diferenças nos percentuais são menores nas importações em relação às exportações, mas os dados mostram claramente a importância da China para o Brasil, o que é uma tendência crescente, desde 2009. No entanto, a ascensão da China no comércio exterior do Brasil veio acompanhada de uma predominância das exportações de commodities na pauta do Brasil. A participação das commodities primárias passaram de 29% para 52%, entre 2005 e 2019.¹ Soja em grão, minério de ferro e petróleo bruto explicam cerca de 70% a 80% das exportações para a China.

A pautas de exportações para a União Europeia, Estados Unidos e América Latina é mais diversificada. Em 2019, as manufaturas foram responsáveis por 81% das exportações brasileiras para a América do Sul, 62% para os Estados Unidos (inclui óleos combustíveis), 38% para a União Europeia e 1,8% para a China.²

A China é o principal mercado para o comércio exterior brasileiro, mas a expansão das exportações brasileiras ainda depende de outros mercados. Além disso, a expansão para outros mercados e, mesmo para a China, depende de uma diversificação desse comércio. Essa diversificação, porém, depende

1 Commodities primárias correspondem a produtos com baixo grau de elaboração como soja em grão, minério de ferro, óleo bruto de petróleo, por exemplo.

2 A classificação das manufaturas segue a metodologia da Secretaria de Comércio Exterior, onde são incluídas algumas commodities não primárias, como óleos combustíveis e laminados de aço.

de uma melhora na competitividade da indústria brasileira identificada como aumento da produtividade. Observa-se que a participação do Brasil nas exportações mundiais de manufaturas nunca chegou a um por cento.

I PRIMEIRO PONTO PARA A ESTRATÉGIA BRASILEIRA: MANTER A NEUTRALIDADE NO CONFLITO ENTRE A CHINA E OS ESTADOS UNIDOS APOIANDO ESFORÇOS DE FORTALECIMENTO DO SISTEMA MULTILATERAL

As tensões entre a China e os Estados Unidos acirraram com a pandemia. O cerne dessas tensões está associado às questões de liderança tecnológica e à acomodação de duas potências com estratégias de desenvolvimento com incentivos diferenciados, mas ambas operando na mesma arena do comércio mundial. Diferente da Guerra Fria entre os Estados Unidos e a União Soviética que operavam em mercados distintos no comércio mundial.

O histórico da diplomacia comercial do Brasil foi sempre de apoio ao sistema multilateral, sendo o país um dos fundadores do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio). O Brasil é um país de renda média e com um comércio relativamente diversificado em termos de mercados de destino, podendo ser classificado como um “global trader”.³ Países com poder de barganha limitado no comércio mundial precisam do sistema multilateral para defenderem seus interesses.

Num momento pós pandemia, onde há riscos de um avanço de políticas protecionistas, é preciso reforçar o sistema multilateral. No final do ano de 2020 haverá a reunião do G-20. Na crise de 2008, o G-20 teve um papel importante na prevenção de uma onda de protecionismo comercial. A China tem se posicionada como defensora do sistema multilateral, mas não é muito claro o grau de flexibilidade que deseja em relação às atuais regras da Organização Mundial do Comércio (OMC). A costura de um consenso entre a União Europeia e a China junto com as outras grandes economias em desenvolvimento do G-20 poderá destravar o sistema multilateral, mesmo com resistências dos Estados Unidos.

Não será a mesma OMC, talvez acordos plurilaterais (assinam só os que concordam) proliferem, mas manter o fórum de negociação com caráter multilateral (num primeiro momento as negociações englobam todos) é importante.

³ Uma comparação esclarece o nosso ponto. O Brasil não tem percentuais de dependência do comércio exterior acima de 40%, em relação a um único país.

Nesse contexto é preciso que se identifiquem os principais pontos de interesse dos setores brasileiros para que se construa uma agenda propositiva. Nessa agenda há pontos de conflito com a China, como algumas formas de concessão de subsídios, assim como demandas dos Estados Unidos na área dos direitos de propriedade intelectual.

A mensagem básica é que os setores brasileiros junto com a diplomacia comercial do Brasil construam o que consideram a sua agenda de um sistema multilateral de comércio. Não é um tema novo, mas a pandemia colocou como prioritário, o tema da cooperação internacional.

I SEGUNDO PONTO, A ESTRATÉGIA BRASILEIRA NÃO DEVE PARTIR DE UM CENÁRIO ONDE A GLOBALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO VAI SOFRER UM RETROCESSO E VOLTAR A UM PASSADO AUTÁRQUICO

Na primeira metade do século XXI houve uma grande expansão do comércio liderado, em especial, pelo avanço da China e a criação das cadeias globais de valor. Esse movimento começou a arrefecer no início dos anos 2010 e a expansão das cadeias ocorreram regionalmente. O COVID-19 trouxe de volta um debate que nunca ficou totalmente esquecido sobre o fortalecimento das cadeias ou setores nacionais. Após a Segunda Grande Guerra, a experiência europeia levou a defesa do protecionismo agrícola associado à questão da segurança alimentar. A crise da pandemia mostrou que em alguns elos da cadeia de produtos e equipamentos médicos, a fragmentação excessiva pode levar a uma dependência que pode ameaçar a segurança da saúde. A justificativa é correta e parte de um cenário com possíveis novos episódios de pandemia.

Observa-se, porém, que a estratégia de nacionalizar cadeias não deve ser generalizada para todos os produtos de cada setor ou para todos os setores. Na área de equipamentos médicos, as inovações tecnológicas são constantes e seria um erro querer produzir todos os elos da cadeia. A experiência do Brasil com o mercado de reserva de informática nos anos de 1980 falhou em criar uma indústria nacional e atrasou a incorporação de novas tecnologias no Brasil. Processo de substituição de importações eram possíveis de forma ampliada quando o ritmo da inovação tecnológica era mais lento. No mundo atual, com a passagem para uma economia digital, onde os avanços tecnológicos ocorrem com rapidez é preciso estar aberto para incorporar essas novas tecnologias.

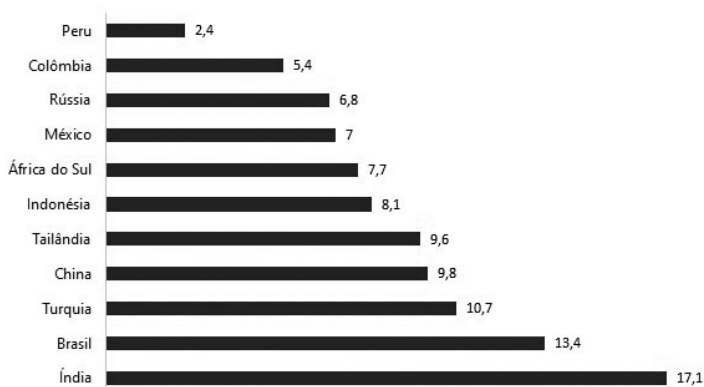
Um retrocesso total da globalização é pouco provável, pois requer também

que as pessoas queiram mudar seus hábitos de consumo, além de elevar os preços dos serviços e produtos. No entanto, esse é um debate que estará presente no desenho das políticas comerciais dos países na escolha de setores que devam reduzir o seu grau de dependência de fontes externas para insumos e na diversificação dos mercados de origem das importações.

No caso brasileiro, uma questão antecede esse debate. Vários autores têm chamado atenção para a importância de o país promover uma reforma tarifária a fim de elevar a produtividade da indústria.⁴ Menores tarifas barateiam o custo de produção via acesso a bens intermediários e bens de capital, além de permitir a incorporação de novas tecnologias. A liberalização comercial não é condição suficiente para garantir o aumento da produtividade, mas certamente é uma condição necessária.

O Gráfico 1 mostra as tarifas médias de importações aplicadas em 2017 ou 2018 pelos BRICS e por países em desenvolvimento latinos e asiáticos selecionados.⁵ Observa-se que apenas a tarifa aplicada pela Índia no valor de 17,1% é superior à do Brasil (13,4%). No entanto, a maior tarifa praticada pela Índia é explicada pelo elevado grau de proteção tarifária na agropecuária (38,8%) em comparação com a do Brasil (10,1%). Se analisarmos as tarifas aplicadas sobre os setores não agrícolas, a do Brasil supera a de todos os países BRICS e a dos outros países selecionados.

Gráfico 1: **Tarifa nominal média de importação (%)* (2017/2018)**



* As médias se referem às tarifas de Cláusula de Nação Mais Favorecida (multilaterais)
Fonte: Data Profiles WTO (2019)

4 Para uma resenha ver: PEREIRA, L. B. F. V. Abertura comercial e produtividade. Revista Brasileira de Comércio Exterior nº 134, janeiro-março. Rio de Janeiro: FUNCEX. Disponível em: www.funcec.org.br, 2018.

5 As tarifas de importações foram extraídas da base de dados da OMC. www.wto.org

Destacamos a comparação com a Índia, um país com viés protecionista, como o Brasil. A média da tarifa incidente sobre não agrícolas no valor de 13,6% não difere muito da brasileira (13,9%). No entanto, para os setores com maiores efeitos na redução dos custos de produção e na incorporação de novas tecnologias, a distância entre as tarifas cresce. No caso de bens intermediários, a tarifa média do Brasil é de 14,3% e a da Índia, 8,7%; e para bens de capital, a taxa do Brasil é de 13,3% e a da Índia, 10,3%.

Uma questão que integra esse debate se refere à forma de condução desse processo. Nos anos de 1990, a criação do Mercosul que agregou Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai consolidou e avançou o processo de liberalização comercial do Brasil ao estabelecer uma tarifa externa comum para formação da união aduaneira que tinha alíquotas mais baixas que a reforma tarifária que o Brasil havia iniciado em 1988. No debate atual, a questão central é se o Brasil faz uma reforma unilateral ou através de acordos comerciais.

I TERCEIRO PONTO, A ESTRATÉGIA BRASILEIRA DEVERÁ CONTEMPLAR A CONSOLIDAÇÃO DE ACORDOS COMERCIAIS JÁ REALIZADOS E AVANÇAR NA AGENDA DOS ACORDOS PROPOSTOS

A atual política de comércio exterior busca aprofundar e alargar o escopo de temas e países na agenda de acordos preferenciais. A agenda multilateral continua em ritmo lento, e a sombra de um recrudescimento do protecionismo aconselham a procura por acordos bilaterais como garantia de um cenário estável para as transações comerciais. Ademais, ao ampliar o escopo dos temas, o país entra no campo dos “acordos de nova geração”, onde os temas de normas e padrões regulatórios são reconhecidos como tão ou mais importantes que a redução das tarifas de importação. Observa-se que até 2015, o Brasil, como membro do Mercosul, além de ter assinado acordos de livre comércio com todos os países da América do Sul, fechou acordos com Cuba, Israel, Palestina, Egito, União Aduaneira da África do Sul (SACU em inglês), México e Índia. Ressalta-se, porém, que os últimos três acordos citados, embora tivessem como objetivo criar uma área de livre comércio, eram acordos de preferências fixas e com um grau de cobertura reduzido.

O término das negociações Mercosul-União Europeia (UE) em julho de 2019 marcou essa nova etapa e abriu as portas para outras negociações. Foi também fechada a negociação com a Associação Europeia de Livre Comércio

(Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein). E, estão em curso negociações com Singapura, Coreia do Sul, Japão Canadá, entre outros, e um possível acordo com os Estados Unidos.

A agenda ampliada dos acordos de nova geração, como o Mercosul e União Europeia exigem compromissos que vão além do tema de acesso a mercados. O Brasil deseja entrar na OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Ser membro da OCDE é interpretado como uma garantia de estabilidade e compromisso com as regras favoráveis a entrada de investimentos estrangeiros, que o país requer para conseguir melhorar sua produtividade. Sob esse prisma, esses acordos podem reduzir o grau de risco do país ao estimular a adoção de medidas compatíveis com o desenvolvimento sustentável.

Temas como meio ambiente, papel das pequenas empresas, proteção aos direitos das minorais são questões que a pandemia realçou no debate internacional e fazem parte do acordo Mercosul-União Europeia. Nesse contexto, para avançar na agenda de acordos comerciais da nova geração, o país precisa mostrar o seu compromisso com essa agenda. O comércio não é só acesso a mercados.

I QUARTO PONTO, A EXPANSÃO DO COMÉRCIO TEM QUE SER ACOMPANHADA DE POLÍTICAS QUE ATENUEM OS EFEITOS DE AUMENTO DA DESIGUALDADE, POIS O COMÉRCIO NÃO É NEUTRO

O programa de liberalização comercial proposto pelo atual governo está em compasso de espera, mas quando avançar é preciso incorporar essa dimensão, ausente do debate.

Nos anos de 1980, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) fez uma avaliação dos modelos de substituição de importações e apontou as suas falhas. O protecionismo permanente havia propiciado a formação de fortes lobbies privados que se apoderaram do Estado. As políticas comerciais/industriais haviam ficado aprisionadas pelos interesses desses setores que impediam estratégias de melhoria da produtividade e da desigualdade de renda. A CEPAL propunha “Transformação Produtiva com Equidade” através do enfoque do regionalismo aberto. Os países latinos deveriam promover acordos comerciais que ajudassem a explorar e criar suas vantagens comparativas para incrementar a sua competitividade no mundo. O regionalismo tinha que ser aberto, pois

a transformação produtiva não era um projeto de autarquia, mas de elevar a competitividade dos países no mundo. Ao mesmo tempo, a CEPAL reconhecia que o processo de substituição das importações relegou o tema da desigualdade para um segundo plano. Sair da armadilha da renda baixa ou média exigiria uma sociedade com menor grau de desigualdade. A criação de oportunidades através da melhoria dos serviços públicos em educação, saúde e saneamento eram parte integrante do projeto.

No início dos anos de 2020, o conceito de regionalismo aberto continua relevante para a região, apesar do fracasso dos processos de integração, em especial, do Mercosul. Do nosso ponto de vista, o regionalismo e do multilateralismo devem continuar como as principais diretrizes da política comercial brasileira. A pandemia não mudou essa conclusão, apenas reforçou que sem cooperação e com desigualdade elevada, os efeitos negativos se ampliam.

I UM ÚLTIMO PONTO: POLÍTICA COMERCIAL E A POLÍTICA EXTERNA PRECISAM ANDAR JUNTAS

Acordos comerciais são acordos assinados por governos, mas constroem uma institucionalidade de relações entre Estados. Sob esse prisma, é preciso que as diretrizes da política comercial e a política externa sejam coerentes. O caso do Mercosul ilustra esse ponto. A proposta de um programa da abertura comercial passa pela revisão da TEC (tarifa externa comum do Mercosul). Se rechaçada pelos parceiros do Mercosul, como proceder? Não é uma questão técnica se as regras Mercosul permitem ou não ações unilaterais, mas qual é a resposta do governo brasileiro em termos de suas prioridades? Propostas técnicas nas relações comerciais sempre passam pelo crivo das relações externas. O que se espera do Mercosul?

Da mesma forma, como já mencionado antes, a natureza do comércio exterior brasileiro, a presença de multinacionais europeias, estadunidenses e, em menor escala, chinesa, aponta que na área econômica, o “realismo pragmático” na política externa será a melhor opção para o Brasil.

REFERÊNCIAS

O CONTEXTO, AS SAÍDAS E AS TRANSFORMAÇÕES NECESSÁRIAS NO PÓS-PANDEMIA

AFONSO, J.R. Orçamento público no Brasil – história e premência de reforma. Espaço Jurídico: Journal of Law, v. 17. N.1 , 2016. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7277402>

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Estatísticas do Setor Externo**. Fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/historicoestatisticas>

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Recolhimento Compulsório – Quadro Resumo**. Março de 2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Documents/sistema_pagamentos_brasileiro/Resumo_aliquotas_compuls%C3%B3rios.pdf

CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. **Novo Caged**. 2020. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/novo-caged>

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Demografia das Empresas e Empreendedorismo. **2019**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25738-demografia-das-empresas-e-empreendedorismo-2017-taxa-de-sobrevivencia-foi-de-84-8>

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contas Nacionais. 1º Trimestre de 2020**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=destaques>

Receita Federal. **Relatórios do Resultado da Arrecadação**. 2020. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>

SEBRAE. **Dossiê Interior do Brasil: Dimensionamento, características e oportunidades**. 2014. Disponível em: <https://datasebrae.com.br/documentos2/pesquisas/Economia%20do%20Interior/dossie-interior-do-brasil-conjuntura-economica-abril-2014.pdf>

TEIXEIRA; SILVA; SALOMÃO. A prática de compras públicas nos estados brasileiros: a inovação possível. **VII Congresso Consad de Gestão Pública**. 2014. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/2968/b4885c396ee6952c9109e25342bb89c6036f.pdf>

COMO RETOMAR O PAPEL DA INDÚSTRIA NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL APÓS A PANDEMIA?

MARCONI, N., Magacho, G., Machado, J. G. R., & Leão, R. D. A. R. (2020). Profit margins, exchange rates and structural change: empirical evidences for the period 1996-2017. *Brazilian Journal of Political Economy*, 40(2), 285-309.

SZIRMAI, A. (2012). Industrialisation as an engine of growth in developing countries, 1950–2005. *Structural change and economic dynamics*, 23(4), 406-420.

BIOECONOMIA: PRINCÍPIOS PARA UM NORMAL NOVO, E MELHOR

Birner, Regina. 2018. "Bioeconomy Concepts". In *Bioeconomy: Shaping the Transition to a Sustainable, Biobased Economy*, org. Iris Lewandowski. Cham: Springer International Publishing, 17–38. https://doi.org/10.1007/978-3-319-68152-8_3.

Buchal, Christoph, e Hans-Werner Sinn. 2019. "Decarbonizing Mobility: Thoughts on an Unresolved Challenge". *The European Physical Journal Plus* 134(12): 599.

Christoff, Peter. 2016. "The promissory note: COP 21 and the Paris Climate Agreement". *Environmental Politics* 25(5): 765–87.

Enriquez, Juan. 1998. "Genomics and the World's Economy". *Science* 281(5379): 925–26.

Fischer, G. et al. 2019. "Sustainable Aviation Biofuel Potential in Sub-Saharan Africa. A Systems Analysis Investigation into the Current and Future Potential for Biofuel Feedstock Production". <http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/15626/>

Garrett-Peltier, Heidi. 2017. "Green versus Brown: Comparing the Employment Impacts of Energy Efficiency, Renewable Energy, and Fossil Fuels Using an Input-Output Model". *Economic Modelling* 61: 439–47.

Grassi, M. C. B., e G. A. G. Pereira. 2019. "Energy-Cane and RenovaBio: Brazilian Vectors to Boost the Development of Biofuels". *Industrial Crops and Products* 129: 201–5.

Martin, Geoff, e Eri Saikawa. 2017. "Effectiveness of State Climate and Energy Policies in Reducing Power-Sector CO₂ Emissions". *Nature Climate Change* 7(12): 912–19.

Milanez, Artur Yabe et al. 2015. "De promessa a realidade: como o etanol celulósico pode revolucionar a indústria da cana-de-açúcar: uma avaliação do potencial competitivo e sugestões de política pública". <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/4283>

Mora, Camilo et al. 2018. "Bitcoin Emissions Alone Could Push Global Warming above 2°C". *Nature Climate Change* 8(11): 931–33.

Robbins, Lionel. 2007. *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. Ludwig von Mises Institute.

Wu, Xiao et al. 2020. "Exposure to Air Pollution and COVID-19 Mortality in the United States: A Nationwide Cross-Sectional Study". medRxiv: 2020.04.05.20054502.

O BRASIL MAIS ISOLADO NO MUNDO PÓS-COVID

ALBERTONI, Nicolás. El futuro posible de Mercosur. *Diálogo Político*. Jun. 2020. Disponível em https://dialogopolitico.org/wp-content/uploads/2020/06/El-futuro-posible-del-Mercosur_8.pdf

Araújo, Ernesto. Chegou o Coronavírus. **Blog Metapolítica 17 - Contra o globalismo**. 22 abr. 2020 Disponível em: <https://www.metapoliticabrasil.com/post/chegou-o-comunav%C3%ADrus>. Acesso 4 jun. 2020.

CANUTO, Otaviano. Impacto do coronavírus na economia global. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Rio de Janeiro: FUNCEX, 34 (143), abr.-mai-jun. 2020, p. 4-17.

Cardoso, Fernando H. et al. A reconstrução da política externa brasileira. *Folha de S. Paulo*, Opinião, 08/05/2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/05/a-reconstrucao-da-politica-externa-brasileira.shtml>. Acesso em 27 mai. 2020.

CHADE, Jamil. Saída da OMS isolará Brasil; acesso à vacina e tratamento será prejudicado. *Uol*, 6 jun. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/06/06/saida-da-oms-isolara-brasil-acesso-a-vacina-e-tratamento-sera-prejudicado.htm>. Acesso em: 8 jun. 2020.

Hördahl, Peter e Shim, Ilhyock. EME bond portfolio flows and long-term interest rates during the Covid-19 pandemic. *BIS Bulletin* No 18. 20 mai. 2020.

Instituição Fiscal Independente – IFI. *Relatório de Acompanhamento Fiscal* No 41. Brasília, 15 jun. 2020. Disponível em http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573177/RAF41_JUN2020.pdf?sequence=4. Acesso em 17 jun. 2020.

International Monetary Fund – IMF. Policy Responses to COVID-19. Policy Tracker. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#B>. Acesso em 15 jun. 2020.

Ministério da Economia. Medidas de Combate aos Efeitos Econômicos da COVID-19. Nota informativa de 17 de abril de 2020. Disponível em https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/nota-informativa-medidas-fiscais-coronavirus-final-17_04.pdf. Acesso em 2 jun. 2020.

Ministério da Fazenda, Reformas econômicas em 2016-2018 e Perspectivas para o próximo mandato presidencial, Brasília, Novembro de 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/reformas-economicas-em-2016-2018-e-perspectivas-para-o-proximo-mandato-presidencial>. Acesso em 10 jun. 2020.

OTTA, Lu Aiko. Na saúde, governo gasta só 28% do total autorizado para despesas emergenciais. *Valor Econômico*, São Paulo, 17 jun. 2020. São Paulo, 17 jun. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/06/17/na-saude-governo-gasta-so-28-do-total-autorizado-para-despesas-emergenciais.ghtml?GLBLID=1b0e331e3eac551f1457e7f757059c6f7683750475f7867374f543378434761665276375471666e2d4c7741784c4b4d67594f506c47615238465178344145714a746e6d59456977437946376c5f56744d3839674e727845374c32445047506b4d4f7344542413d3d3a303a756c6233786f6338317a6d36626a673369363763>. Acesso em 17 jun. 2020.

RODRIK, Dani. Making the Best of a Post-Pandemic World. *Project Syndicate*, 12 mai. 2020. Disponível em <https://www.project-syndicate.org/commentary/three-trends-shaping-post-pandemic-global-economy-by-dani-rodrik-2020-05?barrier=accesspaylog>. Acesso em 2 jun. 2020.

SIMÕES, Renata M. A modificação da postura brasileira na UNASUL: da criação à saída do bloco (2008-2019). *Revista NEIBA, Cadernos Argentina-Brasil*. 8 (1), p. 1-18. 2019.

Este livro foi impresso pela Grafica Oficina de Livros, em outubro de 2020, em papel polén soft 80 g/m² no miolo e cartão supremo 250g/m² na capa, e composto na família Open Sans.