

Núcleo de Informação e Pesquisa
Gabinete Ampliado de Crise
Governo do Estado do Rio de Janeiro
NOTA TÉCNICA
“Setores Econômicos”

Rio de Janeiro, 13 de abril 2020.

Até o presente momento a estratégia escolhida para o enfrentamento da pandemia tem sido o isolamento social e a proibição de toda atividade econômica tida como não-essencial. O enorme custo sócio-econômico associado a essa estratégia torna imprescindível o planejamento de uma estratégia para eventual saída, com o relaxamento controlado das restrições. Este é o propósito desta nota.¹

Para tanto, dividiremos nossa discussão em 4 aspectos julgados centrais à estratégia de relaxamento das restrições: i) comunicação; ii) seleção e adaptação de atividades liberadas; iii) mobilidade urbana; e iv) exercício seguro de atividades essenciais.

Considerações Iniciais

Há, no nosso entendimento, um consenso acerca dos riscos de uma segunda onda caso as restrições ora em vigor sejam retiradas sem que um conjunto de regras para o exercício da vida social em um ambiente de risco de contaminações seja imposta.

De todas as estratégias ora em consideração, as que nos parecem mais promissoras envolvem testagem em grande escala e isolamento seletivo. Ainda que não sejam estratégias

¹ Não está no escopo da nota a discussão sobre o momento ideal de relaxar restrições. Nosso objetivo aqui é somente o de desenhar uma estratégia para quando for viável o relaxamento das restrições este se dê de forma planejada.

baratas, as melhores estimativas indicam valores uma ordem de magnitude menor do que os custos sócio-econômicos associados às restrições em vigor.

Há, porém, uma grande limitação que é a disponibilidade de uma quantidade suficiente de testes em um curto horizonte de tempo. Assim, as propostas aqui apresentadas não têm a pretensão de substituir estas, mais promissoras, estratégias focalizadas. Idealmente, as complementariam.

Sumário das Propostas

Em resumo, o que temos em mente é:

i) Para facilitar a comunicação sobre o nível de restrição das atividades, um sistema de “bandeiras” semelhante ao utilizado pelo setor elétrico deve idealmente ser usado. A tomada de decisão e comunicação segue um formato semelhante ao já adotado no Grupo de Contingência criado no Estado do Ceará para lidar com as consequências das secas. É crucial que cada reunião periódica indique não somente a decisão atual, mas também a tendência para facilitar o planejamento.

Desde o início, a comunicação deve indicar a possibilidade tanto de afrouxamento quanto de aperto emergencial de restrições. Também deve idealmente apontar, mesmo na ausência de um compromisso a uma regra de transição pré-definida, quais indicadores principais baseiam as decisões correntes e devem ser monitorados para decisões futuras.

ii) No que concerne aos setores a serem liberados, nossa visão é que, excetuados as atividades com altíssimo risco de propagação (*super spreaders*) o foco deva estar em regras de funcionamento de todas as atividades e não na determinação central de que atividades permitidas ou adormecidas. Isso tem não somente o impacto de garantir que todas as atividades sejam feitas de forma mais segura, mas também de fazer com que os setores incapazes de cumprir as restrições se auto excluam.

iii) Além da mudança nos procedimentos de higienização, a questão fundamental para redução da disseminação do vírus quando do uso de transportes coletivos está na redução da concentração. Para atingir isso, uma grande expansão na oferta de transporte parece ser a medida mais realista em curto prazo. Outras medidas como mudança nas rotas com eliminação de hubs,

peak-load pricing e reorientação de horários de funcionamento de atividades diversas para reduzir a concomitância dos deslocamentos podem ser usadas.

iv) Cabe finalmente dizer que, para nós, a ação mais importante para o curto prazo é a definição clara de regras para o exercício seguro de TODAS as atividades, inclusive as ditas “essenciais”, atualmente permitidas. A regulação específica a partir das diretrizes gerais para os setores essenciais e sua fiscalização constituem também uma importante preparação para a demanda regulatória que virá quando do relaxamento das restrições para o exercício das atividades econômicas.

Comunicação e Previsibilidade

Para que a atividade econômica possa ocorrer de forma relativamente organizada é crucial que as pessoas tenham a capacidade de planejar. O planejamento, por sua vez, requer algum grau de previsibilidade. A questão é como fazer isso em um cenário de evolução rápida e incerta? As políticas de restrição às atividades econômicas são neste ambiente motivadas por mudanças na dinâmica do contágio que são de difícil previsão. Essa é uma parte intrínseca da incerteza a que nos referimos.

Para que a política pública reduza ou pelo menos não amplifique a incerteza é imprescindível que seus objetivos e a forma como persegue esses objetivos sejam claramente comunicados. É também importante que se tenha a clareza de que as políticas são conduzidas a partir de critérios técnicos.

Um bom exemplo de instituição desenhada com o duplo objetivo de orientar e comunicar de forma clara as decisões de políticas públicas é o Comitê de Política Monetária - COPOM. O COPOM se reúne periodicamente com o mandato de determinar a taxa SELIC. A escolha da taxa SELIC tem por objetivo manter a taxa de inflação dentro de bandas pré-definidas conhecidas por todo o público. A decisão é tomada pelos membros do COPOM por votação após reuniões com a área técnica, em que as informações necessárias para a tomada de decisão são apresentadas aos membros votantes. Ao final da reunião, a decisão é comunicada. Em um prazo não superior a seis dias uma ata explicando as razões para a decisão e a tendência para a próxima reunião é divulgada.

Em contraste com a simplicidade do mandato do COPOM, a missão dos gestores públicos na administração da crise atual não é definida pela determinação do valor de um único instrumento, mas envolve a definição de várias regras de comportamento da sociedade. Para simplificar a comunicação o que propomos é um sistema de “bandeiras” (e.g., verde, amarela, laranja, vermelha) associado a graus distintos de restrição de atividades. Seriam monitorados indicadores da dinâmica da epidemia (indicadores de internações, infecções, recuperações), da utilização da capacidade do sistema de saúde e indicadores econômicos como emprego e fração da população em condição de vulnerabilidade.

No que concerne à composição de um possível comitê de gestão da crise da Covid-19, o Grupo de Contingência para gestão da crise hídrica do Governo do Estado do Ceará oferece, na nossa visão, um modelo mais próximo do que o COPOM. O Grupo de Contingência se reúne no palácio do Governo do Estado e conta com a participação de: representante da Casa Civil, representante da FUNCEME (que provê as previsões meteorológicas), representante das áreas de gestão de recursos hídricos para informar sobre as condições da demanda e dos equipamentos, e representante dos secretários municipais. No auge da seca, o Governador do Estado também participava das reuniões semanais do Grupo de Contingência.

À semelhança do que ocorre com as previsões sobre o comportamento da curva epidemiológica, muitas decisões do Grupo de Contingência dependem de previsões meteorológicas, com todas as suas reconhecidas limitações. A outra parte da incerteza diz respeito à dinâmica das condições econômicas.

Idealmente o gabinete da crise se reuniria com periodicidade bem definida, por exemplo, semanalmente para, de posse desses indicadores, decidir sobre a bandeira que valeria para o próximo período. Vale notar que reuniões extraordinárias podem acontecer e isso deve ser esperado e anunciado. As reuniões seriam acompanhadas de comunicações (atas) esclarecendo as razões para a decisão e indicando a tendência para as próximas semanas.

Além do COPOM e do Grupo de Contingência do Estado do Ceará um sistema de comunicação nesses moldes é muito próximo do sistema de comunicação utilizado pelo Federal Reserve Americano.

Seleção de Atividades Liberadas

A ideia de que possamos fazer a micro-gestão das atividades que podem ser realizadas, parece-nos incompatível com a capacidade de qualquer autoridade central em reunir e processar informação em prazo tão curto. Não somente, a micro-gestão é indesejada pois requer estratégias de *enforcement* inaceitáveis em uma sociedade livre, como fica sujeita às consequências indesejadas, não previstas por um planejador com conhecimento imperfeito das condições e necessidades dispersas. Como posto por Debraj Ray em artigo recente, uma sociedade livre e democrática não pode criminalizar a luta pela sobrevivência.

Assim, o que propomos é que, o estado -- sob a orientação de infectologistas, da vigilância sanitária e da delegacia regional do trabalho -- imponha regras para o exercício das várias atividades de acordo com cada nível do sistema de “bandeiras” discutido acima. Isto aconteceria sem que uma proibição atividade-a-atividade fosse feita, exceto, talvez para os casos mais óbvios (grandes concentrações, por exemplo, jogo do Flamengo no Maracanã).

Há duas vantagens importantes desta abordagem. Primeiro, mesmo as atividades atualmente liberadas passariam a ser realizadas com um grau maior de controle para que o nível de transmissão da doença não apresentasse crescimento. Segundo, as atividades que não conseguiriam se enquadrar nas normas estabelecidas se auto excluiriam. Isto é, o governo não precisaria micro gerenciar quais atividades devem funcionar ou não, as firmas sem condições de se adaptar às normas da bandeira naquela semana (ou quinzena) optariam por fechar as portas nesse período.

Para tornar menos abstrato o que temos em mente, considere uma regra do tipo: uma atividade só pode ocorrer se gerar uma concentração de até uma pessoa por cada 9 metros quadrados. Isso implicaria em que, por exemplo, teatros só podem funcionar com 10 por cento da capacidade. Isso naturalmente seria inviável do ponto de vista econômico para o teatro e faria com que salas de teatro e cinema optassem por não funcionar. E se optarem por funcionar, o estariam fazendo em condições de contágio reduzido.

No que concerne à implementação prática da ideia, poder-se-ia seguir o modelo já utilizado em regulação ambiental. Primeiro, os *super spreaders* seriam identificados. Essas atividades permaneceriam proibidas. Em seguida, as atividades ditas de baixíssimo potencial impacto na difusão da doença, uma vez identificadas poderiam voltar a ser exercida desde sujeita a auto regulação para garantir a adequação aos princípios gerais de segurança definidos para todas as atividades. Todas as demais atividades voltariam sujeitas a regulamentação específica de adequação às normas de segurança. As normas específicas poderiam ser propostas por cada setor e avaliadas pelo órgão responsável, priorizando as atividades com maior impacto econômico e social.

Assim, como restaurantes podem funcionar de forma segura? Espaçamento de mesas? Ambiente arejado? Critérios para a Cozinha? O setor poderia propor diretamente ou em conjunto com o órgão responsável uma regulação que permitisse a adequação às normas que garantem a baixa taxa de transmissão.

A implementação sugerida tem algumas vantagens e algumas desvantagens com relação à solução mais simples de permitir que todas as atividades voltem desde que possam ser exercidas de acordo com as diretrizes da vigilância sanitária e do ministério público do trabalho. A principal desvantagem é a possibilidade de demora na avaliação das propostas de funcionamento das áreas, o que atrasaria a volta ao funcionamento de atividades de baixo potencial de contaminação.

As duas principais vantagens seriam primeiro que a liberação gradual dos setores seria, em princípio, mais segura, segundo que a saída envolveria maior segurança jurídica se respaldada pelos órgãos reguladores.

É importante, porém, ressaltar um risco associado à liberação muito lenta de atividades. Ao atrasar a liberação de uma atividade pode-se produzir o efeito colateral de deixar que toda a demanda pelo produto associado à atividade seja ofertada por aqueles que estão dispostos a correr o risco de ignorar a lei e, portanto, as diretrizes gerais de volta às atividades. Não se quer impedir que uma atividade fosse exercida com um grau de segurança sob o qual se tenha dúvida para vê-la sendo exercida por aqueles dispostos a ignorar qualquer norma.

Vale ter em mente que em qualquer circunstância a volta à atividade vai requerer uma elevação do monitoramento. É importante contar com o apoio da população, provendo informações e canais de comunicação para denúncia de atividades que estejam sendo exercidas de forma incompatível com as diretrizes.²

Mobilidade Urbana

A questão de mais difícil solução para cidades de grande porte é a mobilidade urbana. É no transporte público que vemos normalmente as principais aglomerações sem que o necessário espaçamento entre as pessoas seja viável. Pensamos em três ações possíveis (e não excludentes).

Primeiro, aumentar a oferta de transporte público (frequência de trens, ônibus e metrô) para reduzir a densidade de passageiros dentro do transporte público. Para tanto, o governo precisa impor um limite máximo de densidade de passageiros em todos os modais de transporte. O não cumprimento de tais limites deve gerar multas e sanções severas às empresas e concessionárias. A densidade é de fácil monitoramento e deve ser acompanhada diariamente.

Segundo, não incentivar congestão em horários de pico. Há duas soluções aqui, não excludentes. A solução clássica para evitar congestões é implementar uma tarifa de congestão, ou *peak-load pricing*. Aqui o preço da tarifa de transporte varia conforme o nível de congestão esperada em diferentes horários, com tarifa mais cara no horário de pico e mais barata no horário de baixa demanda. A tarifa mais cara desmobiliza a população a usar o transporte público naquele horário. Esse sistema é usado, por exemplo, em Singapura, Londres e Washington, para controlar o número de passageiros usando transporte público no horário de *rush*. Tarifas diferenciadas podem ajudar a reduzir a aglomeração no transporte público. Para mitigar o impacto sobre a renda dos grupos desfavorecidos, a taxa de congestão (isto é, a diferença entre a tarifa no horário de pico e a tarifa regular) pode ser creditada no RioCard do próprio usuário em 2021.

² O tipo de monitoramento que temos em mente assemelha-se a uma versão mais moderna, fazendo uso de canais digitais e smartphones, do monitoramento com apoio da população sugerido à época do Plano Cruzado, como captado pela alcunha “fiscais do Sarney”.

A outra solução para reduzir a congestão em horários de pico é a limitação na quantidade de usuários em um sistema (trem ou metrô) em dado momento do tempo. Isso implicaria a necessidade de um controle em tempo real do número de passageiros em dado sistema e a limitação da entrada de novos passageiros no momento em que a capacidade segura de operação fosse atingida. Se não houvesse incerteza quanto à resposta dos passageiros ao sistema de *peak-load pricing*, esse tipo de medida não seria necessário. Porém pode ser fundamental para garantir com certeza absoluta que a operação dos sistemas ocorre em níveis seguros. Um risco aqui é a possibilidade de aglomeração e filas nas entradas das estações, mas imaginamos que essa aglomeração, em geral, ao ar livre tenha impacto menor em termos de contaminação do que a superlotação nos carros de trem e metrô. Um sistema de *peak-load pricing* bem ajustado irá naturalmente mitigar esse problema de superlotação em horários de pico. Porém, até que o mecanismo de *peak-load pricing* esteja bem calibrado, é necessário que próprio sistema tenha um mecanismo que garanta a operação em um nível seguro.

Uma segunda possibilidade para reduzir a congestão é o uso de diferentes turnos de trabalho. O governo pode coordenar o escalonamento do horário de entrada no trabalho em diferentes setores. A ideia aqui é distribuir o início, e conseqüentemente o fim, da jornada de trabalho para reduzir a pressão no sistema de transporte no início e no final do dia. Por exemplo, laboratórios e consultórios médicos abrindo às 8:00h, comércio alimentação às 8:30h, comércio vestuário, empresas de contabilidade, advocacia e consultoria às 10:00h e demais negócios às 9:00h. Essa não precisa ser uma imposição do governo, as próprias firmas e empregados devem ter interesse em aderir o escalonamento do horário.

Terceiro, um ponto fundamental é a mudança na regulação tanto do uso quanto dos cuidados que as concessionárias devem tomar. Em especial, as normas de higienização do equipamento. É necessária a higienização regular dos interiores dos vagões e carros durante todo o dia, com foco nas barras e corrimãos. Disponibilização de álcool gel nas plataformas. Reforço à exigência de passageiros andarem todos sentados em ônibus, exigência de que passageiros usem máscaras dentro das estações de trem e metrô. Como discutimos anteriormente, a vigilância

sanitária e infectologistas devem dizer o que é possível de ser feito nessa dimensão para reduzir o contágio.

Novamente, a gradação dessas medidas pode acompanhar as bandeiras. Tanto a densidade do sistema de transporte, a tarifa de congestão e as medidas fitossanitárias podem ser aliviadas ou endurecidas de acordo com a evolução do quadro epidemiológico.

Exercício Seguro de Atividades Essenciais

Atualmente, várias atividades consideradas essenciais estão autorizadas a serem exercidas. Se a essencialidade dessas atividades justifica a autorização do seu exercício, isso não quer dizer que a forma desse funcionamento não deva ser submetida aos critérios aplicáveis às demais atividades, sempre que possível.³

A orientação de que mercados limitem o número de clientes, exijam uso de máscaras, e outras medidas podem ser a forma de operação compatível com as diretrizes gerais a serem impostas nas demais atividades quando do relaxamento das restrições de funcionamento.

Neste momento, em que diretrizes gerais para o exercício de atividades econômicas são definidas, a sua aplicação para a regulação do exercício das atividades essenciais cumpre o duplo papel de elevar o nível de segurança atual e preparar os órgãos reguladores e fiscalizadores para a tarefa mais ampla que terão quando mais atividades forem permitidas. Além disso, a definição de diretrizes gerais e regulações específicas devem ajudar na conscientização das pessoas sobre normas de higiene eficazes para diminuição da probabilidade de contágio. Na nossa visão, a criação das diretrizes e aplicação às atividades atualmente autorizadas deve ser a prioridade da ação da autoridade sanitária no momento.

Considerações Adicionais

Primeiro, como já mencionamos em documento anterior, “*laissez faire*” não é o mesmo que “*business as usual*”. Independentemente de regulação, o medo da contaminação já gera

³ Certamente, não vamos impedir agentes de segurança de terem manterem contato físico com o público se isso for absolutamente necessário.

incentivos para a redução da demanda por muitos bens e serviços, bem como da oferta de trabalho. Combinados, esses efeitos levam a uma significativa contração da atividade econômica. A necessidade de regulação da atividade em um momento de pandemia é devida ao reconhecimento de que as pessoas não ajustam o suficiente seu comportamento, por subestimar ou ignorar o impacto deste na probabilidade de contaminação dos demais (uma externalidade no jargão econômico).

A mudança natural de comportamento por medo de contaminação é uma consideração importante quando pensamos na volta a atividade. Aqui também o aval dos órgãos reguladores pode ser importante para que a confiança no consumo seguro retorne.

O maior controle do comportamento da epidemia, a redução do risco de contágio e quaisquer informações pessoais sobre contato prévio e possível imunização facilitam a retomada da confiança das famílias e firmas. Por esses motivos, um sistema de testagem em grande escala, rastreamento de contatos e isolamento focalizado serve como um complemento de grande efetividade às medidas com enfoque particular na retomada econômica.

Carlos Eugênio L. da Costa

Felipe Iachan