



23 DE MARÇO DE 2020

A Economia Global e a Pandemia: algumas lições da história

Por André Moreira Cunha, professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS

A gravidade da crise humanitária e socioeconômica derivada da pandemia do COVID-19 tem sido reconhecida universalmente [1]. Mesmo que contra seus instintos habituais, lideranças políticas, particularmente no mundo ocidental, adotam medidas cada vez mais contundentes para tentar mitigar seus efeitos. Estas são muitas e variadas e impressionam pela profundidade, na medida em que vão de encontro aos parâmetros normais de organização do convívio social nas modernas sociedades liberais. E, também, por se revelarem contrárias aos preceitos das políticas econômicas predominantes nos últimos quarenta anos. Um mapeamento preliminar destas iniciativas foi feito pelos professores da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, que também elaboraram um conjunto de diretrizes para mitigar os efeitos da crise no Brasil [2].

A restrição às liberdades individuais e a forte intervenção do Estado nos mercados não são novidades históricas. Em tempos de grande comoção, como em guerras, graves crises financeiras ou catástrofes naturais, os poderes constituídos impõem tais medidas como forma de preservar a coesão social e enfrentar os desafios que então se apresentam. Em guerras, por exemplo, há a convocação compulsória de combatentes, o uso direcionado para o esforço militar de bens e serviços considerados estratégicos e de instalações produtivas privadas, a introdução de racionamento para a população civil etc. Em crises financeiras, não são raros os episódios de nacionalização de bancos e outras empresas. Em democracias consolidadas tais medidas de exceção são revertidas com o tempo, passados os efeitos das respectivas crises. Já em países com instituições menos sólidas, as crises são oportunidades para que grupos específicos assumam o controle do Estado e, em nome da salvação nacional, busquem perpetuar medidas restritivas às liberdades democráticas.

Ainda em uma perspectiva histórica, grandes crises são catalizadoras de mudanças sociais, produtivas e tecnológicas. Estas são gestadas lentamente na antiga ordem social e se transformam em novo *status quo* diante das rupturas. Alguns exemplos são ilustrativos. O mapa sociopolítico ocidental foi redefinido por força das revoluções liberais – Gloriosa (Inglaterra), Americana e Francesa – e das Guerras Napoleônicas. A ruptura da velha ordem estamental e o redesenho dos Estados Nacionais modernos, com a divisão e a independência dos poderes, e a ideia de que “todos são iguais perante a lei” revelaram-se duradouras. E isto a despeito da reação do Congresso de Viena (1815) e da emergência eventual de regimes contrários aos princípios republicanos e iluministas disseminados por aquelas revoluções.

As duas grandes guerras mundiais da primeira metade do século XX, a crise de 1929 e a Revolução Russa tiveram efeitos disruptivos ainda mais intensos. As guerras e a crise financeira criaram as condições objetivas para a construção de novas políticas econômicas e regulatórias, e a disseminação de direitos às massas urbanas não proprietárias. Assim, com o tempo, os segmentos populacionais antes excluídos da fruição plena dos direitos herdados da era das revoluções (trabalhadores, mulheres e minorias raciais) passaram a ter direito ao voto e o acesso a uma ampla rede de proteção social (saúde, educação, aposentadoria etc.), especialmente na Europa Ocidental.

Com isso, os Estados Nacionais, que já haviam sido transformados pelas revoluções iluministas, passaram a ter funções ampliadas. Tipicamente, o orçamento governamental em tempos de paz previa gastos que não excediam os 10% do PIB até a primeira guerra mundial. Atualmente, a média da OCDE é superior a 30% do PIB. Para viabilizar a demanda crescente por serviços públicos nas modernas e complexas sociedades de mercado, os governos tiveram de adotar novos sistemas de tributação e as fontes de financiamento do Estado. Ganhou proeminência a taxaço progressiva sobre a renda e o patrimônio.

Tais mudanças não foram um obstáculo ao crescimento dos lucros privados e da produtividade. Pelo contrário, levaram o mundo ocidental avançado à sua idade de ouro. Por pelo menos uma geração, entre os anos 1950 e 1970, verificou-se a forte convergência entre dinamismo econômico e social e a redução das desigualdades. A vitalidade econômica e política das

democracias ocidentais no pós-segunda guerra foi decisiva para a vitória sobre a ameaça comunista. Vale dizer, foi o capitalismo regulado e socialmente inclusivo que derrotou o espectro totalitário e não a sua versão atual, desregulada e cada vez mais excludente.

A queda do Muro de Berlim e o desmonte da União Soviética materializaram uma nova virada histórica. Sem a ameaça do comunismo, os Estados nacionais ocidentais passaram a reduzir a rede de proteção financeira e social que garantiu o sucesso das democracias liberais. Não à toa, nas últimas décadas a instabilidade financeira e os problemas sociais e econômicos têm-se ampliado. O crescimento econômico é menor e mais volátil hoje do que na “idade de ouro”, as desigualdades se ampliaram e surgiram novos problemas, tais como as mudanças climáticas e demográficas e a emergência de novas tecnologias (inteligência artificial e robotização) que tornam o trabalho humano desnecessário. Como bem observa Yuval Harari, autor dos instigantes *Homo Sapiens* e *Homo Deus*, o grande desafio contemporâneo não é o da exploração do trabalho pelo capital, mas da redundância que o primeiro passou a ter diante do avanço tecnológico.

A crise financeira global e a consolidação da China como um poder global capaz de rivalizar, em muitos aspectos, com os Estados Unidos, introduziram novas nuances aos dilemas atuais. Os governos ocidentais responderam à crise de 2008-2009 com maciço socorro às grandes instituições financeiras que a provocaram. Por outro lado, deixaram desamparadas as famílias e as empresas de menor porte. O crescimento do desemprego, especialmente entre os mais jovens, a queda nas rendas do trabalho, a quebra das pequenas e médias empresas e a perda de vitalidade na oferta de serviços públicos universais e gratuitos se tornaram as sementes do rancor que se dissemina contra as instituições políticas tradicionais. Os espectros de nacionalismos belicosos e de autoritarismos de diferentes colorações ideológicas voltaram a assombrar o mundo contemporâneo.

O sucesso chinês, ao invés de ser considerado bem-vindo para a civilização global em gestação, passou a ser visto, por muitos, como uma ameaça ao *status quo*. Antes da pandemia, o agravamento das tensões geopolíticas entre Estados Unidos e China minava não somente o desempenho da economia global como, também, reduzia o espaço de cooperação em um mundo que necessita, mais do que nunca, de soluções coletivas para problemas comuns.

Agora, com a eclosão da pandemia, os cenários que se abrem tendem a ser ainda mais complexos e desafiadores. Os contornos do futuro serão dados pelas decisões que estão sendo (e que serão) tomadas em meio à crise. Por mais preliminar que seja qualquer avaliação neste momento e à luz da experiência histórica é possível indicar o que segue.

1. Os efeitos socioeconômicos da pandemia serão graves e longos. A desorganização das cadeias de produção e de consumo e a pressão sobre o fluxo de caixa das empresas e das famílias será mais intenso do que aquele observado recentemente, quando da crise financeira de 2008-2009. Por decorrência, a atuação governamental deverá ser maior e não poderá ficar restrita ao socorro de instituições financeiras.
2. Haverá forte elevação das dívidas públicas como proporção do PIB, assim como observado em momentos de guerra e de crises financeiras. Assim, por exemplo, a dívida pública dos EUA mais do que dobrou depois de 2009. O mesmo ocorreu em outros países. Todavia, e a despeito do reconhecimento de que este problema é relevante, o foco da atuação estatal no curto prazo se dividirá entre a preservar a coesão social e econômica e a manutenção do conservadorismo fiscal.
3. No primeiro caso, o tamanho da intervenção estatal deverá ser dado pela dimensão dos problemas em curso e não por parâmetros dados pelas políticas de austeridade. Estas simplesmente deixaram de ser relevantes, como já indicam as políticas anunciadas em países como Estados Unidos e Reino Unido, ambos considerados bastiões do conservadorismo fiscal. Para dar um exemplo, o governo britânico anunciou que irá pagar até 80% do valor dos salários neste momento de crise, para além dos já anunciados £ 330 bilhões (equivalente a 15% do PIB) em garantias para a sustentação dos setores endividados.
4. Alternativamente, muitos governos poderão optar por intervenções tímidas e pela continuidade das políticas de austeridade e de reformas pró-mercado. Vale dizer, baseadas na presunção de que as reduções de salários, da proteção social e dos esforços estatais por investir em infraestrutura física e humana irão induzir o setor privado a investir. Este pressuposto, que já não parecia ser válido antes da crise, tende a ser menos ainda com a pandemia.
5. Países que optarem pelo caminho da austeridade, sob a pressão das elites que não desejam pagar impostos proporcionais ao seu patrimônio, possivelmente terão maiores dificuldades de recuperação. As aparentes reformas pró-mercado revelar-se-iam, ao fim e ao cabo, como anti-mercado, por comprometerem os fundamentos de crescimento no longo prazo, quais sejam: investimentos robustos em capital físico, capital humano e em tecnologia. E, ademais, a busca da austeridade fiscal em meio à pandemia também põe em risco a ordem democrática.

6. Os anos que se seguiram à crise de 1929 são ilustrativos destas disjuntivas. Muitos países ficaram presos às políticas anteriores, de contenção fiscal e monetária, e sofreram mais. Ainda nesta quadra histórica, a profundidade da crise financeira gerou espaço para o avanço dos regimes totalitários. Somente após a Segunda Guerra e sob a ameaça da expansão comunista no Ocidente é que as nações de alta renda passaram a enfrentar com contundência o problema reorganização da economia e da sociedade.
7. Quaisquer que sejam as escolhas atuais, sabemos que os esforços governamentais para combater os efeitos da pandemia vão gerar custos e, com isso, elevar a relação dívida/PIB. Este problema, importante, mas secundário no contexto geral, poderá ser equacionado por políticas de longo prazo. Aqui a disjuntiva será entre a tentativa de se voltar ao passado recente, onde as políticas de austeridade reduziram os investimentos sociais para, com isso, preservar as camadas de alta renda da tributação; ou a oportunidade de desenhar novos sistemas fiscais, robustos o suficiente para financiar as demandas sociais sem comprometer a motivação-lucro da livre iniciativa. Nos anos do pós-guerra isso foi feito. A tributação progressiva foi instituída sobre a renda e o patrimônio sem que o crescimento do lucro e da produtividade tivesse sido comprometido.

Em síntese, a pandemia em curso é extremamente grave. Ela pode comprometer o bom funcionamento dos mercados e das instituições democráticas. Ademais, tem o potencial de acelerar as mudanças que já se prenunciavam sobre as formas de produzir e de consumir em sociedades altamente integradas do ponto de vista produtivo e tecnológico. Problemas que já seriam graves antes, como a desigualdade crescente, a redundância na demanda por trabalho, o aquecimento global e a desconfiança dos indivíduos nos poderes constituídos e na democracia, podem se tornar ainda mais disruptivos. Isto porque a construção de soluções para tais desafios envolveria a busca de cooperação internacional e o redesenho das políticas públicas (do gasto público e do seu financiamento) e das instituições herdadas das revoluções liberais dos séculos XVIII e XIX.

Antes da pandemia, o predomínio dos interesses rentistas e das políticas de austeridade eram obstáculos poderosos para a conformação de trajetórias robustas e sustentáveis de crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental. Depois dela, há chances de avanços ou de retrocessos. O que dificilmente haverá é a volta linear ao passado. A história nos ensina que nenhuma crise grave deixou de produzir profundas mudanças sociais, políticas e econômicas.

O tempo histórico se acelerou com a pandemia COVID-19. As sociedades terão a oportunidade de se reinventarem em busca de um futuro coletivo melhor. Este envolveria um equilíbrio maior entre os interesses privados e as necessidades sociais, posto que os primeiros não geram, de forma automática e espontânea, os segundos. A atuação estatal é necessária e deve ser pautada pela eficiência, transparência e pelos princípios republicanos e iluministas. Alternativamente, as sociedades poderão ficar presas aos parâmetros (e aos interesses) de um passado que já não cabe no presente e, menos ainda, no futuro.

[1] Para detalhes sobre as fontes bibliográficas e de dados aqui citados ver: Piketty, T. *Capital and Ideology*, Harvard University Press, 2020; Diamond, J. *Upheaval: Turning Points for Nations in Crisis*, Little, Brown and Company, 2019; Evans, R. J. *The Pursuit of Power: Europe 1815-1914*, Penguin Books, 2017.

[2] Ver o Manifesto dos Professores da FCE em: <https://www.ufrgs.br/fce/professores-da-ufrgs-lancam-manifesto-com-diretrizes-para-combate-a-pandemia-do-novo-coronavirus/>

📌 INFORMAR ERRO

📄 ANÁLISE: CONJUNTURA NACIONAL E CORONAVÍRUS

ARTIGO