



Cadernos

nº 85

Sumário Executivo

Implicações da descoordenação entre as esferas federal e estadual na condução de políticas públicas de combate à pandemia da COVID-19 no Brasil

Geraldo Sandoval Góes

Luan Borelli

Coleção: Covid Fast Track



Sumário

Executivo

O objetivo deste trabalho é investigar as potenciais consequências da descoordenação entre as esferas federal e estadual na determinação das medidas de combate à pandemia da COVID-19 no Brasil. A fim de identificá-las, é aplicado o modelo SIR-macro proposto por Eichenbaum et al. (2020), em sua forma completa, a cinco estados selecionados por Borelli e Góes (2020), a saber, São Paulo (SP), Amazonas (AM), Ceará (CE), Rio de Janeiro (RJ) e Pernambuco (PE). O modelo SIR-macro estende o modelo epidemiológico clássico SIR (acrônimo para Suscetíveis, Infectados e Recuperados) proposto originalmente por Kermack e McKendrick (1927), incorporando a ele a interação entre as decisões econômicas e as taxas de infecção. Neste novo modelo estendido, as decisões dos agentes em abrir mão de consumo e de horas de trabalho reduzem, por um lado, a severidade da epidemia (medida em número total de mortes), mas agravam, por outro lado, o tamanho da recessão econômica dela resultante.

Uma importante característica desse modelo é que o seu equilíbrio competitivo não é socialmente ótimo. A população infectada pelo vírus não internaliza por completo o efeito de suas decisões de consumo e trabalho na disseminação do vírus. Para lidar com essas externalidades infecciosas, as autoridades públicas podem adotar políticas de contenção que reduzam o consumo e as horas trabalhadas pelos agentes. Reduzindo as interações econômicas dos agentes, essas políticas de contenção exacerbam, por um lado, as recessões, mas reduzem, por outro, a quantidade de mortes resultante da epidemia.

Na determinação dessas políticas de contenção, o presente trabalho considera dois cenários distintos: um de coordenação e outro de descoordenação. No cenário coordenado, as autoridades públicas adotam trajetórias de políticas de contenção distintas para os estados selecionados, determinadas de forma descentralizada, com base em suas características particulares. No cenário descoordenado, todos os estados adotam uma única trajetória comum de políticas de contenção, determinada de forma centralizada, com base em características de nível federal, de maneira completamente descoordenada das realidades próprias e particulares de cada estado.

O trabalho inicia analisando exclusivamente as trajetórias de políticas de contenção otimizadas para esses dois diferentes cenários. Os resultados mostram que a trajetória descoordenada erra em relação às trajetórias coordenadas em nível estadual em duas principais dimensões: em primeiro lugar, prescrevendo uma elevação das taxas de contenção até níveis inferiores ao ideal para todos os cinco estados considerados; e, em segundo lugar, prescrevendo tanto o aperto quanto o relaxamento dessas medidas com grande atraso em relação ao momento ideal, prescrito pelo cenário coordenado, para cada um dos cinco estados considerados.

Observa-se também que os erros de condução de políticas decorrentes da descoordenação demonstram-se notadamente maiores para alguns estados, enquanto menores para outros. Em particular, os estados que menos sofreriam erros de condução de política em decorrência da descoordenação seriam os estados do Rio de Janeiro (RJ) e de São Paulo (SP), enquanto os que mais sofreriam seriam os estados do Ceará (CE), do Amazonas (AM) e de Pernambuco (PE).

Tendo constatado que uma política de contenção determinada em nível federal, descoordenada com as particularidades estaduais, representaria erros de condução de política em nível estadual, prossegue-se para a verificação das implicações objetivas, epidêmicas e macroeconômicas, que poderiam resultar da descoordenação. Com esse objetivo, são construídas análises contrafactuais em que os estados adotam, em vez de trajetórias ótimas de taxas de contenção coordenadas computadas com base em suas próprias características, a trajetória da taxa de contenção descoordenada, computada desconsiderando as particularidades dos estados.

Inicialmente, é efetuada uma análise qualitativa dos resultados. Verifica-se que a adoção de uma política de combate à epidemia descoordenada em relação às particularidades estaduais implica, segundo o modelo utilizado, consequências qualitativas bastante gerais em relação ao cenário coordenado, entre elas:

1. maiores picos das populações infectadas, ocorrendo mais cedo;
2. maiores picos das taxas de mortalidade, ocorrendo também mais cedo;
3. recessões econômicas menos profundas, porém mais prolongadas e de mais lenta recuperação, com a descoordenação potencializando, ainda, a ocorrência de recuperações em formato de 'U' ou 'W', em detrimento das recuperações em formato de 'V', características do cenário coordenado;
4. menor quantidade de infectados ao fim da epidemia, porém com maior quantidade de mortes acumuladas.

Ainda que os resultados qualitativos tenham se demonstrando bastante similares entre os estados, especialmente no que tange à direção dos efeitos, quando analisados quantitativamente, em maior profundidade, apresentam magnitudes bastante distintas.

Na análise quantitativa dos resultados, os efeitos gerais da descoordenação mostram-se substancialmente mais graves nos estados do Amazonas (AM), de Pernambuco (PE) e do Ceará (CE), quando comparados aos estados de São Paulo (SP) e do Rio de Janeiro (RJ). Essa heterogeneidade nos efeitos se mostra particularmente mais acentuada quando analisada em relação ao número total de mortes resultante das epidemias, indicando que as principais consequências da descoordenação sobre os estados mais vulneráveis são de caráter, acima de tudo, sanitário.

A respeito de todos esses resultados, cabem ao menos dois *caveats*. Em primeiro lugar, evidente é que existem nuances difíceis de serem captadas, uma vez que a descoordenação pode se dar em vários níveis e de diferentes formas. Com efeito, a forma como a descoordenação dos entes estaduais e federais foi modelada no presente trabalho não é a única forma possível de endereçar o problema. Não obstante tendo nosso trabalho apresentado dois cenários que refletem extremos opostos, argumenta-se que, por meio dos resultados, tornou-se possível avaliar os potenciais máximos das consequências da descoordenação, ao menos na forma em que foi considerada neste trabalho, e como esses potenciais difeririam entre estados do país de naturezas bastante distintas.

Em segundo lugar, um conjunto limitado de apenas cinco estados brasileiros foi considerado para a obtenção dos resultados, tendo sido as conclusões gerais sobre os efeitos da descoordenação a partir daí extrapoladas. Quanto a esse aspecto, argumenta-se que os cinco estados selecionados abarcam um domínio de diferentes características demográficas, geográficas, sociais e econômicas amplo o suficiente para permitir a generalização dos resultados para os demais estados do país, ao menos à luz do modelo considerado.

Efetuada essas ressalvas, os resultados do trabalho alertam para a importância da coordenação das autoridades públicas, responsáveis pela determinação das políticas de combate à epidemia, com as particularidades do país em nível estadual. Na impossibilidade de perfeita coordenação, nossos resultados alertam para a importância de maior atenção aos estados de maior grau de idiosincrasia – isto é, de características mais distantes da realidade agregada federal –, que, ao que indicam as evidências apresentadas, seriam os mais afetados pela descoordenação. Os resultados concluem, portanto, como lição, que a desconsideração da importância da coordenação pode acarretar substancial agravamento das consequências econômicas e, principalmente, sanitárias resultantes da pandemia. Considera-se que esses resultados podem ser válidos não apenas para a ocasião da pandemia da Covid-19, como também para eventuais crises epidêmicas futuras, sejam elas de maior ou de menor porte.