

DIÁLOGO PÚBLICO

INDIGO
Instituto de Inovação e Governança

PSL
PARTIDO SOCIAL LIBERAL
17

EM BUSCA DE UM NOVO TEMPO

Incertezas, Prudência e Ousadia, sem perder de vista a Responsabilidade, para traçar caminhos para uma mais rápida recuperação da economia

Em momentos de crise, ações emergenciais demandam rapidez na execução, que fica comprometida quando não há articulação e coordenação no planejamento e na execução das medidas que precisam ser adotadas, especialmente em momentos como esse em que Incertezas geram insegurança e dificultam a tarefa de traçar um caminho seguro para avançar mais rapidamente no rumo de uma saída mais rápida para as dificuldades que assolam economia.

Na ausência de uma base segura para fazer previsões, pois o impacto da Covid 19 no mundo dos negócios ainda não gera um ambiente seguro para traçar o trajeto a ser percorrido, é necessário temperar a prudência com alguma ousadia, sem perder de vista a responsabilidade.

Quando isso não ocorre, os problemas e os conflitos se multiplicam e, não apenas os efeitos da crise se alongam além do que seria necessário, como suas consequências, para o país e para a população se agravam, tornando mais difícil evitar sequelas que geram prejuízos imediatos e deixam marcas futuras.

Geralmente, as dificuldades para reconhecer a gravidade dos problemas e agir rapidamente devem-se a conflitos políticos, que se manifestam com mais intensidade em momentos que antecedem as eleições, pois dependem de um acordo entre governo e oposição para organizar um gabinete de gestão, com autoridade para decidir e assessorado por especialistas nos assuntos relacionados às causas da crise.

Dificuldades burocráticas também podem ser um empecilho para a maior agilidade na atuação dos gestores, e não é necessário destacar que o Brasil é um caso particular a respeito, tendo em vista a não obediência ao princípio da autonomia dos poderes de uma moderna democracia.

Experiências em crises anteriores, como a crise de energia de 2001, que não teve origem em fatos econômicos e sim na natureza, como a do Covid 19, podem ser úteis para o debate sobre caso presente. É claro que não existe um modelo único e ideal a ser adotado, pois cada caso é diferente e não pode se basear em soluções aplicadas em contextos políticos e institucionais diferentes. Mas vale a pena explorar semelhanças e diferenças a esse respeito para extrair lições sobre o que precisa ser feito

Conflitos, desavenças e desarticulação contribuíram para o agravamento dos problemas

Enquanto isso não ocorria, os problemas foram se agravando, esvaziando as expectativas de que a crise se dissiparia rapidamente e que no segundo semestre a economia já teria ultrapassado os piores momentos, ampliando as dificuldades que os governos encontram para ampliar as medidas necessárias para apoiar as empresas e evitar o aumento no desemprego.

Estimativas sobre o tamanho da recessão neste ano foram mostrando um cenário cada vez pior, repercutindo fortemente nas receitas públicas e criando mais dificuldades para acelerarem a saída da crise.

No entanto, e apesar das dificuldades, o governo não ficou de braços cruzados. Um novo pacote fiscal divulgado em abril pelo governo federal marcou o reconhecimento da necessidade de ampliar as medidas de combate aos efeitos da crise, mediante o aporte de 297 bilhões de reais, equivalente a 4.1% do PIB, para socorrer o setor privado, mas a liberação dos recursos não ocorre na velocidade desejada.

Foi uma mudança importante, embora inferior aos recursos movimentados por outros países, tendo em vista o compromisso com a responsabilidade fiscal. Mas a falta de articulação e de coordenação, das ações adotadas pelos entes federados, também contribuiu para que perspectivas de uma rápida melhoria na situação não se concretizassem. Os índices de contaminação ultrapassaram, em muito, as previsões iniciais de que o número de infectados

pelo vírus e de mortes fossem baixos, de forma que o Brasil integrou-se ao grupo de países mais afetados pelo Covid19.

Nos momentos que antecederam a crise energética de 2001, o calendário eleitoral estava logo ali adiante e o governo evitava reconhecer os sinais de alerta que os especialistas na área emitiam, chamando atenção para os problemas que a população e a economia iriam sofrer quando o nível dos reservatórios de água não mais suportasse a chegada de um novo período de seca, em razão do descompasso entre o crescimento da demanda e da oferta, que vinha ocorrendo na década de 1990, quando o consumo cresceu 49% enquanto a queda nos investimentos fez com que oferta aumentasse apenas 35%, fazendo com que o volume de água armazenada nos reservatórios fosse de apenas 18% da plena capacidade no final do período seco de 2019.*

Como de hábito, deveriam estar esperando que São Pedro acudisse a tempo até que as eleições fossem realizadas para que os resultados das urnas fossem favoráveis.

É importante mencionar que além do calendário eleitoral, a crise econômica que se abateu sobre o Brasil em 1988 deixou o país numa situação difícil. Naquele ano, o descontrole das contas públicas era uma ameaça ao sucesso do plano de estabilização monetária adotado em 1994; obrigando o governo a adotar duras medidas para conter os gastos, que além de outras medidas exigiu um grande corte nos investimentos públicos.

* Mauricio Tolmasquim. As origens da crise energética brasileira. Revista Ambiente & Sociedade, n.6-7, jan-jun 2000.

DIÁLOGO PÚBLICO

Assim, apesar dos problemas que a população já vinda enfrentando na área, somente em maio de 2001 o governo adotou medidas para tratar dos problemas gerados pela impossibilidade de garantir o abastecimento de energia. Em 15 de maio de 2001 foi então criada a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (GCE), presidida pelo então chefe da Casa Civil da Presidência da República, Pedro Parente**, com o objetivo adotar as providências necessárias para administrar os problemas decorrentes das dificuldades de suprimento da energia elétrica. Os trabalhos da Câmara contaram com a ajuda da Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica (CASHEE), que tinha sessenta dias para avaliar a situação e identificar as causas do desequilíbrio entre a demanda e a oferta de energia*** .

A criação da CGE marcou o reconhecimento do governo quanto à necessidade de tomar providências urgentes para amenizar os impactos da crise na economia e na população, com a implantação do racionamento de 20%

**A Câmara foi extinta pouco mais de um ano depois da sua criação, em seis de junho de 2002

***Compunha a Comissão o Ministério das Minas e Energia, o Operador Nacional do Sistema, A Agência Nacional de Águas, A Agência Nacional, de Energia Elétrica, o BNDES, A Eletrobrás e representantes de empresas.

DIÁLOGO PÚBLICO

no consumo de energia, para residências e comércio, e de 25% para as indústrias, entre junho de 2001 e fevereiro de 2002, acompanhado de um forte aumento das tarifas. Para detalhes consultar Srour (2005).****

Como mencionado anteriormente, o agravamento dos problemas ocorreu um ano antes da preparação para as eleições presidenciais, gerando inevitáveis conflitos que interferiram na velocidade das decisões e no atraso da adoção das providências. Se isso não tivesse ocorrido, os problemas enfrentados pela população e a economia poderiam ter sido amenizados e, talvez, o resultado das eleições fosse diferente.

SIMILARIDADES E DIFERENÇAS – INCERTEZAS, CONFLITOS, DESARTICULAÇÃO E DIVERGÊNCIAS.

Os dois momentos são similares no tocante à proximidade do calendário eleitoral e às dificuldades enfrentadas no campo fiscal para mobilizar os recursos necessários na escala e na velocidade requerida, **mas diferem no fato de que essa é uma crise global que encerra grandes incertezas com respeito à atitude a ser adotada para lidar com o desconhecido.** As incertezas anteriores deviam-se apenas à impossibilidade de antecipar como seria a próxima temporada de chuvas, mas já se sabia que se ela não fosse favorável, a crise era inevitável e que consequências piores poderiam ser evitadas.

****Sandra Srour. Tese de mestrado FGV/EBAPE, 2005.

DIÁLOGO PÚBLICO

Agora é muito diferente. Embora o problema tivesse sido oficialmente conhecido em 31 de dezembro de 2019, o reconhecimento de que o mundo ia enfrentar uma nova e devastadora pandemia só ocorreu em 11 de março de 2020, quando a OMS reconheceu esse fato e a doença já se espalhava pelo mundo.

Dessa vez, o governo brasileiro agiu mais rapidamente tomando iniciativas para lidar com os problemas, mas não foram criadas as condições necessárias para executá-las rapidamente, pela falta de conhecimento sobre a velocidade da propagação e a ausência de coordenação, dando tempo para que o carnaval ajudasse a espalhar a contaminação.

O primeiro caso registrado no Brasil ocorreu no final de fevereiro, com a chegada de um cidadão que veio da Itália e no início de março as autoridades públicas anunciaram as primeiras medidas, no meio de divergências sobre o que fazer para obter resultados mais rápidos no tocante à contenção do número de infectados e de mortes, na ausência de uma referência baseada em experiências passadas, para orientar e facilitar a cooperação entre os governos.

Portanto, sem entendimento e cooperação, ficou muito difícil formar um acordo para compor um modelo de gestão como o que ocorreu em 2001. O que teria faltado para buscar esse entendimento foi a hipótese de que os impactos da crise seriam rapidamente superados, não dando o devido peso às consequências futuras.

EM BUSCA DE NOVOS CAMINHOS - FLEXIBILIDADE E CRIATIVIDADE SEM PERDER DE VISTA A RESPONSABILIDADE.

Assim como na peça de Pirandello, que adotamos como referência para o debate na semana anterior, à medida que se esvaíam as expectativas de que a duração da crise fosse curta tornava-se necessário buscar uma maneira de encontrar um caminho mais rápido para escapar do labirinto, mediante a preparação de uma estratégia que articulasse os movimentos de todos os que optavam por explorar rotas distintas.

É claro que a resposta não poderia ser uniforme. No vasto território brasileiro diferenças entre os estados e principalmente os municípios são muito grandes. O caminho seria adotar procedimentos para promover a cooperação intergovernamental entre os entes federados, mas disparidades e desavenças bloquearam o entendimento sobre como lidar com essa situação, tendo em vista a disparidade de recursos e a ocorrência de eleições a cada dois anos.

Um bom exemplo a respeito de como contornar as dificuldades apontadas em casos semelhantes é fornecido pelo ocorrido durante a crise energética de 2001, com a criação da Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (GCE), presidida pelo então chefe da Casa Civil da Presidência da República, que preparou o caminho para coordenar as ações executadas no território nacional.

DIÁLOGO PÚBLICO

Neste momento, a primeira recomendação de uma iniciativa similar à adotada há vinte anos seria tomar providências, para evitar a continuidade de um processo de erosão das receitas do Estado, de modo a preservar recursos essenciais para sustentar as medidas demandadas pela população.

Como? Adotando um tributo sobre a nova base tributária da economia digital – as transações financeiras, que são menos afetadas pela erosão das bases tributárias tradicionais, além de serem menos sensíveis aos efeitos da recessão e de reduzirem a quase nada os custos para a administração tributária e para os contribuintes, sem dar espaço para litígios.

Como mencionado no webinar da semana anterior, as críticas que são insistentemente feitas à adoção dessa nova base, reproduzidas adiante, não diferem daquelas que ocorrem sempre que uma inovação importante chega antes da hora, pois são violentamente rechaçadas. Elas acionam o botão do tempo e reproduzem automaticamente o que ocorreu em vários momentos em que isso aconteceu.

Com o avanço da revolução digital os modelos de organização dos negócios fogem ao padrão que se formou durante a era da revolução industrial, demandando uma mente aberta para questionar a irrelevância dos padrões que se consolidaram no passado.

Durante o predomínio da economia industrial a imagem de uma cadeia produtiva poderia ser associada a uma longa ferrovia que percorria milhares de quilômetros de distância com várias e demoradas paradas no meio do caminho até chegar ao destino.

DIÁLOGO PÚBLICO

Com o avanço da revolução digital, a imagem que surge poderia ser associada a uma roda viva, que não gira sempre no mesmo sentido, não segue um padrão predefinido e não está fisicamente localizada.

Com a mudança no modelo, cabe perguntar o que significa cumulatividade? Na ferrovia, o valor agregado ao produto cresce à medida que o trem se aproximava da parada final. Na roda viva ocorre o oposto, a parcela mais importante do valor ocorre quando a roda começa a girar, diminuindo rapidamente até ela completar a volta e parar. Como ela não está fisicamente localizada, qual é a referência para identificar a origem e o destino de uma determinada transação?

E como aferir a progressividade? A referência para observar esse quesito é uma rodovia de mão dupla, comparando o fluxo dos veículos que adentram o portão da Tesouraria, trazendo os recursos coletados pelo Estado, com o destino daqueles que saem. Isto é de onde vem o dinheiro e para onde eles vão. Em outras palavras a progressividade é mais eficaz quando se faz por meio do orçamento.

INCERTEZAS DEMANDAM A ADOÇÃO DE ESTRATÉGIAS

Agora não se trata apenas de buscar um caminho mais rápido para superar mais rapidamente os efeitos da crise. É essencial ver como o Brasil precisa se posicionar no cenário internacional para que o país recupere taxas de crescimento econômico que rompam a armadilha fiscal do baixo crescimento e vislumbre o rumo necessário para se juntar ao grupo dos mais desenvolvidos. Para isso, é necessário elaborar uma estratégia que oriente um planejamento e longo prazo e indique as prioridades a serem observadas na escolha das ações a serem adotadas para sua execução, observando as questões relacionadas à repartição de responsabilidades e à coordenação das atividades a cargo dos distintos entes da federação.

A importância de um plano estratégico, para orientar a saída da crise e a recuperação da economia, foi abordada em um documento preparado pelo Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEX) divulgado em dois de abril deste ano. Após uma detida análise da situação ele chama atenção, nas suas conclusões, para a relevância do papel do Estado, destacando a “centralidade de sua atuação como indutor e protagonista do grande processo de recuperação. e a necessidade de coesão nacional, de coordenação e de definição de estratégias eficazes e claras.”. E prossegue, “Do exposto conclui-se que será o Estado o grande protagonista dos processos de auxílio e de recuperação econômica, Para além da crise instalada, onde uma eficiente análise de risco se faz urgente, é necessário buscar, desde já, visualizar as oportunidades futuras, que historicamente se apresentam , em épocas de desafios como a atual “

Talvez inspirado neste documento, a Casa Civil da Presidência da República apresentou, em 20 de abril, a proposta de um plano intitulado Pro Brasil, que visava a mobilização de recursos para serem aplicados em obras públicas. A estimativa inicial mencionava que os recursos necessários para executar este plano seriam de R\$ 300 bilhões, dos quais R\$ 50 bilhões viriam de recursos públicos, sendo que R\$ 33 bilhões destes deveriam ser aplicados neste ano para ajudar na recuperação da economia e no desenvolvimento do país. No marco das restrições fiscais que o Brasil enfrenta e dos riscos envolvidos em propostas que contrariem as regras fiscais existentes, essa iniciativa foi posta de lado..

Para concluir retornamos aos princípios que orientaram a elaboração dos textos preparados para subsidiar este webinar: Prudência e Ousadia, sem perder de vista a Responsabilidade. Excesso de prudência pode nos amarrar ao passado e excesso de ousadia pode comprometer o futuro. **Um plano estratégico é o que falta para combinar de forma adequada esses dois ingredientes.**

O Brasil está há mais de trinta anos tentando remover pedras do caminho, mas como dizia o poeta mineiro, no meio do caminho tem uma pedra, mais uma e outras mais, que demandam uma estratégia para superar esses obstáculos e traçar a caminhada rumo ao futuro. **Para tanto, é preciso por em debate a Reforma do Estado, pois é a ele que cabe construí-la, tendo em conta os seguintes pilares. Quais são as responsabilidades do Estado? Como reunir os recursos necessários para exercê-las? Como assegurar o equilíbrio entra a repartição das responsabilidades e dos recursos na federação? E como adotar um modelo de gestão que promova a eficiência e a eficácia no exercício dessas responsabilidades.**

EPÍLOGO

Está na hora de o Brasil ir ao encontro de seu futuro. Há oitenta anos um emigrante que veio para o Brasil, de nome Stefan Zweigh, se encantou com o que aqui viu e publicou livro intitulado “Brasil, um País do Futuro

Desde então os brasileiros aguardam a chegada desse futuro, mas isso não acontecerá se não houver uma estratégia que indique o que precisamos fazer para aproveitar as oportunidades a serem exploradas para escapar da armadilha do baixo crescimento e fundamente a elaboração de um plano, para que num horizonte de duas décadas, ou menos, a nova geração de brasileiros possa se orgulhar de nosso país.