

BRASIL DIANTE DA CRISE DA COVID-19

OLHARES E REFLEXÕES

ANA MARIA RITA MILANI
MARIA AMELIA JUNDURIAN CORÁ
RODRIGO DE PEREYRA DE SOUZA COELHO
(ORG.)

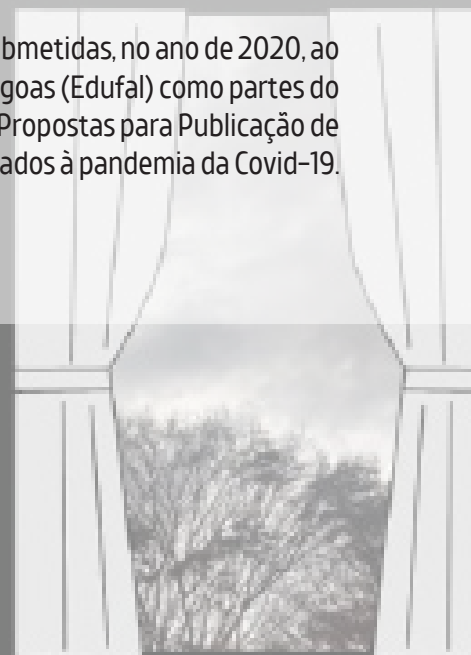
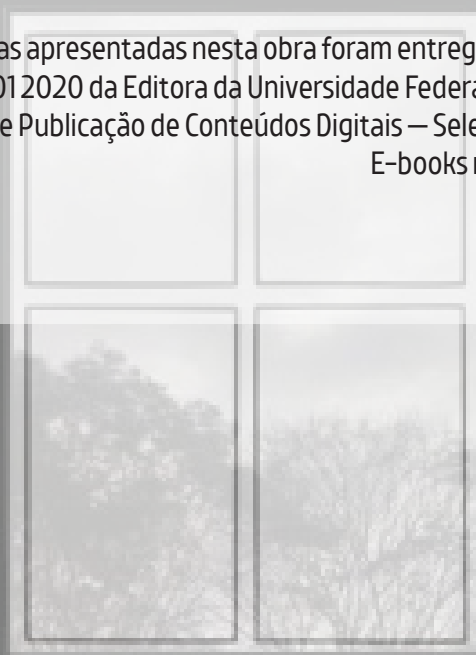
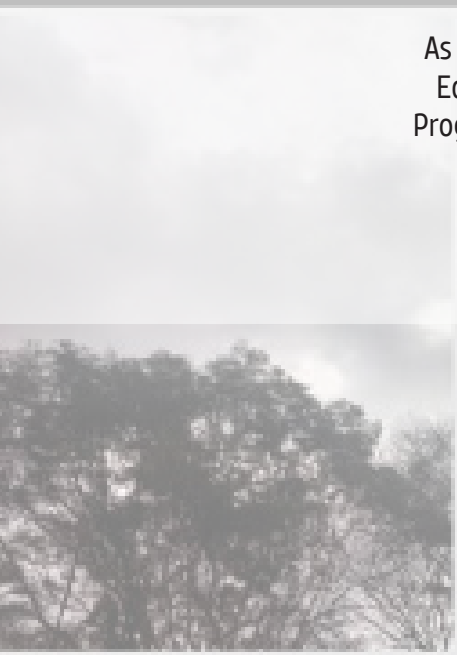


 **Edufal**

ANA MARIA RITA MILANI
MARIA AMELIA JUNDURIAN CORÁ
RODRIGO DE PEREYRA DE SOUZA COELHO
(ORG.)

BRASIL DIANTE DA CRISE DA COVID-19: OLHARES E REFLEXÕES

As pesquisas apresentadas nesta obra foram entregues e submetidas, no ano de 2020, ao Edital N° 012020 da Editora da Universidade Federal de Alagoas (Edufal) como partes do Programa de Publicação de Conteúdos Digitais – Seleção de Propostas para Publicação de E-books relacionados à pandemia da Covid-19.



 **Edufal**
Editora da Universidade Federal de Alagoas

Maceió, 2021



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS

Reitor

Josealdo Tonholo

Vice-reitora

Eliane Aparecida Holanda Cavalcanti

Diretor da Edufal

José Ivamilson Silva Barbalho

Coordenação editorial

Fernanda Lins

Conselho Editorial Edufal

José Ivamilson Silva Barbalho (Presidente)

Fernanda Lins de Lima (Secretária)

Adriana Nunes de Souza

Bruno Cesar Cavalcanti

Cicero Péricles de Oliveira Carvalho

Elaine Cristina Pimentel Costa

Gauss Silvestre Andrade Lima

Maria Helena Mendes Lessa

João Xavier de Araújo Junior

Jorge Eduardo de Oliveira

Maria Alice Araújo Oliveira

Maria Amélia Jundurian Corá

Michelle Reis de Macedo

Rachel Rocha de Almeida Barros

Thiago Trindade Matias

Walter Matias Lima

Projeto gráfico: Mariana Lessa

Diagramação: Janielly Almeida

Imagem da capa e contracapa: Mariana Corá

Apoio de Produção: Janielly Almeida

Catálogo na fonte

Universidade Federal de Alagoas

Biblioteca Central

Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Jone Sidney A. de Oliveira – CRB-4 - 1485

B823 Brasil diante da crise da covid-19 [recurso eletrônico] : olhares e reflexões / organizadores Ana Maria Rita Milani, Maria Amélia Jundurian Corá, Rodrigo de Pereyra de Souza Coelho. – Maceió, AL: EDUFAL, 2021.
213 p. : il.

E-book.

Inclui bibliografias.

ISBN 978-65-5624-020-6

1. Covid - 19. 2. Pandemia. 3. Políticas Públicas – Aspectos Sociais. I. Milani, Ana Maria Rita. II. Corá, Maria Amélia Jundurian. III. Coelho, Rodrigo de Pereyra de Souza.

CDU: 616-036.21

Editora afiliada



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA
DE EDITORAS UNIVERSITÁRIAS

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (Art.196, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 8

Ana Milani

Maria Amélia Jundurian Corá

Rodrigo Pereyra de Sousa Coelho

PARTE I

Estado, políticas públicas e aspecto social necessidade de reformulação do debate

**1. ATÉ QUE PONTO A EMERGÊNCIA SANITÁRIA, SOCIAL E ECONÔMICA
PROVOCADA PELA COVID-19 SEPULTOU O ESTADO E AS POLÍTICAS
NEOLIBERAIS?** 13

Rodrigo Gameiro Guimarães

Valdemir da Silva

**2. ENTRE O NEGACIONISMO E A INCAPACIDADE: DESAFIOS ÀS
POLÍTICAS PÚBLICAS NO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA**..... 31

Rodrigo Pereyra de Sousa Coelho

Daniel Arias Vazquez

**3. BRASIL E A CRISE DA COVID-19 NO ASPECTO SOCIAL: AUMENTO DA
POBREZA E DA VULNERABILIDADE SOCIAL**..... 45

Ana Maria Rita Milani

**4. COMO A CRISE SANITÁRIA DE COVID-19 PODE IMPACTAR A
SEGURANÇA PÚBLICA?** 57

Emerson Oliveira do Nascimento

PARTE II

Nordeste brasileiro diante da Covid-19

5. A ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO NORDESTE E OS CONFLITOS COM O GOVERNO FEDERAL: UM PANORAMA DO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19 NOS ESTADOS NORDESTINOS 76

Luciana Santana

Helga Almeida

Vitor Eduardo Veras de Sandes Freitas

Olivia Cristina Perez

6. A VULNERABILIDADE DOS MUNICÍPIOS NORDESTINOS PERANTE A COVID -19 90

Bruno Setton Gonçalves

Emerson Sousa

7. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM MOEDA SOCIAL DIGITAL: UMA ALTERNATIVA PARA O ENFRENTAMENTO DOS DESAFIOS TRAZIDOS PELA COVID-19 108

Marconi Tabosa de Andrade

Carolina Raquel Duarte de Melo Justo

PARTE III

Sociedade civil diante da Covid-19

8. A INFORMALIDADE DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOBRE A ECONOMIA INFORMAL NAS MATÉRIAS JORNALÍSTICAS E AÇÕES GOVERNAMENTAIS 127

Luciano Mendes

Fabiano Santana dos Santos

9. OS IMPACTOS DA COVID-19 SOBRE A POPULAÇÃO NEGRA DO BRASIL 150

Acúrcio Castelo David

10. OLHAR FEMININO NAS PRODUÇÕES DAS ARTES DURANTE A PANDEMIA: REFLEXÕES E PRÁTICAS 163

Maria Amelia Jundurian Corá

Angela Christina Lucas



**11. O ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL E A PANDEMIA:
IMPACTOS E CONDICIONANTES EM UM CENÁRIO DE CRISE..... 178**

Fabiano Santana dos Santos

Luciano Mendes

PARTE IV

Desafios e Perspectivas para as políticas públicas a partir da Covid-19

**12. À PROCURA DE ESCUTAS SENSÍVEIS E MENTES LÚCIDAS: UM
ENSAIO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA NO CONTEXTO DA PANDEMIA
DE COVID-19 194**

Reginaldo Souza Santos,

Thiago Chagas Silva Santos

Emerson de Sousa Silva

Fábio Guedes Gomes

AUTORES 207



APRESENTAÇÃO

A pandemia da Covid-19 chegou ao Brasil no momento em que a economia apresentava um desempenho medíocre e os indicadores sociais vinham piorando – um processo que remonta a 2015. Ela veio a evidenciar os problemas estruturais que o país vivencia no aspecto econômico, social e sanitário, acirrando as condições de desigualdades históricas do Brasil, sejam elas de renda, acesso a serviços públicos, acesso à informação, territórios de moradia como periferias, rural versus campo, questões de gênero e cuidados da família, entre tantos outros.

As medidas de isolamento social repercutem negativamente no funcionamento da economia, desarticulando cadeias produtivas e diminuindo a demanda. Estes efeitos negativos acabam por agravar o abismo social, com ênfase em rebatimentos deletérios no mercado de trabalho. O pior é a expectativa de que estes efeitos da crise persistam por um período longo.

Assim, há uma forte pressão para um processo de flexibilização gradual das restrições ao funcionamento das atividades econômicas no Brasil, mesmo com a evolução dos casos da Covid-19 e das mortes que dela decorrem.

É este o cenário socioeconômico que apresenta enormes desafios para os governos nacionais, estadual e municipais, que, diante da pandemia deverão buscar medidas apropriadas de políticas públicas para mitigar os efeitos deletérios no aspecto econômico, social e sanitário, provendo assistência a quem mais precisa.

Este é um livro ambicioso pelo seu caráter multidisciplinar de olhares e reflexões, fundamentalmente porque está sendo escrito em meio do turbilhão da crise sanitária, social e econômica com um contexto de muita incerteza com relação aos resultados.

Nesse sentido, para alcançar as múltiplas reflexões sobre a Covid-19 o livro se divide em quatro partes. A Parte I: “Estado, política pública e aspecto social: necessidade de reformulação do debate” contribui para questionar as ideias do papel do Estado que levam à necessidade de repensar as políticas públicas numa situação de emergência, fundamentalmente num contexto do agravamento das condições sociais.

No capítulo 1, Rodrigo Gameiro Guimarães e Valdemir da Silva discutem a ideia de Estado mínimo como um mito, mostrando estudos históricos e dados dos gastos públicos no Brasil. Fazendo uma crítica ao neoliberalismo, analisam os gastos do “orçamento de

guerra” executados nos quatro primeiros meses e as medidas de enfrentamento à Pandemia, apontando indícios e questionamentos que sugerem possibilidades de futuras pesquisas.

Seguindo a mesma linha, no capítulo 2, Rodrigo Pereyra de Sousa Coelho e Daniel Arias Vazquez se debruçam sobre o federalismo brasileiro, notando que instrumentos mais simples foram deixados de lado pelo Governo Federal em favor de estratégias mais conflitivas e de efetividade duvidosa. A análise aponta para a inexperiência técnica e política dos integrantes do alto escalão do governo como um dos fatores importantes para escolhas ruins. Mas também considera a agenda negacionista colocada pelo Governo Federal como fundamental para entender as dificuldades de coordenação e de avanço no estabelecimento de políticas capazes de enfrentar a pandemia com maior resolutividade.

No capítulo 3, Ana Maria Rita Milani apresenta os efeitos da pandemia no Brasil no plano econômico e no social, além de mostrar como medidas de isolamento social tomadas provocaram consequências deletérias no mercado de trabalho, gerando perdas de emprego e redução dos níveis salariais, assim como o aumento da informalidade. O capítulo mostra que a pandemia irá agravar e aprofundar uma situação que o país já vinha experimentando de aumento da pobreza e da vulnerabilidade.

Encerrando a primeira parte, no capítulo 4, Emerson Oliveira de Nascimento expande a discussão sobre o campo da segurança pública. A análise tenta traçar um panorama e um prognóstico dos principais desafios que a difusão do novo coronavírus traz para a gestão da segurança pública por parte do governo federal e dos governos subnacionais. Dentre as suas principais observações, o texto aponta para a pouca atenção que os gestores públicos têm despendido à interdependência crescente entre os sistemas de saúde e segurança públicas e os riscos de negligenciar essa relação.

Na Parte II “Nordeste brasileiro diante a Covid-19” aborda-se os efeitos da pandemia e as políticas públicas com um olhar regional. Nesse sentido, no capítulo 5, Luciana Santana, Helga Almeida, Vitor Eduardo Veras de Sandes Freitas e Olivia Cristina Perez visam explorar na região um tipo de cooperação interestadual denominada de Consórcio Nordeste. Assim, os autores focam-se em descrever a criação, bem como as ações que levaram a um certo protagonismo do Consórcio Nordeste no combate à pandemia, principalmente pelo fato das mesmas se contraporem às diretrizes do Governo Federal brasileiro. A pesquisa contribui para a compreensão sobre as relações entre os entes subnacionais em um dos seus momentos mais críticos para a saúde pública no Brasil.

No capítulo 6, Bruno Setton Gonçalves e Emerson de Sousa Silva apresentam a realidade dos sistemas de saúde municipais, assim como, a qualidade do mercado de trabalho para o conjunto das 1.742 cidades nordestinas, projetando um cenário com o qual essas cidades terão que conviver frente a disseminação da Covid-19. Em parte do Nordeste, sobretudo no semiárido, a malha de proteção pública e a estrutura de segurança das relações de trabalho são mais rarefeitas, o que faz com que os impactos sociais negativos ocasionados pelo estado pandêmico tendam a ser mais severos.

No capítulo 7, Carolina Raquel Duarte de Melo Justo e Marconi Tabosa de Andrade apresentam uma experiência em política pública de renda mínima municipal que está vinculada a duas inovações: a gestão feita por um Banco Comunitário de Desenvolvimento e o pagamento realizado em moeda social digital. No cenário da pandemia, este modelo se mostrou adequado sob o ponto de vista da distribuição dos recursos, evitando aglomerações tanto para o acesso a eles, como para sua utilização no comércio local.

Na Parte III do livro, “Sociedade civil diante a Covid-19” aborda reflexões sobre os efeitos da pandemia na sociedade, ressaltando que alguns grupos sociais estão sujeitos a uma exposição maior à contaminação da infecção da Covid-19.

No capítulo 8, Luciano Mendes e Fabiano Santana dos Santos apresentam as características da economia informal e do trabalho informal durante a pandemia no Brasil, através de matérias jornalísticas ou reportagens a partir de março de 2020. As matérias apresentavam a relevância do tema e as dificuldades que o setor tem enfrentado, sendo ele vulnerável fazendo com que o governo federal fosse pressionado a realizar ações que minimizem os problemas enfrentados pelos trabalhadores desse setor. Apesar disso, ainda tais ações governamentais foram efetivadas sem planejamento, gerando um descaso e sendo tratado de forma periférica.

No capítulo 9, Acúrcio Castelo David apresenta o impacto da Covid-19 sobre a população negra no Brasil, considerando as seguintes variáveis econômicas: rendimento, economia informal e emprego. O estudo revelou que o impacto negativo será maior na população negra, quando comparado com a população branca e essa realidade está associada às condições socioeconômicas da população negra. Os dados revelam ainda que as condições econômicas e sociais da população negra, as impedem de cumprirem o isolamento social e a quarentena conforme recomenda o Ministério da Saúde, por causa da discriminação, preconceito e racismo estrutural implantado no nosso país. Consideram-se o preconceito e o racismo como processo histórico, social, econômico que trata do direito com dimensão institucional e cultural que precisa ser enfrentado pelo Estado brasileiro na perspectiva de se criar ambiente para respeito, autonomia e igualdade entre todos independente da sua cor de pele.

No capítulo 10, Maria Amélia Jundurian Corá e Angela Christina Lucas apresentam a vivência de quatro artistas mulheres, das artes visuais, audiovisual, teatro e música, durante a pandemia causada pela Covid-19, trazendo suas vivências, seus processos criativos, suas angústias e esperanças quanto às práticas artísticas e também projeções de como esperam o futuro.


No capítulo 11, Fabiano Santana dos Santos e Luciano Mendes abordam os riscos da pandemia para as instituições de ensino superior privado no Brasil, traçando um paralelo com as políticas públicas implementadas pelo Estado direcionadas a esse setor – em especial o FIES e o PROUNI. Como forma de atingir o objetivo, estabeleceu-se um resgate histórico identificando os elementos responsáveis pela ampliação dessa modalidade de

ensino no país. Verificou-se que a dependência das políticas públicas criadas a partir da década de 1990 tornou as instituições particulares reféns dos investimentos estatais e uma possível suspensão dos repasses financeiros poderá acarretar em consequências desastrosas para as mesmas.

Finalmente, na parte IV, “Desafios e Perspectivas para as políticas públicas a partir da Covid-19”, pretende-se esboçar algumas ideias e reflexões que possam inquietar o leitor a questionar o rumo da futura política pública. Assim, no último capítulo 12, Reginaldo Souza Santos, Thiago Chagas Silva Santos, Emerson de Sousa Silva e Fábio Guedes Gomes realizam, à luz da administração política, uma crítica à economia pela incapacidade de resolver o problema econômico mais agudo que é o desemprego aberto – por isso, caracterizador da crise estrutural do sistema capitalista. Os autores, propõem que os termos da equação do desenvolvimento sejam invertidos – que a distribuição tome o lugar das preocupações com a expansão do emprego mediante a implantação de novas fábricas; e os ponto de partida são a distribuição, com a construção de dois caminhos simultâneos: a redução da jornada de trabalho e a melhoria e expansão (com universalização plena) dos bens de consumo coletivo (educação, saúde, segurança, habitação, transportes, etc.).

Enfim, podemos dizer que estas são alguns questionamentos que *Brasil diante da crise da Covid-19: olhares e reflexões* trazem para instigar o leitor para novos debates.

Boa leitura!



PARTE I
ESTADO, POLÍTICAS
PÚBLICAS E ASPECTO
SOCIAL: NECESSIDADE DE
REFORMULAÇÃO DO DEBATE

ATÉ QUE PONTO A EMERGÊNCIA SANITÁRIA, SOCIAL E ECONÔMICA PROVOCADA PELA COVID-19 SEPULTOU O ESTADO E AS POLÍTICAS NEOLIBERAIS?

Rodrigo Gameiro Guimarães - UFAL

Valdemir da Silva - UFAL

Contextualizando o debate sobre os problemas coletivos e soluções públicas durante a Pandemia

A Pandemia da Covid-19 se instalou em todo o mundo no início deste século e, rapidamente, colocou a raça humana de joelhos diante da forte ameaça às vidas. Com pouco conhecimento clínico da doença, as autoridades sanitárias identificaram seu fácil e rápido contágio. Como o número de infectados avança em pouco tempo, apesar do relativamente baixo percentual de mortalidade, o volume de pessoas que precisam de assistência médica de alta complexidade e as vidas ceifadas em poucos dias desafiam a capacidade instalada do atendimento de saúde e até dos serviços funerários. Essa quantidade de doentes e mortos num breve lapso temporal é talvez a face mais assustadora da doença. Sem contar que, a despeito de várias tentativas, não há como mensurar o valor de uma vida humana.

O desconhecimento da doença e de tratamentos mais eficazes trouxeram mais temor. Por outro lado, as autoridades científicas apontaram que a solução mais viável do ponto de vista de saúde para conter os contágios e as decorrências dele seria aplicar medidas de restrição de circulação e isolamento social. As consequências rapidamente sentidas são a redução na atividade econômica, sobretudo no setor de serviços cujo emprego de mão-de-obra é intensivo e, como os contratos de trabalho estão flexibilizados ou grande parte dos trabalhadores não tem contrato, são informais e precarizados, sua subsistência depende diretamente do exercício laboral diário. Fato é que o mundo capitalista se defrontou com a necessidade de paralisar diversos setores econômicos, afetando a vida de milhões de trabalhadores e empresas.

Os mercados financeiros rapidamente apresentaram sinais de colapso com forte desvalorização dos ativos, inclusive de *commodities*, principalmente o petróleo. Algumas

análises apontam que essa rápida e forte desvalorização dos ativos¹ seja uma precificação sobre as consequências de médio prazo esperadas pela desaceleração global, e não dos efeitos imediatos e temporários da pandemia, pois seriam um reflexo do desaquecimento da economia real (produção) numa visão de médio prazo.

A pandemia se instalou como um problema humanitário e coletivo cujas medidas de contenção precisam igualmente ser coletivas, mesmo que regionalizadas ou localizadas. Em torno disso, formou-se rapidamente o consenso e os governos assumiram o protagonismo em definir os regramentos de isolamento, preparar os sistemas de saúde, criar e ampliar as políticas de assistência social e de transferência de renda e, claro, operar medidas de salvamento das empresas desde a ampliação e barateamento de crédito, isenção ou postergação de obrigações tributárias, complementação de folha de pagamento e até a compra de títulos de dívidas privadas.

Mesmo que questionemos quais foram os principais beneficiários dessas medidas de contenção dos impactos econômicos e sociais da crise, é inquestionável que o conceito de público na sua acepção mais básica, da administração pública, dos fundos e gastos públicos e das políticas públicas, enfim do Estado ao serviço da coletividade foram a primogênita fonte de responsividade à crise. Esse fato, trouxe a baila, como na crise de 2008, as narrativas de decretação do fim ou da morte do neoliberalismo, já que o Estado, sobretudo nos países capitalistas avançados, estava novamente realizando políticas de aportes de recursos diretamente nas atividades econômicas acometidas pela crise.

É bom lembrar. Ao contrário das crises de 1929 e 2008, o colapso econômico atual não é fruto do contágio da economia real por uma crise originada no setor financeiro. Desta vez, temos a contaminação ou contágio da economia real por uma crise de saúde pública ou, simplesmente do contágio do vírus. Além disso, diferente de 2008, a crise de agora não tem nas suas causas aparentes, os erros, a corrupção e as origens no sistema financeiro. Ainda que possa ser creditada a exploração que o modo de produção capitalista vem fazendo da natureza e do meio ambiente.

Vale destacar que o salvamento em 2008 foi amplamente direcionado às instituições financeiras e não aos mutuários das hipotecas. Essa diferença das políticas de agora, também focadas no socorro financeiro aos trabalhadores e pobres, deixa mais pronunciada uma possível “retomada da face social” do Estado. Isso reforçaria a ideia do sepultamento do neoliberalismo? Posto que não foram somente os acionistas e executivos os beneficiados pelos recursos públicos direcionados às atividades produtivas.

A despeito dessas evidências, que para muitos indicam o fim do neoliberalismo, das suas formas de Estado, do seu programa de políticas, ou que desafiam os defensores do Estado mínimo, argumentamos que: **o Estado Mínimo é um mito associado ao**

¹ Por outro lado, apesar dessas desvalorizações, a valorização das bolsas ainda se encontravam em níveis superiores aos do início do ano de 2019, é o exemplo dos EUA e China que até abril de 2020 tinham valorização superior a 10% quando comparada com 1º de janeiro de 2019.

projeto neoliberal que definimos não como menos intervenção estatal ou gastos públicos, mas pela configuração de um programa de políticas em constante mutação para responder às crises do capitalismo.

Para defender esse argumento, primeiro discutimos a ideia de Estado mínimo como um mito, que guiou diversas reformas na década de 90, ilustrando com estudos históricos e dados dos gastos públicos no Brasil. Depois, tecemos as características genéticas das políticas neoliberais para qualificar à crítica ao neoliberalismo para além do estado mínimo. Por fim, analisamos as medidas e o “orçamento de guerra” para o enfrentamento da Pandemia, apontando indícios e questionamentos que sugerem possibilidades de pesquisa.

O mito do Estado Mínimo e os gastos públicos no Brasil

A ideia de um Estado Mínimo é defendida pelos primeiros liberais como a única forma de garantia da liberdade (MINOGUE, 1996, p.421). A maioria das muitas versões do liberalismo tem desconfiança das atividades do Estado. Numa visão mais extrema, de alguns liberais *laissez-faire*, o papel mais ativo do estado é o de vigiar e proteger uma estrutura em que as forças de mercado possam operar dentro da sua própria lógica (HALL, 1996, p.258). Essa ideia indica então que cabe ao Estado tão somente prover um contexto de segurança para que desenvolva o mercado e suas forças, delineando a ideia do que seria a atuação mínima do Estado sobre as relações econômicas.

No entanto, na análise histórica da grande transformação ocorrida entre os séculos XVIII ao XX, quando se estabeleceu a sociedade de mercado, segundo Polanyi (2000), foi imprescindível a atuação do Estado na garantia à liberdade. Ele também defendeu a tese de que o mercado autoregulável é uma utopia, pois “Uma tal instituição não poderia existir em qualquer tempo sem aniquilar a substância humana e natural da sociedade; ela teria destruído fisicamente o homem e transformado seu ambiente num deserto.” (POLANYI, 2000, p. 18). Essa economia regida por um mercado autoregulável, seria aquela dirigida por preços de mercado e nada mais, sem nenhuma outra interferência.

A capacidade destrutiva do mercado como ente autônomo e o reconhecimento histórico de que a liberdade necessária a existência da sociedade de mercado só foi possível pela regulação ou intervenção estatal, também demonstram a impossibilidade do Estado Mínimo. Isso fica ainda mais evidente ao analisar os momentos e lugares que experimentaram os maiores e mais acelerados desenvolvimentos das forças capitalistas e da expansão da sociedade de mercado. Segundo Polanyi (2000), os livres mercados dependiam de intervenções (subsídios, subvenções, etc.) e o *laissez-faire*² era uma construção do Estado, tanto que nos anos de 1930-40 houve uma explosão legislativa e ampliação nas funções administrativas do Estado para organizar a liberdade.

² Para Adam Smith, o mercado livre (a mão invisível) dirigia todos os atos egoístas, gananciosos e voltados para o lucro, enquanto o papel do Estado seria: provisão da Justiça, da defesa Externa e da abundância de mercadorias (FIGUEIREDO, 1997).

A discussão a respeito da intervenção do Estado³ na economia pautou o debate científico e político sobre o neoliberalismo, inclusive dos críticos que focaram na discussão no tamanho do Estado e na amplitude da sua intervenção. No entanto, não faz sentido caracterizar um governo como neoliberal somente por defender a redução dos Gastos Públicos ou a ideia de Estado Mínimo. Primeiro porque muitos países propagadores desse ideário não reduziram seus gastos públicos, na realidade mantiveram ou aumentaram.

Rezende (1996, 2002) analisou gastos públicos como forma de intervenção do Estado⁴, na década de 90, e comparou dois grupos de países segmentados em desenvolvidos (ricos) ou em desenvolvimento (pobres). Nos primeiros, o volume de gasto públicos em relação ao PIB foi mantido alto, enquanto os de renda mais baixa apresentaram menores percentuais de gastos públicos em relação ao PIB. Também identificou que os mais ricos regulam mais a economia e realizam mais intervenção social (com maiores gastos sociais nas funções de previdência e de bem-estar). Então, não se movimentam na direção de um Estado Mínimo, enquanto aqueles de menor renda aumentaram os gastos nas funções mínimas, administração e defesa (REZENDE, 1996; 2002)⁵. Esses achados podem suscitar o questionamento de que os países ricos não seriam neoliberais, por não estarem se aproximando de um estado ou governo mínimo. Já que muitas vezes o neoliberalismo é confundido com estado mínimo ou *laissez-faire*.

No entanto, tais evidências empíricas levaram Rezende (2016, p. 40) a desenvolver sua tese dos “Leviatãs estão fora do Lugar” cuja afirmação é de que

os Estados contemporâneos não se confinam as funções clássicas de provisão de bens públicos, da ordem social, e de árbitro da regulação social. [...] os Estados permanecem vigorosos, presentes, e, intervencionistas em funções sociais e econômicas ao menos em termos dos seus gastos. [...] A minimalização do Estado é uma argumentação que não encontra lugar no mundo empírico.

Atualizando os dados levantados por Rezende⁶ e focando no caso brasileiro, construímos o gráfico 1 com a identificação do percentual do Gasto total da União em relação

3 A intervenção do Estado na economia é objeto de discussão entre as correntes de pensamento monetaristas e keynesianas. Para a primeira, as economias têm mecanismos autocorretores. Para a segunda, não existe um mecanismo automático que leve a economia ao pleno emprego (FILHO, 1996).

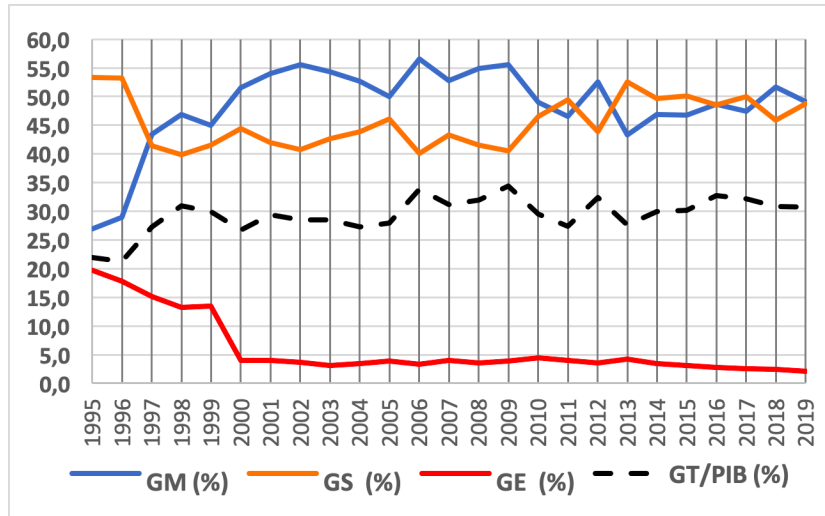
4 O indicador utilizado nos estudos para considerar a atuação do Estado foi a relação entre o gasto público por função (Mínimo, Sociais e Econômicos) em relação ao PIB.

5 Se considerarmos que muito dos países ricos analisados são aqueles considerados como as economias mais livres, os Estados Unidos e o Reino Unido, esses dados confirmariam inclusive a tese do Polanyi (2000) sobre a imprescindibilidade da atuação do Estado para criar as condições de uma economia e sociedade de mercado.

6 Ainda que tenhamos adotado a classificação proposta por Rezende, fizemos algumas alterações das funções entre os grupos. A saber. Consideramos Relações Exteriores como Gastos Mínimos e não econômicos como feito por Rezende, pois consideramos que essa função não pode ser realizada por outro órgão e pode não atender somente a interesses econômicos. A outra, consideramos a função Trabalho como Gasto Social, diferente de Rezende que definiu como Gasto Econômico. Observamos que as subfunções atendem ao que pode ser considerado como programas sociais e não necessariamente estão relacionadas a atividades produtivas.

ao PIB e de cada grupo de gastos (mínimos, sociais e econômicos) pelo gasto público total. Os Gastos Mínimos seriam os com as funções legislativa, judiciária, Administração, Defesa Nacional, Segurança Pública, Relações Exteriores e Encargos Especiais. Os Gastos Sociais em que agrupamos as funções Assistência e Previdência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Desporto e Lazer, Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão ambiental e Organização agrária. Os Gastos Econômicos abarcam as funções Ciência e Tecnologia, Agricultura, Comércio e Serviços, Comunicações, Energia, Transportes.

Gráfico 1 – Gastos Públicos em % do PIB e por grupo de Funções



Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIAFI.

Em termos de proporção do gasto público total em relação ao tamanho da economia, o Estado Brasileiro manteve, nas últimas duas décadas e meia, o gasto total somente do governo federal em quase um terço do PIB. Nesse mesmo período, comparado aos outros países ricos e desenvolvidos como França e Reino Unido (em torno de 45% e 35%, respectivamente), Alemanha e membros da OCDE entre 25 e 30%, Estados Unidos entre 25 e 30%⁷.

Em termos do perfil alocativo dos gastos públicos do estado Brasileiro, identificamos uma evidente mudança. Os Gastos Mínimos, que não chegavam a um terço dos gastos, passam para quase metade do total. Os gastos econômicos que eram 20% do total passam para patamares de 5%. E os gastos sociais eram mais da metade dos gastos, caem para 40% e, a partir de 2009, voltam ao patamar inicial. Analisando essas transformações, identificamos que, na composição total de gastos, há um recuo da intervenção direta do Estado nacional nas atividades produtivas, com queda mais acentuada dos Gastos Econômicos nas funções Energia e Indústria (a partir de 1999). Nas funções dos Gastos Mínimos, o grande aumento na representatividade desses gastos é explicado, a partir de 1996, principalmente pela função Administração e, a partir de 2000, pela função Encargos especiais (engloba principalmente

⁷ Esses dados foram extraídos do portal *Our World in Data*: <https://ourworldindata.org/government-spending>.

despesas financeira do serviço da dívida pública e transferências constitucionais por repartição de receita com entes subnacionais).

Em certa contraposição aos dados sobre a retração da participação do Estado na economia brasileira, há o diagnóstico de Musacchio e Lazzarini (2015). Eles apresentam novas formas capitalismo de Estado, em que “[...] o Estado trabalha de mãos dadas com os investidores privados em novos arranjos de governança.” (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.10). Caracterizam que essa nova forma de influência do governo na economia é mais difusa, pois acontece “[...] seja mediante participação acionária minoritária ou majoritária nas empresas, seja por meio do fornecimento de crédito subsidiado e/ou de outros privilégios a negócios privados (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.11).

No modelo tradicional, o Estado é proprietário e gestor das empresas estatais, estabelecendo uma ligação direta com a burocracia pública, denominado de **Leviatã como empreendedor**. Além deste, Musacchio e Lazzarini (2015) define dois tipos.

O **Leviatã como investidor majoritário**, nele o Estado é acionista controlador, mas as empresas estatais têm participação de investidores privados. O governo então transforma os empreendimentos estatais em empresas ou lista em Bolsa de valores. É uma privatização em que o controle acionário é mantido pelo Estado e há participação minoritária de investidores privados. Essas estatais de capital aberto mantêm relativa autonomia financeira, gestão mais profissional e auditorias independentes.

O outro tipo é o **Leviatã como investidor minoritário**. É uma forma mais híbrida, o Estado abdica do controle das empresas para os investidores privados, mantendo participações minoritárias por meio de fundos de investimentos ligados ao governo (de pensão ou soberanos), assim como por empréstimos concedidos por bancos de desenvolvimento e outras instituições financeiras estatais. Um dado que confirma esse tipo de atuação do Estado na economia é que um quinto do valor de mercado das ações negociadas em Bolsa de valores pelo mundo são de empresas sob controle governamental. No caso específico do Brasil, essa participação fica entre 30 e 40%. Além disso, as estatais figuram entre as maiores empresas de capital aberto nos mercados de ações dos países em desenvolvimento. (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.11 e 19).

No Brasil, entre 1960 e 1980, o governo gerenciava centenas de empresas. Nos anos 80, os programas de privatização, liderados pelo Reino Unido, iniciaram e difundiram-se. Nos países emergentes, as primeiras privatizações, ainda que em ritmo lento, ocorreram com a transferência integral de propriedade. A partir dos anos 2000, as privatizações foram mais de concessões, arrendamentos e vendas de ações, sem transferir o controle acionário e, desde 2006, as privatizações parciais se tornaram padrão (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.61).

Nos anos 90, as privatizações nos países ricos da OCDE não diminuíram a proporção de empresas sob o controle governamental, com exceção das empresas de bens de capital, de transporte e de serviços de utilidade pública. A OCDE, em 2005, mostrou a importância

das estatais para os países membros, sejam os governos acionistas controladores ou como acionistas minoritários. Isso indica que ao longo dos anos, os governos mudaram a estrutura de propriedade das estatais, mas também sua governança (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.62-4), sem se retirarem completamente da intervenção em atividades produtivas, como propalam os defensores do “Mito do Estado Mínimo”.

Esse esquema conceitual de Musacchio e Lazzarini (2015) indica que a presença do Estado nas atividades produtivas pode ser compreendida como um *continuum* que varia de proprietário (leviatã empreendedor) a gestor de empresas estatais (acionista majoritário) e até acionista minoritário ou financiador de empresas.

O conceito de Estado Empreendedor é também delineado por Mazzucatto (2014), mas para explicar outra forma de intervenção estatal na economia. Seu destaque é sobre as políticas e aporte de recursos públicos em atividades de pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias e produtos que originaram novos setores econômicos. Seu estudo mostra como o Estado vai além da correção das falhas de mercado e, sem criar empresas estatais, atua como principal agenciador, investidor e financiador da criação de novas tecnologias, além de promover a adoção dessas tecnologias por meio de políticas públicas que incentivam e subsidiam a demanda.

Mazzucatto (2014, p. 48) analisa a experiência do Vale do Silício e da indústria da biotecnologia norte-americana. O Estado, neste caso, não se limitou ao incentivo à criação de conhecimento e pesquisa básica nas universidades e laboratórios. Foram desenvolvidas políticas de financiamento para difundir a inovação e criar um ambiente institucional para consolidar a adoção das novas tecnologias, como as energias solar e eólica. Com a retirada dos subsídios do governo dos EUA para energia eólica nos anos 80 e a redução do orçamento de P&D, o mercado doméstico entrou em processo de estagnação e a liderança nesse campo passou para Alemanha (MAZZUCATTO, 2014, p. 204).

Em termos de financiamento, as empresas jovens e inovadoras receberam principalmente aportes de capital de risco público, maior inclusive do que os bancos comerciais. O setor público foi além de corrigir falhas de mercado, pois investiu em tecnologia no estágio inicial, nas fases mais arriscadas, e promoveu a criação de novos produtos e mercados. Então, para Mazzucatto (2014, p. 107) em muitas situações o setor privado é menos propenso ao risco do que o público, “[...] deixando investimentos mais incertos para o Estado.”. Os gastos do Estado absorvem a maior parte do risco e da incerteza inerente ao surgimento de novos setores e produtos, ainda que o retorno sobre esses investimentos estatais seja quase que completamente privatizado (MAZZUCATTO, 2014, p.260).

Essa forma de atuação do Estado foi estabelecida como consenso nos países que buscaram se equiparar às economias mais avançadas tecnologicamente. A literatura define como Estado desenvolvimentista (que dirige o processo de industrialização), um exemplo são as economias do Leste Asiático. Enquanto, Mazzucatto (2014, p. 48) define pelo conceito de **Estado empreendedor** que é “[...] o Estado agindo como principal investidor e catalisador

[...] pode e age como criador, não como mero facilitador da economia do conhecimento.” (MAZZUCATTO, 2014, p.48). Isso aconteceu a despeito da constante defesa da redução do Estado, seja pelo corte de orçamento ou terceirização de serviços, com o objetivo de tornar os mercados mais competitivos, segundo a própria pesquisadora.

Com a Pandemia da Covid-19, a redução do Estado ou o Estado Mínimo se mostram mais evidentemente um mito. Não só pelas medidas imediatas para mitigar as consequências da paralisação das atividades econômicas. Os governos estão preparando planos para impulsionar a retomada das atividades econômicas que vão além de remediar os efeitos da crise. Essas medidas desafiam diretamente a austeridade que orientava, por exemplo, as administrações públicas dos países ricos e desenvolvidos. Há casos inclusive de redirecionamentos estratégicos promovidos pelo Estado em termos de foco em determinados setores econômicos, como é o caso do Plano Alemão voltado para adoção de equipamentos e geração de energia renováveis.

A análise mais recente do perfil de alocação dos gastos públicos no Brasil, colmatadas pelas análises históricas acerca das formas de intervenção do Estado na economia arrebatam a desconstrução do “mito do Estado mínimo”. Essa desmistificação resolve outro problema, o da associação e, por vezes, da homologia do projeto neoliberal com o Estado Mínimo, feita inclusive pelas narrativas científica e política. A crítica ao neoliberalismo que mira no governo mínimo é limitada, pois parte de um pressuposto sobre algo que nunca existiu, nem nos tempos e espaços mais liberais.

A despeito disso, tivemos no Brasil, a Emenda Constitucional N. 95/2016, determinando o teto dos gastos públicos, a atual política desestatizante, doutrinada pela Escola de Chicago e baseada apenas na economia, que visa, entre outros interesses, a privatização do patrimônio público e, conseqüentemente, a redução de gastos sociais: cortes de bolsas de estudos; extinção do programa Ciências sem Fronteiras, suspensão de bolsas de pós-graduação e de milhares de beneficiários do Bolsa Família; extinção do programa Mais Médicos com a expulsão dos médicos estrangeiros contratados para atuar em áreas onde não havia qualquer tipo de atendimento.

Apesar dessas ações contra diversas políticas sociais que se utilizaram da crise econômica como justificativa para os cortes, os resultados dessas reformas parecem ainda não ter surtido os efeitos anunciados. O PIB continuou abaixo do esperado, a taxa de desemprego continuava crescente até um mês antes da pandemia no Brasil. O que se viu foi. O desmonte das políticas sanitárias, sociais, ambientais, agrícolas e humanitárias para que podem salvar os milhões de brasileiros que sobrevivem abaixo da linha da pobreza. Um exemplo disso, é comportamento dos gastos do SUS, a EC 95/2016 contingenciou nos últimos dois anos (2018 e 2019) mais de R\$ 17,6 bilhões, que, somados às estimativas das perdas de 2020, totaliza R\$ 22,5 bilhões, são R\$ 42,5 bilhões retirados da assistência à população desde 2018.

A pandemia da Covid-19 escancarou ainda mais a falta de investimentos em insumos, produtos e medicamentos, em ciência e tecnologia, nos laboratórios públicos clínicos e de medicamentos e nos equipamentos e profissionais de saúde, sem plano de carreira e sujeitos a todo tipo de contrato de trabalho, inclusive a pejotização. Essa crise sanitária mostrou, de uma forma dura e crua, a relevância de políticas públicas para o bem-estar, emergindo, portanto, a consciência da importância do SUS, da Ciência e das soluções coletivas para resolver os problemas enfrentados pela sociedade.

Infelizmente, isso não implica dizer que estamos num tempo e espaço pós-neoliberais, então não se trata de abandonar a tentativa de definir e compreender o neoliberalismo. Sugerimos retomar análises e diagnósticos que partem do plano concreto, sobretudo reconhecendo as consequências sociais e políticas associadas ao projeto neoliberal.

3. À guisa de uma definição das políticas neoliberais, inclusive no enfrentamento à Pandemia

Numa pesquisa com o termo neoliberalismo, não há dificuldade de encontrar grande quantidade de textos. Há diversos trabalhos que analisam uma política pública ou programa se utilizam da categoria para situar historicamente o objeto de estudo, definindo-o como constrangido pelo contexto neoliberal. Outras análises constroem uma abordagem histórica do objeto de pesquisa que o situam como um dos elementos que compõem o projeto neoliberal. Há sobretudo os trabalhos que tomam o **neoliberalismo como objeto de análise**, tanto por uma abordagem econômica (como Duménil e Lévy, 2014) quanto pela abordagem como racionalidade política (FOUCAULT, 2008 e DARDOT e LAVAL, 2013) ou ainda por uma abordagem histórica (de Harvey, 2013)⁸.

Procurando construir uma abordagem intermediária, entre a econômica e a racionalidade política, está a proposta de Wacquant (2012). Ele sugere identificar os aspectos genéticos do neoliberalismo, um núcleo distinto e conhecível, características invariantes nos diversos matizes do projeto neoliberal. Seu foco é analisar as implicações e consequências sociais concretas do neoliberalismo na vida cotidiana dos pobres e marginalizados.

Wacquant (2012) define que o neoliberalismo não é um projeto econômico, mas político. Harvey (2013, p. 27) acrescenta que se trata “[...] um projeto *político* de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas [...]”. Como definição, o neoliberalismo é

[...] uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito da estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio [...] (HARVEY, 2013, p.12).

⁸ Além desses há outros, para citar alguns Bob Jessop, Jamie Peck, Puella-Socarrás, Petras, mas que por limitação de espaço não serão explorados.

Essa estrutura institucional seria criada e preservada pelo Estado, então Harvey (2013) e Wacquant (2012) ressaltam que o neoliberalismo não implica num desmonte ou mesmo desmantelamento do Estado, mas sua reconfiguração. O **Estado é um elemento chave na compreensão do neoliberalismo**, mas então o que caracteriza essa reconfiguração ou o Estado neoliberal?

As duas principais reorganizações do Estado neoliberal estão imbricadas e evidenciadas, segundo Wacquant (2012), nas reconfigurações das políticas sociais e penais. Essas políticas representam duas alas opostas do Estado, respectivamente, a ala esquerda, ou social, que protege os desprovidos e a direita, a ala econômica, com as imposições fiscais e disciplina de mercado.

Na ala esquerda, houve a flexibilização das leis trabalhistas e a precarização do trabalho, associadas ao desmantelamento da proteção social ou *welfare state*, ou sua substituição pelo *workfare state*. *Workfare* é definido por Peck (2001, p.1) como “[...] políticas de bem-estar para o trabalho, treinamento, programas de empregabilidade e sistema ativo de benefícios.”, de modo que política social assume caráter disciplinador. Com essas transformações, associadas a crises econômicas, cresceu a desigualdade, a pobreza e a insegurança social da classe trabalhadora trabalhadores.

Aqueles problemas são abordados pelos seus sintomas, a violência e a marginalidade dos trabalhadores, se tornaram objeto de intervenção da ala direita do Estado com a ampliação e recrudescimento sem precedentes do seu braço penal-punitivo, *prisonfare* (WACQUANT, 2013).

Essa glorificação do braço punitivo-penal do Estado constitui, segundo Wacquant (2012), um componente essencial do Leviatã neoliberal. Seu diagnóstico mostra que o **encarceramento** cresceu nas sociedades ocidentais, incluindo nações pós-autoritárias da América Latina e no bloco soviético com poucas exceções (Alemanha, Áustria, Canadá e grande parte da Escandinávia), à medida que faziam transição para economia de mercado, junto a precarização do trabalho e a redução da assistência social. Mas não só isso, Wacquant (2012) identifica a ampliação do aparelhamento da polícia, dos recursos dos tribunais, das legislações criminais, da mídia sobre perigo e luta contra o crime, assim como maior apelo do tema da segurança no debate eleitoral. Tudo isso, a despeito do declínio da criminalidade no ocidente ao longo das últimas décadas.

Então, para Wacquant (2013, p. 125), o crescimento do Estado penal não é uma resposta ao aumento da criminalidade. Essa contenção punitiva, constitui-se como uma técnica de governar categorias marginalizadas e que regulamenta os pobres duplamente pelo *workfare* disciplinar e pelo *prisonfare* neutralizante (WACQUANT, 2014).

Inspirado nessa abordagem, Guimarães (2018) propõe a construção de um mosaico, em permanente construção, de interpretação e crítica ao neoliberalismo. Além das características genéticas definidas por Wacquant, inclui, a categoria de *debtfare*, proposta por Soederberg (2014), assim como cunha nova categoria, *entrepreneurfare*.

Esse primeiro componente (*debtfare*) está relacionado às mudanças estruturais como a ampliação das atividades e do poder dos mercados e organizações financeiros na definição dos rumos políticos e econômicos da sociedade. Esse fenômeno é definido como financeirização, ou financialização por Harvey (2013), e implica na sujeição da economia ao capital financeiro com fins especulativos. Com isso, a geração de lucro acontece cada vez mais em corporações financeiras ao invés de ocorrer em atividades produtivas ou comerciais (LAVINAS, 2015).

Uma das atividades do setor financeiro diretamente relacionadas a vida dos trabalhadores é a oferta de crédito. A ampliação do crédito ao trabalhador pobre, definida como inclusão financeira, é atualmente considerada um tipo de política social ou complemento de políticas de transferência de renda que também servem como garantia destes empréstimos. Essa naturalização do crédito como complemento de renda ou benefício social é problematizada por Soederberg (2014). Ela identifica um rápido crescimento de pessoas endividadas, sobretudo as marginalizadas, subempregadas ou desempregadas. Para esses, a dívida tornou-se uma das principais esperanças para reduzir ou atrasar a dor da marginalização. Essa naturalização da realidade da dívida generalizada é definida pelo conceito de *debtfare* (SOEDERBERG, 2014).

Questionando a inclusão financeira como natural e benéfica, Soederberg (2014) argumenta que a naturalização da dívida generalizada constrói uma confiança no crédito como forma de ampliar ou substituir o salário mínimo e os benefícios sociais. Sua análise transcende uma visão estritamente econômica dada ao crédito para revelar como a pobreza é vinculada à acumulação pelo crédito (SOEDERBERG, 2014).

Desde os anos 1990, houve uma explosão dos diferentes tipos de crédito (bancários) oferecidos a pessoas em torno da linha de pobreza. Os aspectos retóricos e reguladores do *debtfare* servem para apoiar a confiança generalizada no crédito ao consumidor como uma forma de substituir as ajudas do *welfare*, reforçando a dependência da pobreza dos empréstimos para garantir a subsistência básica. Essa expansão de empréstimos implica que os devedores precisam buscar de qualquer forma uma renda para subsistência, assim como para honrar suas dívidas (SOEDERBERG, 2014, p.63).

O conceito de *debtfare*, inspirado no *prisonfare*, serve para explicar como e por que a crescente dependência dos trabalhadores pobres do crédito é uma construção social dos Estados. O *debtfare* é somente um dentre os outros componentes do Estado neoliberal. Esse componente está relacionado ao *Debtfare State*, formado por mecanismos regulatórios e legais que normalizam e aprofundam as formas de acumulação pela dívida, utilizando táticas como a formulação de políticas monetárias e fiscais, prisões, tribunais e estratégias ideológicas como o mantra de que a inclusão financeira é solução para redução da pobreza (SOEDERBERG, 2012).

Dentre as principais características delineadoras das políticas de *debtfare* estão: o crescimento da dependência do crédito pela pobreza; a normalização da confiança no crédito

como principal meio de acesso aos direitos sociais; os ensinamentos para que as pessoas temam as sanções do mercado por transgredir os privilégios da inclusão financeira (p. ex. sanção por inadimplência); o disciplinamento do exército de reserva de mão-de-obra a aceitar emprego sob quaisquer condições para pagar dívidas; a substituição da proteção coletiva e social do trabalhador pela expressão individualizada e mercantilizada da responsabilização (SOEDERBERG, 2014, p. 61-3).

As principais medidas para conter as últimas crises financeiras tem sido a ampliação da oferta de crédito para empresas quanto para os trabalhadores. Essas medidas foram as primeiras anunciadas para conter a atual crise econômica do Brasil, agravada pela Pandemia. O contexto de crise e seu agravamento só potencializaram o processo de massificação do crédito e do endividamento como alternativa de enfrentamento da pobreza.

Inclusive, pelo levantamento de Lavinias, Araújo e Bruno (2019, p. 7-8) estamos na segunda fase de aprofundamento da financeirização no Brasil. A primeira fase inicia em 1981, quando para cada unidade monetária imobilizada em capital produtivo mais duas estavam em atividades financeiras e os ganhos inflacionários vinham da indexação dos contratos baseados na dívida pública. A segunda inicia em 1995, e quase oito vezes mais capital estavam aplicados no mercado financeiro, foi um processo baseado numa financeirização de massa. Os ganhos com juros originavam-se em ativos derivados da dívida interna pública e privada e da expansão do crédito para consumo e serviços financeiros para setores sociais (previdência privada, seguros e novos serviços financeiros).

Nesse contexto, a outra característica genética do projeto neoliberal, proposta por Guimarães (2018), é o conceito de *entrepreneurfare*. É definido como um conjunto de políticas, mecanismos regulatórios e legais que fazem dos Estados neoliberais: um agente investidor, credor e empreendedor que colabora na reconfiguração de mercados por meio de políticas públicas delineadas por direitos sociais (da educação, saúde, assistência social etc.); e um agente produtor de políticas de qualificação e de formação de indivíduos em empreendedores que se adequem à flexibilização das leis trabalhistas, legitimam as condições de informalidade do trabalho (comuns às economias periféricas) e naturalizam a precarização do trabalhador.

Na primeira forma, as políticas públicas que necessitam de empresas privadas como fornecedores de insumos podem realizar aportes de recursos em determinados mercados. Isso acontece em políticas de ampliação do acesso ao ensino superior com participação das instituições de ensino privadas, no programa de acesso ao livro didático, na compra de medicamentos, nos programas habitacionais e até na contratação de organizações sociais para prestação de serviços antes ofertados pelo Estado. Dessa forma, o Estado por meio de políticas, cujo objetivo finalístico seria de garantir os direitos sociais definidos na Constituição, produz uma dinâmica econômica em determinados setores produtivos e beneficiam grandes empresas, acionistas e fundos de investimentos. Os gastos públicos sociais financiam a demanda por serviços, antes de responsabilidade do Estado, que geram

um crescente mercado de serviços sociais. Esse mercado se torna um alvo de interesse de investidores privados, inclusive fundos de investimentos, já que boa parte da receita das empresas é garantida com a execução dos gastos sociais (GUIMARÃES, 2018).

Na segunda forma, o Estado atua por meio de políticas de incentivo ao empreendedorismo. Seja por meio dos programas de formação disponibilizados pela administração pública, como pelas mudanças na legislação trabalhista ou ampliação da possibilidade de terceirização das atividades das empresas (GUIMARÃES, 2018). E, no caso específico do Brasil, da instituição da figura jurídica do Microempreendedor individual (MEI) que regulamenta um conjunto de atividades para prestação de serviços sem vínculo empregatício com o contratante. Lavinas (2015, p. 4-5) inclusive identifica a flexibilização do seguro social na figura jurídica do MEI (Microempreendedor Individual) que com a contribuição de 5% sobre a renda, inferior ao padrão de 20% do salário mínimo, passa a ter direito a alguns benefícios da previdência social brasileira. Essa medida, por um lado garante alguma proteção ao trabalhador por conta própria, por outro reforça a possibilidade de naturalização desse tipo de contrato de trabalho.

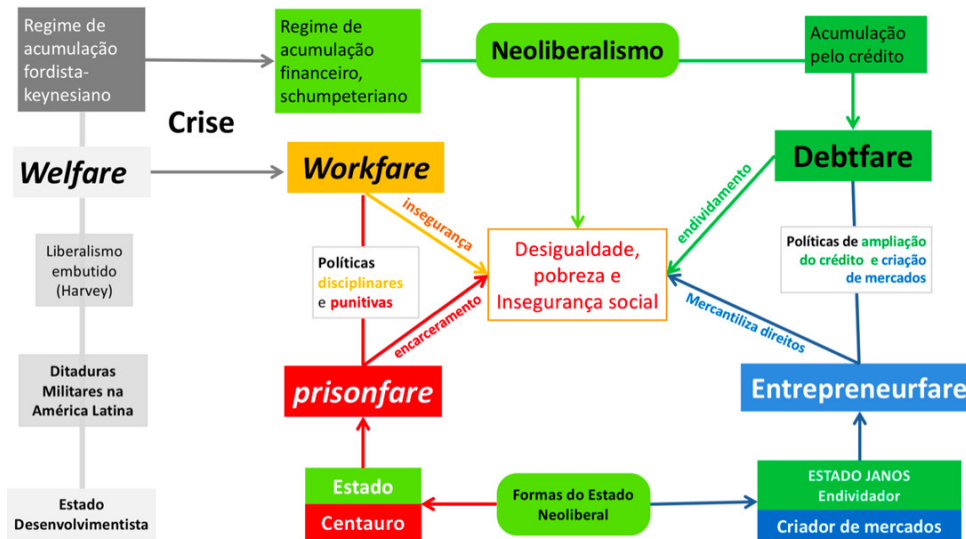
As medidas de incentivo ao empreendedorismo estão associadas à justificação da flexibilização das leis trabalhistas e à ampliação do crédito para o trabalhador pobre e informal. A ampliação do acesso ao crédito (*debtfare*) se torna uma condição necessária aos trabalhadores (informais) que não dispõem de capital próprio para realizar alguma atividade que é sua única alternativa de renda e sobrevivência (*entrepreneurfare*).

Essa ampliação da oferta de crédito também potencializa o consumo de massa e o acesso aos serviços que antes eram garantidos pelas políticas de bem-estar e pelo trabalho formal e com garantias. Isso explica o crescimento do endividamento das famílias para o consumo de serviços sociais básicos. Contudo, se o Estado garante os direitos sociais (educação, habitação, saúde etc.) por meio da disponibilização do crédito (*debtfare*), está atrelando o direito a um endividamento.

Guimarães (2018), então sugere, que há uma relação simbiótica entre as políticas *debtfare* e *entrepreneurfare*, pois tanto o acesso ao crédito é necessário ao trabalhador sem capital (empreendedor) como o endividamento pode impelir o trabalhador a empreender ou se submeter a qualquer trabalho para sobreviver e pagar dívidas. De outra forma, o conceito de *entrepreneurfare* é uma ampliação do *debtfare* já que este não analisa como as políticas de oferta de crédito podem fazer do Estado um agente ativo na criação de mercados e ampliação dos ganhos de fundos e agentes financeiros que são acionistas das empresas fornecedoras de insumo para políticas sociais.

A articulação desses elementos genéticos que caracterizam o Estado e as políticas neoliberais está na figura do mosaico de interpretação proposto por Guimarães (2018).

Figura 1 - Mosaico de interpretação do neoliberalismo



Fonte: Guimarães (2018, p. 131)

Como argumentado e ilustrado, o neoliberalismo não implica menos Estado, mas formas de atuação específica. Essas formas, estão em constante mutação, mas há um núcleo genético, invariável, este que propomos identificar nos conceitos definidos.

A partir desse esquema teórico-conceitual, buscamos analisar as principais medidas tomadas pelo governo brasileiro para o enfrentamento da crise e, então, retomar a questão que norteou o texto.

Não se pode esquecer que as políticas de flexibilização das leis trabalhistas continuam na agenda do governo brasileiro como uma das medidas de resposta à crise econômica. O governo federal pretende ampliar o alcance da carteira de trabalho “verde e amarela” e ampliar o contingente de trabalhadores com menos direitos, contratos de trabalho sem respeito carga horária ou salário mínimo. Medidas que se direcionam para perpetuar a situação precária do amplo contingente de trabalhadores pobres do Brasil.

Para ilustrar a caracterização que fizemos das medidas de combate à Pandemia não representarem um abandono do projeto neoliberal, analisamos algumas das principais medidas do governo brasileiro. Listamos as diversas áreas desde saúde, medidas de assistência social e transferência de renda (auxílio emergencial), complemento da folha de pagamento das empresas cujos trabalhadores tiveram a jornada de trabalho reduzida, as operações de crédito do Tesouro Nacional, do BNDES, da Caixa Econômica Federal, do Banco Central para ampliar liquidez dos mercados. O chamado orçamento “de guerra” destinado a essas medidas é apresentado na tabela a seguir.

Tabela 1 - Gastos Extraordinários da União no enfrentamento à Covid-19 (R\$ em Bilhões)

atualizado até 24/07	Gasto previsto (1)	Despesas pagas (2)	% (2/1)	Composição dos pagos
Auxílio emergencial a Pessoas em situação de Vulnerabilidade (R\$ 600 e R\$ 1.200)	254,4	166,48	65,4%	58,7%
Ampliação do Programa Bolsa Família	3,04	0,37	12,2%	0,1%
Financiamento da folha salarial de pequenas empresas (ou Ajuda para suspensão de contrato de trabalho e cortes de salários)	34	17	50,0%	6,0%
Gastos adicionais do Min. da Saúde e demais Ministérios	50,56	21,65	42,8%	7,6%
Benefício emergencial para empregados formais (manutenção do emprego e da renda)	51,64	16,51	32,0%	5,8%
Auxílio Financeiro a estados, municípios e DF (ou socorro aos Estados e Municípios)	79,19	39,94	50,4%	14,1%
Descontos na conta de energia elétrica (subsídios da conta de luz)	0,9	0,9	100,0%	0,3%
Cotas dos Fundos Garantidores de Operações e de Crédito	35,9	20,9	58,2%	7,4%
TOTAL	509,63	283,75	55,7%	100,0%

Fonte: Dados da Secretaria do Tesouro Nacional (06/2020)⁹

Todo o gasto previsto para o combate à pandemia, o chamado “orçamento de guerra” equivale à 22,5% das Despesas Liquidadas da União em 2019. O governo federal gastou mais de 283 bilhões de reais em ações para conter a pandemia da Covid-19. Esse monte executado e pago equivale a 55,7% das despesas fixadas para o “orçamento de Guerra”.

Os pagamentos já realizados em pouco mais de quatro meses de pandemia (março a julho) superam mais de dois anos de Bolsa Família cujos gastos em 2019 custaram R\$ 33 bilhões para o Governo Federal. O valor executado do orçamento de guerra, para quatro meses de pandemia (R\$ 283,75 bilhões) corresponde a quase o dobro dos gastos anuais realizados com o Bolsa Família, abono salarial, seguro desemprego e Benefícios de Prestação Continuada (BPC) que somaram R\$ 148 bilhões em 2019.

⁹ Dados extraídos do portal: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-Covid-19>

Dos R\$ 283,75 bilhões executados, 65% foram realizados diretamente pelo Governo Central, os demais por meio de transferências aos estados e outras instituições. Os dados apresentados pelo Governo Federal para os 4 meses de pandemia mostram que 100% dos gastos executados no orçamento de guerra são correntes.

O maior gasto executado, em valores absolutos, é o desembolso do auxílio emergencial a informais e desempregados. O governo federal fixou no orçamento de guerra R\$ 254,40 bilhões para esse benefício, dos quais R\$ 166,48 bilhões (65,4%) já foram pagos.

Os dois outros gastos relacionados aos trabalhadores são o financiamento da folha de pagamento de pequenas empresas e o benefício emergencial para trabalhadores formais. Os valores previstos para esses gastos extraordinários são de R\$ 34 e 51,67 bilhões de reais, dos quais 50% e 34%, respectivamente, foram pagos até o momento do levantamento.

Os gastos revelados pelo Tesouro Nacional apontam que a maior fatia do orçamento de guerra fixado (previsto) buscam amenizar os impactos negativos provocados pela Covid-19 na economia. Com isso, observa-se que apenas 7,6% dos pagamentos realizados durante os quatro meses de pandemia são destinados para combater a doença em si. Não se pode desconsiderar que o governo federal adotou uma postura negacionista e se absteve de qualquer coordenação política, inclusive no campo da saúde, transferindo toda a responsabilidade aos governos estaduais e municipais.

A reflexão teórica mais ampla e o confronto com a realidade concreta nos leva a questionar se essas políticas e operações de salvamento econômico, principalmente os auxílios financeiros diretos aos trabalhadores informais (sem vínculo nem salário), não estão servindo mais para suavizar as evidências da precarização do trabalho agravadas pela crise, garantindo assim o avanço das reformas legais no sentido da empreendedorização dos trabalhadores.

Entendemos que, na essência, essas medidas se voltam mais para economia do que para a saúde e por isso visam reforçar o paradigma da flexibilização do trabalho e encobrir os seus problemas como a piora nas condições de vida e na sobrevivência dos trabalhadores que já experimentavam uma realidade adversa antes da Pandemia.

Entendemos que na essência esses gastos e medidas estão mais voltados para manter certa estabilidade econômica do que para ampliar a assistência à saúde. Pois, não há questionamentos sobre a situação precária dos trabalhadores informais, anterior à Pandemia. A narrativa do governo, atrelada às atuais medidas, endossam o paradigma da flexibilização do trabalho e encobrem problemas e a realidade adversa nas condições de vida e sobrevivência dos trabalhadores experimentadas antes da Pandemia.

Como reflexões finais, questionamos se essas medidas foram para salvar vidas ou para garantir que a economia capitalista não entre em colapso? Em outros termos, as políticas dos Estados nacionais do Norte ao Sul global serviram mais para proteger a vidas dos(as) trabalhadores(as) ou para salvar as fortunas acumuladas e, lembrando Harvey, garantir as “condições da acumulação do capital” e o “poder das elites econômicas”?

Referências

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. **A crise do neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

FERRARI FILHO, F. “Keynesianos”, Monetarista, novos clássicos e novos-keynesianos: uma crítica pós-keynesiana. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, vol. 2, n. 17, pp. 78-101, 1996.

FIGUEIREDO, L. **O Papel do Estado para Adam Smith**. (Texto para discussão, 110) Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 1997.

FOUCAULT, M. **Nascimento da biopolítica**: curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GUIMARÃES, R. G. **As transformações do Mercado do Ensino Superior e o Endividamento Estudantil no Brasil**: uma produção do Estado Neoliberal. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

HALL, J. A. Estado *In*: OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento social do Século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996. pp. 257-260.

HARVEY, D. **O Neoliberalismo**: história e implicações. 4^a ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

LAVINAS, L. Financeirização da política social: o caso brasileiro. **Politika**, n. 2, pp. 34-51, julho, 2015.

LAVINAS, L.; ARAÚJO, E.; BRUNO, M. P. Brazil: From Eliticized to Mass-Based Financialization. **Revue de la Regulation**: Capitalisme, Institutions, Pouvoirs, vol. 25, n.1, pp. 1-21, 2019.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público x setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Monitoramento dos Gastos da União com Combate à Covid-19**, 2020. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-Covid-19>. Acesso em: 24 jul. 2020.

MINOGUE, K.R. Liberalismo. *In*: OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento social do Século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996. pp.420-424.

MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. G. **Reinventando o capitalismo de Estado: o Leviatã nos negócios - Brasil e outros países**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

PECK, J. **Workfare States**. New York: Guilford Press, 2001.

POLANYI, K. **A Grande Transformação**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.

REZENDE, F. C. Os Leviatãs estão fora do Lugar. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol. 39, n. 2, pp.195-211, 1996.

_____. Gastos Públicos e Mudanças Recentes no Papel do Estado Nacional: uma análise comparada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. **Novos Estudos Cebrap**, n. 62, pp.123-139. março, 2002.

_____. **Os Leviatãs estão fora do lugar: democracia, globalização e transformações no papel do Estado de 1990-2010**. Recife: Ed. UFPE, 2016.

SOEDERBERG, S. The Mexican Debtfare State: Micro-Lending, Dispossession, and the Surplus Population. **Globalizations**, vol. 9, n.4, 2012.

_____. **Debtfare States and the Poverty Industry: Money, Discipline, and the Surplus Population**. London and New York: Routledge/RIPE, 2014.

WACQUANT, L. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. **Caderno CRH**, Salvador, vol. 25, n. 66, pp. 505-518. Set./Dez, 2012.

_____. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

_____. Marginalidade, etnicidade e penalidade na cidade neoliberal: uma cartografia analítica. **Tempo Social: revista de sociologia da USP**, vol. 26, n. 2. nov, 2014.

ENTRE O NEGACIONISMO E A INCAPACIDADE: DESAFIOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA

Rodrigo Pereyra de Sousa Coelho - UFAL

Daniel Arias Vazquez - UNIFESP

Introdução

As políticas públicas apresentam características que elevam a complexidade da sua gestão e dificultam o entendimento de sua natureza. Frey (2000) indica que há três dimensões importantes para se entender a política pública. A primeira é a dimensão Institucional (Polity), que se refere à estrutura do sistema político-administrativo e à ordem que é delineada pelo sistema jurídico; a segunda dimensão é a Processual (Politic), na qual se tem em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; e, por fim, há a dimensão Material (Policy), que toca nos conteúdos concretos, isto é, a configuração dos programas políticos, os problemas técnicos e o conteúdo material das decisões políticas.

Há, portanto, que se considerar o processo e as regras de elaboração da política, assim como seu produto e impacto. Evidentemente, há ainda as transformações decorrentes do contexto histórico e político analisado. Vianna (2002) aponta que, em contextos distintos, significados diferentes são atribuídos ao termo política pública mediante escolhas e/ou acordos entre os atores.

Em virtude da importância das políticas públicas no século XX e desta multiplicidade de abordagens, o tema atrai a atenção de estudiosos há tempos. Desde que Harold Laswell (1936) introduziu a expressão *policy analysis* e estabeleceu suas questões básicas (quem consegue o que, quando e como?), as análises sobre o tema ganharam abrangência e profundidade. Autores como Charles Lindblom, David Easton, Jeffrey Pressman, Aaron Wildavsky e Michael Lipsky são alguns dos que abriram novas veredas para pensarmos no funcionamento das políticas públicas. Portanto, é certo que formular, implementar e gerenciar políticas públicas é um desafio complexo – contudo, devemos notar que não se trata de um processo desconhecido ou aleatório.

Diante dos grandes desafios colocados pela crise da Covid-19, são extremamente necessárias instituições (Polity) que favoreçam ações coordenadas (Politic) de modo a orientar a ampliação das capacidades estatais para a formulação e implementação de políticas adequadas (Policy) ao enfrentamento da pandemia. Entretanto, no Brasil, mesmo havendo uma institucionalidade que permite à União exercer uma regulação federal sobre as políticas implementadas pelos governos subnacionais (ARRETCHE, 2012; VAZQUEZ, 2012; MACHADO e PALOTTI, 2015), observa-se um acirrado conflito federativo e uma ausência de coordenação governamental no enfrentamento à pandemia, provocando uma crise política que agrava a crise de saúde e, por consequência, da economia.

Com base em um levantamento bibliográfico e documental, pretende-se aqui demonstrar que o governo Bolsonaro prescindiu dos instrumentos disponíveis de coordenação federativa, com efeitos desestruturantes sobre a gestão das políticas públicas de combate à pandemia. A raiz deste problema é dupla: por um lado, há desprezo pelos mecanismos já existentes para articular as políticas públicas, provavelmente por desconhecimento, o que leva o Governo Federal a instituir processos mais conflitivos e demorados; por outro lado, há uma agenda negacionista encampada pela esfera federal e na incapacidade de reorientar as suas prioridades de ação e de estabelecer consensos mínimos sobre o enfrentamento da Covid-19.

1. Aspectos federativos da Pandemia: incapacidade de coordenação e conflito federativo

No Brasil, a regulação federal é elemento-chave para a compreensão do atual arranjo federativo. É impossível compreender o federalismo brasileiro sem observar como as decisões locais são condicionadas pelo governo federal, quais são os instrumentos jurídico institucionais utilizados para limitar a autonomia decisória dos governos subnacionais e de que forma as estratégias de regulação foram desenhadas para garantir a adesão dos entes federados aos programas e objetivos traçados centralmente¹⁰. As reformas institucionais, implantadas a partir de 1995, provocaram mudanças na organização federativa estabelecida pela Constituição Federal em 1988 e na prática das relações intergovernamentais, tendo como resultado final a ampliação da capacidade de regulação da União sobre as políticas executadas por estados e municípios (MELO, 2005). No entanto, longe de representar uma ruptura com o arranjo federativo definido em 1988, as reformas implementadas regulamentaram dispositivos já estabelecidos no texto constitucional ou surgiram de emendas que visavam consolidar princípios constitucionais, como a efetiva descentralização das políticas de saúde e educação (ARRETCHE, 2009). Segundo a autora, a introdução da regulação federal se deveu à

(...) combinação de um presidente com uma agenda de reformas federativas, apoiado em uma coalizão majoritária, que se concretizou apenas em

¹⁰ Essa abordagem sobre Regulação Federal foi utilizada e definida conceitualmente em Vazquez (2018).

1995, *quando* (...) as elites do governo central usaram estrategicamente essas oportunidades institucionais para ampliar a capacidade de regulação da União sobre as políticas de Estados e municípios (ARRETCHE, 2009, p. 412, *grifo nosso*).

A implementação da regulação federal exigiu a construção de estratégias diferenciadas, com o intuito de ampliar a eficácia das políticas e a adesão dos governos subnacionais envolvidos (VAZQUEZ, 2012). Para cada tipo de política, foram definidas regras e incentivos que condicionam a decisão dos governantes locais em direção a um comportamento esperado, convergente às diretrizes da política econômica e de descentralização das políticas sociais. A amplitude das regras e benefícios consideraram as especificidades e a participação de cada esfera de governo na oferta e no financiamento das políticas em questão. Em outras palavras, o legado da política influenciou na formulação de uma estratégia de implementação das reformas, pois, desta forma, levou a incentivos efetivos para a adesão dos governos locais.

Algumas reformas exigiram a aprovação de Emendas Constitucionais, quando se buscou vincular receitas disponíveis aos governos subnacionais ou para alterar o padrão de financiamento das políticas descentralizadas – este foi o caso em que as políticas são custeadas basicamente por recursos próprios dos governos estaduais e municipais, tal como ocorre na área da educação. Em outros casos, foram necessários instrumentos jurídico institucionais mais simples, como nas políticas de saúde e assistência social, nas quais apenas Portarias e Normas ministeriais foram suficientes para definir um padrão nacional de execução das políticas descentralizadas, uma vez que parte significativa do financiamento dessas políticas provém do orçamento da seguridade social.

O objetivo destas reformas nas políticas sociais foi introduzir novos instrumentos de coordenação federativa e produzir incentivos adequados à adesão dos governos locais, segundo as características das políticas em questão. Dentre os diferentes mecanismos de regulação federal sobre políticas descentralizadas, destacam-se três tipos:

- a) **vinculação de receitas**, com o intuito de direcionar recursos dos governos subnacionais para áreas definidas como prioritárias (por exemplo, 25% de suas receitas em educação e 15% em saúde);
- b) **fundos multigovernamentais**, compostos por receitas das três esferas de governo, cujos recursos são disponibilizados aos estados e municípios segundo critérios próprios da política (independentemente da capacidade tributária desses entes), tal como ocorreu no financiamento da educação, com a criação do Fundeb e, posteriormente, do Fundeb;
- c) **transferências condicionadas**, vinculadas à oferta descentralizada de programas sob diretrizes definidas centralmente, o que ocorre nas políticas de saúde e assistência social no Brasil, cujo financiamento é em boa parte feito com repasses

da União (via transferências do SUS/SUAS)¹¹, enquanto os serviços são executados localmente. Estas normatizações definem, por exemplo, a composição das equipes, os parâmetros de cobertura e oferta dos serviços, a nomenclatura dos equipamentos, a logomarca dos programas etc.

Em resumo, existem diferentes instrumentos jurídico institucionais que constituem formas de coordenação para o estabelecimento de prioridades de gasto e de adesão a um padrão nacional dos programas definidos como prioritários. A consolidação desse arranjo federativo norteia as relações intergovernamentais na gestão das políticas públicas, com resultados importantes na ampliação da oferta descentralizada e na redução das desigualdades regionais no financiamento das políticas sociais (VAZQUEZ, 2012). Devemos ressaltar que, ainda que esse arranjo imponha limites à autonomia decisória dos governantes locais, suas competências administrativas, capacidade de gasto e autonomia política foram preservadas, o que evitou que esse processo provocasse graves conflitos federativos.

Então, por que esses mecanismos de coordenação não foram utilizados nas ações atuais de combate à pandemia, especialmente nas políticas de saúde e assistência social? Por serem políticas financiadas em boa parte pelo orçamento da seguridade social, o governo federal poderia utilizar mais facilmente mecanismos de coordenação, como as transferências específicas, via SUS/SUAS para estados e municípios, condicionadas à execução de ações de combate à pandemia. Esta estratégia poderia ser regulamentada por portarias ministeriais. Seria, inclusive, uma forma mais simples de regulação federal, sem a necessidade de aprovação de nova legislação no Congresso Nacional.

Seguindo lógica semelhante aos demais programas de saúde, há espaço para a criação de um novo componente variável do Piso de Atenção Básica (PAB)¹² vinculado a ações voltadas à prevenção e combate à pandemia. Os recursos federais são transferidos diretamente aos estados e municípios, desde que o Decreto nº 1.232, de 20 de agosto de 1994, dispôs sobre as condições e a forma destes repasses. De acordo com Vazquez (2011), após a Norma Operacional Básica (NOB), de 1996, esse modelo de financiamento consagrou-se e foi capaz de promover a efetiva descentralização, ampliar os serviços de atenção básica do SUS e reduzir desigualdades horizontais no financiamento da saúde.

De maneira semelhante, o governo federal desperdiçou conhecimento e experiência acumulada na área de assistência social. De saída, não valorizou a experiência do Cadastro

¹¹ Na área educacional, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) utiliza esta estratégia.

¹² O Piso da Atenção Básica (PAB) consiste em um montante de recursos financeiros federais destinados à viabilização de ações de Atenção Básica à saúde em estados e municípios, e compõe o Teto Financeiro do Bloco Atenção Básica. O PAB é composto de uma parte fixa (PAB fixo) destinada a todos os municípios e de uma parte variável (PAB variável) que consiste em recursos financeiros destinados a estimular a implantação das seguintes estratégias nacionais de reorganização do modelo de atenção à saúde: Saúde da Família (SF); ACS; Saúde Bucal (SB); Compensação de Especificidades Regionais; Núcleos de Atenção à Saúde da Família (NASF), Saúde Indígena (SI); e Saúde no Sistema Penitenciário (BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2009, p. 241).

Único (CadÚnico)¹³ como fonte de habilitação dos novos beneficiários para o Auxílio Emergencial aprovado pelo Congresso Nacional – o CadÚnico é fruto de um longo e complexo processo de aprendizado e negociação que envolveu diversos ministérios, bancos públicos, estados e municípios (FARIAS, 2016). Segundo o Acórdão nº 1.428/2020, do Tribunal de Contas da União (TCU), cerca de 60% dos cidadãos que receberam o Auxílio Emergencial já estavam inscritos no CadÚnico – vale destacar que, dentre estes, nenhum caso ficou inconclusivo. Entretanto, outros 40% dos beneficiários elegíveis fizeram a inscrição via novo cadastro implantado pela Caixa Econômica Federal. Por este meio, há ainda 13,7 milhões de cadastro em situação inconclusiva – ou seja, demandantes que potencialmente atendem aos critérios do programa, mas que ainda não foram contemplados. O TCU estima que a “quantidade de pessoas que pode estar recebendo indevidamente o auxílio emergencial por erro de inclusão é de 6 milhões ou 10% do total”¹⁴. Ou seja, há “riscos de exclusão indevida de pessoas que deveriam ser elegíveis e de inclusão indevida de pessoas que não atendem aos critérios da Lei” (TCU, 2020, pág. 68).

Se as inclusões também fossem feitas via CadÚnico, em vez da criação de um novo aplicativo, ainda que de forma remota (devido à necessidade de isolamento), haveria mais possibilidades de identificar erros ou fraudes, por meio do cruzamento de informações disponíveis em um banco de dados que já constava com 73,4 milhões de inscritos, sendo que 70% dos casos (pertencentes aos grupos 2 e 3 do CadÚnico) já habilitados para receber automaticamente o Auxílio Emergencial¹⁵.

Portanto, a União já dispunha de variados instrumentos de regulação nas áreas da saúde e assistência social, cujo único requisito seria um aumento das transferências federais para estados e municípios. Este aumento de recursos poderia ser uma barreira em contextos normais, mas já se revelava necessário diante do crescimento da demanda por esses serviços públicos em função da pandemia, concomitante à crise orçamentária provocada pela retração econômica.

Prova disso é que a ajuda da União para os governos subnacionais efetivou-se por meio do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), criado pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. O escopo desse programa é muito mais amplo que as ações do campo da saúde e da assistência social, bem como o volume de recursos também visa compensar as perdas de arrecadação dos governos subnacionais.

13 O Cadastro Único é um sistema de cadastramento de informações básicas sobre cidadãos em vulnerabilidade. Este cadastro é a base de acesso a um conjunto de programas sociais, como Programa Bolsa Família, Programa Minha Casa, Minha Vida, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, Programa de Cisternas, Tarifa Social de Energia Elétrica, entre outros. O processo de cadastramento é de responsabilidade das secretarias municipais de assistência social.

14 <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-a-implementacao-do-auxilio-emergencial.htm>

15 <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/04/51-4-milhoes-de-cidadaos-foram-cadastrados-no-cadunico#:~:text=Dataprev-,Cerca%20de%2051%2C4%20milh%C3%B5es%20de%20cidad%C3%A3os%20foram%20cadastrados%20no,programa%20de%20transfer%C3%Aancia%20de%20renda.>

A Lei Complementar nº 173 estima mobilizar cerca de R\$ 125 bilhões para estados e municípios. Deste total, cerca de R\$ 65 bilhões corresponderão à suspensão do pagamento de dívidas destes entes subnacionais com o Governo Federal. Outros R\$ 60 bilhões serão repassados do governo federal para estados e municípios, porém apenas R\$ 10 bilhões estão vinculados obrigatoriamente às ações de saúde e assistência social (art. 5º, inciso I). Além disso, os critérios de redistribuição dessa parcela dos recursos são basicamente populacionais, exceto por R\$ 2,8 bilhões destinados aos estados com base na taxa de incidência da Covid-19 em cada território.

Desta forma, apesar dos instrumentos de regulação disponíveis para promover cooperação federativa, optou-se por um ajuda federal aos estados e municípios com baixa condicionalidade e com pouca influência de critérios próprios relacionados ao combate à pandemia, baseados em indicadores sanitários. Tal decisão justifica-se pela defesa de maior autonomia local/regional ou pela incapacidade do atual governo federal em exercer seu papel de coordenação federativa?

Abrucio et. al. (2020) apontam três razões que explicam a renúncia do governo Bolsonaro ao papel de coordenação, as quais descreveremos brevemente buscando complementar os argumentos por eles apresentados. Em primeiro lugar, o governo aposta na descentralização como mecanismo de defesa dos cidadãos contra a intervenção do Estado¹⁶, ideia expressa desde campanha presidencial por meio do slogan “Mais Brasil, Menos Brasília”. A segunda razão é a baixa prioridade dada por esse governo à questão da redução das desigualdades, tanto que este ponto nem é mencionado no Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus – e isto representa uma mudança de rota em relação aos diferentes mecanismos de regulação federal implementados nos últimos 25 anos, que sempre tiveram claros objetivos redistributivos. O terceiro motivo, para a falta de liderança federal no combate à Covid-19, é a tática governamental de geração de conflitos com os atores e instâncias que não aderem à agenda bolsonarista, ou seja, ao invés da busca por cooperação, o governo trata como inimigo (antipatriotas) todos que não apoiam fielmente suas ações, o que revela seu viés autoritário.

Apesar de reconhecermos que um novo pacto federativo faz parte da agenda do Governo Federal, consideramos prematuro relacionar esse fato à falta de coordenação do enfrentamento à pandemia, uma vez que continuam vigentes os mecanismos de regulação construídos na Constituição de 1988 e nas reformas implementadas nos últimos 25 anos. A proposta de um novo pacto federativo, defendida pelo ministro Paulo Guedes, está ainda em fase inicial de tramitação no Congresso Nacional, onde o governo vem sofrendo sucessivas derrotas.

16 Os autores citam a relação com o modelo norte americano de *devolution powers*. Complementarmente, ressaltamos aqui a relação com os pressupostos teóricos da *public choice theory*, na qual o federalismo *emerge diretamente da analogia com o mercado, dotando a esfera política de elemento competitivo* (BUCHANAN, 1995), sendo *capaz de impor limites institucionais à atuação do Estado através da descentralização das políticas aos governos locais, que devem gozar de elevado grau de autonomia* (WEINGAST, 1995).

Quando à falta de prioridade no enfrentamento das desigualdades regionais e ao ímpeto autoritário, acreditamos que estes fatores estão ligados à renúncia da função de coordenação nacional. Entretanto, pensamos haver um item a mais: a baixa experiência na gestão pública dos integrantes do primeiro escalão do Governo Federal. Em suma, a falta de coordenação nos parece mais relacionada à incapacidade administrativa e política do que à construção de um novo arranjo federativo pelo atual governo.

Contudo, seria apenas a incapacidade técnica dos atuais gestores que nos conduz a uma política ineficaz de combate à Covid-19? Quando analisamos o comportamento do ciclo de políticas públicas neste caso, podemos encontrar outros desafios à boa governança, e é esta abordagem que faremos a seguir.

Dificuldades políticas na gestão de políticas públicas emergenciais

Muitos estudos sobre políticas públicas partem do conceito de Ciclo de Políticas Públicas – mesmo reconhecendo que as separações que este conceito encerra não são tão claras na prática. Ao comentar sobre este ciclo, Souza (2006: pág. 29) diz,

Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

E como cada um destes estágios pode ser entendido no atual contexto de pandemia? Podemos considerar que o ciclo se inicia com a definição de agenda. Por agenda entendemos um conjunto de assuntos ou problemas que prende a atenção de autoridades governamentais e dos atores sociais ligados a estas autoridades. A sua constituição ou alteração pode dar-se por meio de três tipos de processos: problemas, conhecimento acumulado e processo político (KINGDON, 1984). Os problemas são definidos como eventos que colocam abruptamente um assunto na ordem do dia. Cobb e Elder (1983) complementam afirmando que os eventos são importantes, mas o que realmente conta é a interpretação dada a eles.

Esta capacidade de interpretação está intimamente ligada ao segundo fator apontado: o conhecimento acumulado. Saber mais sobre os desafios colocados e suas alternativas de enfrentamento pode colocar ou tirar ênfase em uma determinada questão, ou permitir a ampliação ou a restrição do leque de opções políticas.

Por último, ainda segundo Kingdon (1984), o processo político afeta a agenda. Resultado de eleições, mudanças nas coalizões políticas, variações na opinião pública ou qualquer situação similar têm o poder de evidenciar um problema — ou uma interpretação sobre este problema — com maior ou menor intensidade.

Frente a estes conceitos, podemos assinalar que a crise decorrente da Covid-19 irrompe espetacularmente na agenda pública mundial, na medida em que o número de doentes e de mortes avança com tal velocidade que se torna impossível evitar o tema. No caso brasileiro, entretanto, há um processo político específico que afeta o estabelecimento consensual desta agenda: a vigência de um governo de extrema-direita que vem atuando para o enfraquecimento e desmonte do Estado – algo incompatível com o controle da pandemia, conforme atesta a experiência internacional – e que não consegue/deseja mudar de rumo, mesmo havendo ações pontuais dentro do governo federal no sentido de atacar o problema. O resultado é uma dissociação entre a agenda adotada por quase todos os países do mundo e a agenda brasileira. Por sua vez, alguns atores (como parte da mídia, governos subnacionais e parcela expressiva da população) pressionam por ações baseadas na experiência internacional. Diz Vasconcellos (2020):

Bolsonaro adotou uma pauta bastante dissociada das ações que as demais áreas do Governo vinham aplicando no enfrentamento da pandemia, e diferente também da percepção majoritária na imprensa e na sociedade sobre os riscos da Covid-19. Mesmo quando decidiu usar as mídias sociais ou o pronunciamento em cadeia de TV, Bolsonaro manteve o discurso de que havia “histeria” e de que se tratava de uma “gripezinha”. Nesse contexto, podemos dizer que a percepção dos brasileiros sobre o desempenho do Governo esteve muito orientada pela insistência do presidente de tentar controlar a agenda com assuntos paralelos ou mesmo pela sua noção sobre o baixo risco da Covid-19.

Tal postura do Governo Federal, entretanto, não encontrou ressonância em governos estaduais, que passaram a desconsiderar as orientações da União e apostaram em uma ação própria a partir de seu contexto político-econômico local. Atores internacionais, como a Organização Mundial de Saúde, ganharam um protagonismo na orientação de estratégias locais que não seria observado em outras condições.

Portanto, observamos no caso brasileiro a existência de duas agendas contraditórias e concorrentes: uma adotada por governos subnacionais em prol de tentar seguir orientações internacionais de enfrentamento à crise sanitária; e outra seguida pelo Governo Federal, no sentido de bloquear que este tema seja integrante da agenda governamental. Esta é a raiz dos conflitos federativos, na medida em que o viés autoritário do Governo Federal não aceita que estados e municípios se recusem a seguir incondicionalmente a sua agenda.

Evidentemente, tal conflito complica, em muito, o segundo estágio do ciclo de políticas públicas, a Formulação das ações – estágio esse que inclui a identificação de alternativas, avaliação e seleção das opções. Vale destacar que tal processo é fruto de uma construção política, a partir dos embates de interesses de diversos atores, tendo como referência as consequências esperadas de cada opção de ação (CAPELLA, 2018). A ausência de consenso em torno de uma agenda única dificulta a construção política necessária.

Não que, sem esta confusão federativa, a formulação de políticas de combate à pandemia fosse tarefa simples. O pouco conhecimento sobre como o vírus se propaga e age, a ausência de tratamentos ou de vacinas, e a rapidez com que são necessárias as tomadas de decisão levam a um quadro de enorme incerteza. Mesmo agora, passados seis meses do início da pandemia, o leque de opções continua relativamente restrito – isolamento social, apoio a empresas para o pagamento de salários, testagem da população para identificar a rota de propagação do vírus, limpeza e desinfecção de ruas, estímulo a medidas básicas de higiene pessoal e estímulo ao desenvolvimento de vacinas e remédios.

No Brasil, o fato de o primeiro caso ter sido detectado no final de fevereiro, um mês após o aparecimento dos primeiros casos em países europeus, asiáticos e da América do Norte, permitiria recorrer à experiência internacional, selecionando as opções que se mostraram acertadas e descartando outras equivocadas, sob coordenação do governo nacional. Entretanto, aqui a construção política tornou-se mais conflituosa na medida em que os diversos atores não conseguiram chegar a acordos básicos.

Diante desse vácuo de poder e da recusa do governo federal em atender às recomendações da OMS, Franzese e Segatto (2020) afirmam que os governadores tomaram medidas em seus estados, no âmbito de suas competências, com destaque para as ações de saúde de média e alta complexidade (rede hospitalar), gestão de transporte metropolitano e da rede estadual de ensino, além da supervisão sobre a rede particular. As autoras consideram positivo que os governadores assumam esse papel de coordenação, diante da inoperância do governo federal.

Da experiência internacional, veio a inspiração para estabelecer quarentenas. Em 11 de março, o Distrito Federal lançou uma portaria regulamentando a medida, no que foi acompanhado pelos governos dos estados do Rio de Janeiro e Goiás (no dia 13), Santa Catarina (no dia 16) e São Paulo (no dia 24). Os interesses econômicos se colocaram, desde o início, contra estas medidas, advogando a abertura do comércio e a volta da circulação de pessoas. Estes se aliaram ao pensamento do Presidente da República e de seus apoiadores para enfraquecer medidas de isolamento – vale registrar que o Presidente da República fez um pronunciamento em rede de rádio e TV contestando frontalmente as medidas de isolamento no dia 24 de março, o mesmo dia em que o estado de São Paulo decretou sua quarentena.

O mais forte argumento contrário ao isolamento se ligou à necessidade de trabalho para o sustento das famílias e empresas. Frente a este óbice, surge a proposta (também referenciada na experiência internacional) de uma transferência de renda emergencial para as famílias de autônomos e trabalhadores precários que viram sua renda diminuir. A ação do Governo Federal foi no sentido de tentar esvaziar este programa, numa ação coerente com sua negação do problema e de sua agenda liberal de redução no tamanho do

Estado. Tanto que o Auxílio Emergencial (Lei de nº 13.982/2020) só foi instituído na sua forma final por força do Poder Legislativo¹⁷.

No modelo de ciclo de políticas públicas, a fase seguinte é a de Implementação, na qual propostas selecionadas viram leis, decretos, portarias; ganham recursos, estruturas, trabalhadores; e chegam, finalmente, a seu público-alvo. E o que caracteriza esta etapa na crise da pandemia da Covid-19? A manutenção da desarticulação entre ações federais e ações subnacionais é a marca mais evidente.

De um lado, as instâncias subnacionais buscam se pautar pela experiência internacional, tentando impor medidas de isolamento social e estruturação e ampliação do número de leitos hospitalares (especialmente UTI). Houve adoção, também, de diversas iniciativas de cunho econômico, como o alongamento de prazos para recolhimento de impostos, a instituição de diferentes formas de transferência de renda e distribuição de produtos alimentícios, isenção de tarifas de serviços de água e luz e a criação de linhas de crédito para pequenas empresas.

Porém, as medidas de estímulo econômico vêm sendo insuficiente frente ao impacto negativo da pandemia sobre a economia do Brasil. Os recursos subnacionais disponíveis não são suficientes para injetar na economia os recursos necessários para aliviar a crise econômica. Com relação aos leitos hospitalares, o principal desafio é logístico, especialmente no tocante a recursos humanos e materiais para regiões do país historicamente desassistidas. Desta forma, as principais esperanças são depositadas nos efeitos positivos do isolamento social. Entretanto, os efeitos econômicos (na redução da arrecadação) e políticos (frente à pressão dos empresários e do Governo Federal) do isolamento social dificultam o estrito cumprimento da medida. Mesmo sua manutenção vem sendo duramente sustentada, com muitos estados já suspendendo suas quarentenas no mês de junho, ainda no pico das curvas de contágio e de mortes.

Pela ótica do Governo Federal, a agenda negacionista em relação à pandemia acabou por determinar suas ações. Suas propostas sempre estão impregnadas pela sua agenda anterior, de enfraquecimento e desmonte do Estado. Com isto, cada ação é negociada para incluir dispositivos contracionistas fiscais. Outro fato relevante é que o TCU “constatou baixa execução do orçamento aprovado para ações relacionadas à pandemia, com gastos de apenas 30% do valor recebido, e falta de definição objetiva de critérios para transferência de recursos. Há ainda superposição de funções, ausência de funcionamento formal, não definição de competências e falta de transparência”¹⁸.

Dentro do Ciclo de Políticas Públicas, a última etapa seria a de monitoramento e avaliação dos resultados com o objetivo de buscar lições que impliquem no aprimoramento das políticas em questão. Até pelo fato de ainda estarmos em meio ao enfrentamento da

17 O valor originalmente proposto pelo Ministério da Economia era de R\$ 200 que, após tramitação no Congresso Nacional, aumentou para R\$ 600, conforme art. 2º da Lei nº 13.982/2020.

18 Processo TCU nº. 014.575/2020-5, cujas informações foram divulgadas em <https://portal.tcu.gov.br/impressao/noticias/destaques-da-sessao-plenaria-de-22-de-julho.htm> <acesso em 24/04/2020>.

pandemia, é cedo para tecermos considerações sobre esta etapa. Mas, pelo desempenho da crise no Brasil, as avaliações provavelmente se deterão em entender como pudemos falhar de maneira tão estrondosa.

Considerações finais

Há quase cinquenta anos, vem-se discutindo como as esperanças depositadas pelos formuladores, nos altos escalões, em determinadas políticas acabam por não se concretizar quando elas são postas em prática na ponta do sistema, junto aos cidadãos. Pressman e Wildawsky (1973) iniciam uma tradição explicativa baseada em “lacunas de implementação”, ou seja, as políticas não saem como planejado por falta recursos, ou por trabalhadores mal orientados ou treinados, ou por objetivos e ações dúbios ou ambíguos, entre outras “falhas”.

Já Lipsky (1980) entende que a separação entre formulação e implementação não é tão clara quanto o modelo de Ciclo aponta. Na prática, durante a implementação, existem possibilidades de reformulação da política – e essas possibilidades não encerram falhas, posto que são legítimas.

O estudo da ação brasileira contra a pandemia de Covid-19 nos coloca entre estas duas vertentes explicativas. De um lado, a falta de um consenso mínimo provocou intenso conflito federativo e entre os poderes executivo e legislativo, com efeitos negativos sobre o processo decisório. Por outro lado, as falhas no enfrentamento à pandemia são também explicadas pelas escolhas por alternativas mais custosas e complicadas.

Abrucio et.al. (2020) defendem que o combate à Covid-19, dada sua dimensão e imprevisibilidade, exigiria um governo federal atuando conjuntamente com os governos subnacionais e com ações mais fortes de combate à desigualdade territorial, buscando encontrar mecanismos institucionais para isso. Complementando esse raciocínio, alertamos aqui que tais mecanismos já existiam e, no caso da saúde e da assistência social, sua implantação exigiria ações mais simples e rápidas do ponto de vista jurídico e institucional.

Conforme vimos, esta visão é totalmente oposta à adotada pelo Governo Federal. Este vem apostando na negação da pandemia e de seus efeitos trágicos. Esta postura negacionista é a base para a inação federal no enfrentamento da pandemia. Esta postura tem raízes no projeto político do atual governo, que também nega a relevância do Estado e das políticas públicas para agir sobre quaisquer problemas da sociedade – o resultado é uma ofensiva de desmonte de diversas áreas sociais do governo, notadamente a saúde, a educação, a assistência social, os direitos trabalhistas e os direitos humanos.

Mas a defesa de uma agenda negacionista é apenas uma parte do processo. É mais do que evidente a falta de experiência e de conhecimento dos integrantes do alto escalão com relação à administração pública¹⁹. Também é bastante conhecida a dinâmica conflitiva do governo federal, encarnada no método de governo pelo caos (NOBRE, 2019). Portanto,

¹⁹ <https://theintercept.com/2019/03/11/paulo-guedes-ignora-administracao-publica/>

entender a (falta de) ação federal como falha é algo plausível numa gestão que mostra diariamente grande incapacidade técnica e política.

Estas incapacidades ficam claras na forma improvisada das ações do Ministério da Saúde, com sucessivas trocas de comando na pasta até se chegar à gestão interina durante o pico da pandemia. Outra consequência desse improviso foi a grande confusão na implantação do Auxílio Emergencial que dispensou o uso do CadÚnico para a inserção de novos beneficiários que ainda não estavam cadastrados, subutilizando um importante legado da estruturação da política de assistência social, o que aumentou os casos de erros, duplicidades e desvios de finalidade e público-alvo.

O resultado da falta de apoio federal também é observado na recente mudança nos rumos das políticas adotadas por estados e municípios. Os entes subnacionais não vêm conseguindo manter, ao longo do tempo, o apoio às medidas de isolamento em função da decrescente adesão da população e das pressões do poder econômico, tendo como pano de fundo também a postura anticiência do chefe do executivo federal.

Em suma, sob disputa constante com decisões estaduais e/ou legislativas, conclui-se que, independente do fator motivador, se por incapacidade de coordenação ou negacionismo, o fato é que o processo político (Politic) que vivemos durante a pandemia foi extremamente conflitivo. Mesmo havendo uma institucionalidade político-administrativa (Polity) que permitiria respostas mais ágeis e coordenadas, as políticas públicas (Policy) demoraram a chegar à população e estão sendo pouco efetivas no controle da pandemia e, por consequência, na redução das consequências econômicas das crises de saúde e política em que vive o país sob o (des)governo Bolsonaro.

Referências

ABRUCIO, F. *et al.* Mais Brasil, Menos Brasília: o sentido do federalismo bolsonarista e seu impacto no combate à Covid 19. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 abr. 2020. Blog de Gestão, Política e Sociedade, p. 1. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/mais-brasil-menos-brasilia-o-sentido-do-federalismo-bolsonarista-e-seu-impacto-no-combate-a-Covid-19/>. Acesso em: 23 jun. 2020.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

_____. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995. **Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 52, n. 2, pp. 377-423. jun, 2009.

BUCHANAN, J. M. Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform. **The Journal of Federalism**, vol. 25(2), pp. 19-27, 1995.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

COBB, R.; ELDER, C. **Participation in American politics**: The dynamics of agenda-building. Baltimore. MD: The Johns Hopkins University Press, 1983.

FARIA, L. **O cadastro único**: uma infraestrutura para programas sociais. 2016. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Geociências/Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

FRANZESE, C.; SEGATTO, C. Um novo papel aos governadores?: Federalismo brasileiro e coordenação na crise do coronavírus. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 30 mar. 2020. Blog de Gestão, Política e Sociedade, p. 1. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/um-novo-papel-aos-governadores-federalismo-brasileiro-e-coordenacao-na-crise-do-coronaviru/>. Acesso em: 23 jun. 2020

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, pp. 211-259, jun, 2000.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Harper Collins, 1984.

LIPSKY, M. **Street level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MELO, M. A. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. **Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 4, pp. 445-489, dez, 2005.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **O SUS de A a Z**: garantindo saúde nos municípios. Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

NOBRE, M. O caos como método. **piauí**, São Paulo, n. 151, p. 1, 1 abr. 2020. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-caos-como-metodo/>. Acesso em: 30 jul. 2020.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. M. Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 30, n. 88, pp. 61-82, jun., 2015.

PRESSMAN, J. e WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. 2ª ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, pp.20-45. dez, 2006.

TCU. Tribunal de Contas da União. Bruno Dantas. Ata nº 19, de 3 de junho de 2020. **Acórdão nº 1428/2020 - TCU - Plenário**, Brasília, 3 jun. 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/ata-n-19-de-3-de-junho-de-2020-262145214>. Acesso em: 30 jul. 2020.

VASCONCELLOS, F. Os limites dos poderes de agendamento do Presidente da República no contexto da pandemia. In: **ComPolítica: Especial Coronavírus**. # 7, 18 maio 2020. Disponível em: <http://compolitica.org/novo/especial-coronavirus-7/>. Acesso em: 30 jul. 2020.

VAZQUEZ, D. A. Efeitos da regulação federal sobre o financiamento da saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, vol.27, pp.1201 – 1212. jun. 2011.

_____. **Execução Local sob Regulação Federal**: os impactos da LRF, Fundef e SUS nos municípios brasileiros. São Paulo: Annablume/ Fapesp, 2012.

_____. Regulação Federal In: NOGUEIRA, M. A.; DI GIOVANNI, G. **Dicionário de Políticas Públicas**. 3ª ed. São Paulo: Unesp, 2018, vol.1, pp. 872-875.

VIANNA, M. L. T. W. **Em torno do conceito de política social**: notas introdutórias. Rio de Janeiro: Iuperj, 2002.

BRASIL E A CRISE DO COVID-19 NO ASPECTO SOCIAL: O AUMENTO DA POBREZA E DA VULNERABILIDADE SOCIAL

Ana Maria Rita Milani

Introdução

O novo cenário global de pandemia do COVID-19 chega no Brasil, no momento no qual o país apresentava um desempenho de baixo crescimento, pouco espaço para a realização de políticas fiscal e monetária o que impacta negativamente no aspecto social. A medida que a pandemia se espalha e se prolonga torna-se evidente a caracterização de uma crise sanitária, econômica e social.

A pandemia do COVID-19 afeta ao Brasil através de dois efeitos: 1) paralização da atividade econômica interna que já vinha respondendo lentamente desde 2014 e 2) uma forte recessão mundial que afetará a economia brasileira dada sua inserção internacional periférica e dependente no comércio. Segundo informe da CEPAL (2020a), a recessão mundial só se compara à acontecida nos anos 1914 (Primeira Guerra Mundial) e 1930 (Grande Depressão). Seguindo esse informe, as exportações da região para o mundo terão uma queda estimada de 15%, o que condiciona totalmente a forma de desenvolvimento do Brasil, pois o tipo de inserção internacional que este país tem é especializada em *commodities*, a queda da demanda internacional por este tipo de produtos faz com que os preços dos mesmos despenquem no mercado externo. Isto tem um efeito negativo na receita das exportações brasileiras e na economia em geral, pois os setores que mais ganharam dinamismo desde os anos 2000 foram o industrial extrativo e o agronegócio.

As medidas de isolamento físico tomadas em função da pandemia provocaram consequências deletérias no mercado de trabalho, gerando perdas de emprego e redução dos níveis salariais, assim como o aumento da informalidade. Como salienta Carvalho (2020), a pandemia afeta a todos, mas em profundidade à população que se encontra em situação de pobreza e vulnerabilidade. Ou seja, a pandemia veio a pôr em evidência as limitações dos países subdesenvolvidos para o enfrentamento da crise. Este cenário, compromete a possibilidade de erradicar a pobreza em todas as suas formas tendo em vista, que, desde a

implementação do modelo econômico neoliberal, as políticas visam manter a austeridade fiscal sustentando o tripé macroeconômico^[1] que limita qualquer intervenção do Estado na economia. No modelo de ajuste estrutural adotado desde os anos de 1990, o papel do estado é reduzido ao mínimo com o objetivo de salientar a importância das leis do mercado e a não intervenção. Atualmente, as políticas pró-mercado estão sendo questionadas pois a pandemia do COVID-19 que provocou uma recessão mundial, nos obriga a pensar nas mudanças estruturais que se apresentarão na globalização e na ordem mundial. As incertezas serão muitas com relação ao desenvolvimento, no entanto, é necessário avaliar as políticas diante do COVID-19 e as medidas implementadas pós pandemia para entender os caminhos alternativos para enfrentar a crise sanitária, econômica e social.

Assim, o objetivo deste capítulo é analisar quais são as perspectivas do aumento da pobreza e da desigualdade no Brasil a partir da pandemia.

A metodologia utilizada visa a busca exploratória de dados quantitativos e qualitativos que tem como categoria de análise as variáveis de desempenho econômico, como também, a caracterização da pobreza em suas diferentes formas.

Além desta introdução, a primeira seção abordará uma contextualização econômica do Brasil, nos aspectos produtivos e sociais para poder caracterizar o momento específico histórico no qual a crise sanitária chega no Brasil. Na segunda seção, apresentaremos uma abordagem conceitual sobre pobreza e vulnerabilidade. Na terceira seção, abordar-se-á um panorama da pobreza e sua caracterização no momento que o Brasil se adentra na crise sanitária e como ela afeta aos mais vulneráveis. Por fim, as considerações finais.

2. Contextualização da economia: uma análise dos dados e consequências da COVID-19

Esta seção será destinada a analisar o contexto econômico do Brasil desde 2015 até atualidade para dimensionar o esforço do retorno ao normal, como muitos analistas salientam entre eles os que atuam no âmbito da CEPAL (2020a), e as limitações que podem ser encontradas. No ano 2015, a economia brasileira experimentou uma queda do Produto Bruto Interno (PIB) de -3,5% e nos anos seguintes apresenta-se uma leve melhoria tendo crescido aproximadamente 1% do PIB. Ou seja, a recuperação foi muito tímida e não se consegue encontrar uma trajetória de crescimento. Assim, no Brasil a pandemia vai afetar de forma aguda a trajetória de crescimento da economia, que já não tinha um bom desempenho, além de aumentar o grau de incerteza devido às medidas de isolamento social que restringem parte significativa das atividades econômicas. Como assinala Carvalho (2020) a pandemia provoca um curto-circuito macroeconômico, porque o distanciamento entre consumidores e produtores transforma-se em interrupções entre a relação da oferta e da demanda. Cabe salientar que o Brasil estava aplicando várias medidas e reformas de ajuste estrutural que limitaram a ação da política monetária e fiscal, como por exemplo, o “teto dos gastos” através

da PEC 41 e suas modificações, reformas de flexibilização das leis trabalhistas, reforma institucional do mercado de trabalho com extinção do ministério de trabalho e com isso, a possibilidade de articulação de políticas nessa área, etc. Todas estas medidas deixam pouca margem de ação para qualquer medida de emergência. A crise do COVID-19 é diferente de outras, como por exemplo a crise de 2008, devido a sua origem assim como pelo tipo de resposta que o Estado deve implementar. Como Carvalho (2020) sustenta, as medidas que devem ser implementadas para combater a pandemia seriam divididas em duas fases: 1) a fase do começo de disseminação do vírus no qual é necessário o isolamento e a garantia de sobrevivência das famílias e empresas; e 2) uma fase que vai poder ser iniciada com queda do número de casos ao óbito e a implementação de testagem em massa. Então, como a autora sustenta, quanto menor a perda empregos e o fechamento de empresas, mais rápido vai se poder sair da crise.

Como podemos observar na Tabela 1, a economia apresenta uma tendência de queda da trajetória de crescimento que, no momento, ao estarmos vivenciando a crise, as previsões para o desempenho futuro são incertas. Em junho 2020, as previsões de queda do PIB estimavam-se em mais de 6% negativo, no entanto, essa queda não foi tão profunda.

Tabela 1 – Brasil: taxa de crescimento do PIB (Taxa de variação, em %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PIB	-3,5	-2,9	1,25	1,3	1,1	-4,1

Fonte: IPEA, 2020.

Segundo informe do IPEA (2020), observamos que contribuíram de forma positiva para obter esse resultado do crescimento do PIB foi o setor agropecuário que teve um desempenho positivo, crescendo 2%, aumentando a participação no PIB de 5,1% em 2019 para 6,8% em 2020. Isto proporciona um efeito positivo que se reflete na indústria alimentícia. O destaque negativo estará dado pelo setor de serviços que terá uma queda de um 10% do PIB, principalmente, nos ramos de hoteleira e varejo. Como assinala a Carta Conjuntura do IPEA (2020), o setor de comércio apresentou segmentos considerados essenciais que conseguiram crescer no período como a venda de alimentos (supermercados), com uma alta de 14,6% no dessazonalizado, e de artigos farmacêuticos, com 1,3%.

Pelo lado da demanda, a economia está sendo afetada profundamente por duas vias uma delas a queda na demanda externa associada à desaceleração da economia global que vai repercutir negativamente na balança comercial. Na outra via, as medidas de isolamento que refletiram negativamente no mercado de trabalho, o qual provocará uma redução do consumo das famílias de aproximadamente 11% no segundo trimestre com relação ao primeiro. No entanto, as medidas de renda emergencial amorteceram, em certa medida, os efeitos negativos da queda no número de empregos e falta de renda. Do ponto de vista da

renda das famílias, o valor das transferências do programa de auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade somava R\$ 76,9 bilhões até o final de maio (IPEA, 2020), o que se espera provoque um efeito positivo na demanda de produtos de primeira necessidade. A Medida Provisória 936/2020 provavelmente contribuirá para atenuar a queda na renda de parte da população ocupada. No entanto, o lento crescimento da economia, as medidas de isolamento e queda da produção repercutem no mercado de trabalho negativamente, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2 – Taxa de Desocupação no Brasil (%)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Brasil	8,8	11,5	12,5	12,0	11,0	13,5

Fonte: PNADC, 2021.

Observa-se que a taxa de desocupação desde 2016 mantém o nível de dois dígitos, e com a chegada da pandemia essa taxa será ainda maior. Diante do aumento das incertezas da economia, a taxa de investimento deve sofrer uma queda aproximada de 27,5%, ficando abaixo do nível de abril 2019. Isto se apresenta como um limite para qualquer medida que vise aumentar o crescimento da economia.

Entretanto, na medida que a pandemia possa ser controlada sem a necessidade de novas restrições como a do isolamento social, a produção irá se recuperar muito lentamente, com expectativas para o futuro não muito alentadoras. Como Carvalho (2020, p. 44) ressalta “O Pibinho já levava, portanto, ao acirramento do debate acerca da necessidade de revisão do teto do gasto e da formulação de uma agenda para recuperar a economia”. Concomitantemente a este debate, também se torna necessário pensar na ideia de qual o papel do Estado, especialmente em situações de crise, tendo o mesmo um viés estabilizador. Entretanto, a ideologia neoliberal que inspira as políticas implementadas no Brasil, limitam o gasto e a política de crédito. A crise sanitária não veio acompanhada de políticas de créditos adequadas a essa situação, as quais deveria ser voltada para evitar uma quebra generalizada das pequenas empresas como forma de garantir uma recuperação rápida. Na próxima seção, serão apresentados conceitos de pobreza e vulnerabilidade.

2. Pobreza e Vulnerabilidade: alguns conceitos.

Existe um consenso entre os cientistas que a pobreza não se relaciona simplesmente com a falta de renda. A pobreza é um fenômeno complexo caracterizado por carências de diversos tipos de recursos, entre eles a renda. Quando falamos sobre pobreza, imaginamos a situação da falta de recursos básicos para a sobrevivência física de uma pessoa na sociedade. Kageyama & Hollmann (2006), argumentam que a pobreza pode ser definida por meio de três classificações: a pobreza absoluta, a relativa e a subjetiva, que está condicionada à

não satisfação de um mínimo definido socialmente. Assim, a pobreza absoluta refere-se à ausência ou insuficiência de renda para a satisfação das necessidades básicas. Nesse sentido, são classificados como pobres todos os indivíduos que possuem um baixo padrão de renda que impossibilita o acesso às necessidades básicas de manutenção e sobrevivência física. Alguns analistas, entre eles (ROCHA, 2005), sustentam que essa concepção é limitada pois apenas considera a dimensão econômica e subestima outros aspectos relevantes. A pobreza relativa tem como referência uma cesta mínima (bens e serviços) necessária à sobrevivência física. Segundo esta caracterização, são pobres aqueles que têm as necessidades vitais garantidas, mas não conseguem usufruir, objetivamente, dos bens e serviços considerados fundamentais numa sociedade. Cabe ressaltar que, segundo Rocha (2005), sob o ponto de vista empírico, a pobreza absoluta e a relativa não possuem limites claros.

Segundo Espínola e Zimmerman (2012), pobreza subjetiva se baseia no sentimento de impotência e exclusão social. Os indivíduos que se incluem nessa situação são definidos como aqueles cuja renda está abaixo do que eles consideram como o imprescindível para viver. Nessa visão, são consideradas cestas de bens e serviços necessárias à satisfação pessoal e no âmbito da cidadania, incluindo mobilidade social, fatores psicológicos, etc. Um ponto importante com relação à pobreza é entender como é feita a mensuração. Primeiramente, identifica-se a separação da população total em dois conjuntos distintos, os pobres e os não-pobres que pode ser feita com relação às diferentes concepções de pobreza. Contudo, tradicionalmente a renda é utilizada como parâmetro para aferição da pobreza. Logo, a quantificação do número de pobres é feita através de medidas monetárias, como a linha de pobreza e de indigência, na qual estabelecem-se um certo nível de renda abaixo do qual as pessoas são consideradas como pobres ou indigentes. Outras medidas de pobreza podem ser incluídas, como por exemplo tratamento de esgoto, taxa de analfabetismo, saneamento básico etc., no entanto, deve-se identificar antes das medições quais variáveis serão incluídas.

Segundo Espínola e Zimmermann (2012), no Brasil utiliza-se como variável de medição da pobreza a renda ou o salário mínimo, frequentemente $\frac{1}{4}$ do valor, ou o custo real de vida das populações de baixa renda. Nesse sentido, a renda familiar per capita é adotada para confronto com a linha de pobreza justamente por agregar os rendimentos, o tamanho e o papel dos membros da família enquanto unidade redistributiva (ROCHA, 2005). Essa medição baseada no salário mínimo tem algumas limitações que se relacionam à variação do salário real. Além disso, a ideia de considerar $\frac{1}{4}$ do referido salário pode não refletir as verdadeiras necessidades assim como os custos de vida distintos causados por diferenças regionais, levando-se em conta que o salário mínimo é determinado nacionalmente. Essa abordagem tende a subestimar a pobreza nas áreas metropolitanas e superestimá-la nas áreas rurais, pois, também, são ignorados os distintos custos de vida dos pobres entre as áreas urbana, rural e metropolitana (ROCHA, 2005). Passamos agora para a definição de vulnerabilidade.

De acordo com Katzman (1999), a vulnerabilidade de um indivíduo ou família refere-se a sua maior ou menor capacidade de controlar as forças que afetam seu bem-

estar, isto é, a posse ou o controle dos recursos requeridos (ativos) para o aproveitamento das oportunidades propiciadas pelo Estado, mercado ou sociedade. Desta forma, o autor argumenta que a vulnerabilidade à pobreza não se limita em considerar a privação de renda, ela também está relacionada à composição familiar, à qualidade do sistema educacional, às condições do acesso aos serviços de saúde, às oportunidades de trabalho, a existência de garantias legais e políticas etc.

Segundo Castel (1997), o conceito de vulnerabilidade é o mais apropriado para ilustrar situações observadas em países em desenvolvimento, as quais não podem só se referir ao binômio pobre e rico, incluídos e excluídos. Este conceito, muitas vezes, intenta definir uma “zona de vulnerabilidade” que pode ser formada por setores pobres que procuram ser incluídos ou setores que estão perdendo o acesso a determinados serviços e benefícios e que estão por cima da linha de pobreza ou perderam os canais de inclusão. Assim, existem modificações da zona de vulnerabilidade, na medida em que se apresentam situações, por exemplo, de crise econômica. Segundo Castel (1997), a vulnerabilidade social pode ser entendida como a conjugação da precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidades. A vulnerabilidade pode ser relacionada à ideia de risco frente ao desemprego, à precariedade do trabalho, à pobreza e à falta de proteção social. Assim, considerar o conceito de vulnerabilidade social contribui para apreender o dinamismo do processo de desigualdade de forma mais ampla (GARCIA, 2006), sendo que este conceito tem um poder explicativo maior frente a um contexto econômico e social mais complexo. Embora existam diferentes definições do conceito de vulnerabilidade, pode-se observar um consenso com relação a uma questão fundamental: a possibilidade deste conceito, captar situações intermediárias de risco localizadas entre situações extremas de inclusão e exclusão, dando um sentido dinâmico para o estudo das desigualdades. Segundo Katzman (2001), as zonas de vulnerabilidade social podem ser apreendidas a partir da existência de ativos disponíveis para enfrentar situações de risco. Desse modo, a vulnerabilidade refere-se à maior ou menor capacidade de controlar as forças que afetam o bem-estar, ou seja, a possibilidade de possuir ativos ou recursos que facilitem o aproveitamento das oportunidades propiciadas pelo Estado, mercado ou sociedade. Feitas estas considerações conceituais, na próxima seção passaremos a analisar os dados.

3. Pobreza e Vulnerabilidade no Brasil durante a pandemia do COVID-19

Com a forte queda do PIB a nível mundial e local, espera-se que o mercado de trabalho acompanhe essa queda, aumentando a desocupação e a deterioração da qualidade do emprego. O trabalho informal é fonte de renda para muitas famílias no Brasil, sendo a taxa média de informalidade aproximadamente 55%. Muitos destes trabalhadores não possuem acesso a serviços de saúde e, dadas as características do trabalho que realizam, encontram-se mais expostos na pandemia. Esses trabalhadores também não possuem mecanismos de substituição de rendas, dado que o seguro de desemprego é associado ao

trabalho formal, e a ajuda financeira emergencial é um desafio complexo em momentos de restrição orçamentaria. Estima-se que o impacto no mercado de trabalho depende da estrutura produtiva e da composição do emprego em cada setor. Assim, dentre os setores mais afetados encontram-se os relacionados ao turismo (transporte em geral, transporte aéreo, hotelaria, restaurantes, etc.), comércio e indústria manufatureira, assim como atividades imobiliárias e administrativas.

A baixa produtividade do trabalho também é uma característica que limita qualquer possibilidade de poupança para fazer frente a períodos prolongados de inatividade. Todo este contexto afetará de forma negativa a dinâmica da pobreza e da desigualdade, modificando e aumentando os níveis de pobreza extrema. Segundo informe CEPAL (2020b), dada a incerteza do contexto atual e da evolução do mesmo, apresentam-se três cenários estimativos (alto, médio e baixo) do futuro comportamento da pobreza, sendo que em todos eles a pobreza extrema no Brasil se estima que aumente mais de 2%, como mostra a Tabela 3.

Tabela 3 – Estimativas da população em situação de pobreza extrema e pobreza em 2020 (%)*

	POBREZA EXTREMA				POBREZA			
	2019	2020			2019	2020		
	NÍVEL	cenário baixo	cenário médio	cenário alto	NÍVEL	cenário baixo	cenário médio	cenário alto
BRASIL	5,4	6,9	7,4	7,9	19,4	23	24,3	25,4

Fonte: CEPAL, 2020

* Estimativas preliminares baseadas em supostos de impacto sobre o emprego e a renda laboral para os distintos setores produtivos. Os três cenários diferenciam-se segundo a variação da renda média dos lares seja menor à variação do PIB (cenário baixo), igual (cenário médio) ou maior (cenário alto).

Este aumento da pobreza e da pobreza extrema compromete qualquer possibilidade de erradicar a pobreza em todas as suas formas regredindo nos avanços observados na década de 2000. No cenário alto a pobreza aumenta em 6 pontos, o que o mostra a fragilidade da situação social no país. Se observarmos a Tabela 4, a pobreza absoluta apresenta uma tendência de elevação desde a crise de 2015, espera-se que com a pandemia e as condições deletérias do mercado de trabalho essa tendência se aprofunde negativamente, como mostramos na Tabela 3.

Tabela 4 – Rendimento Domiciliar per capita inferior a USD 5,5, Medidas de pobreza, segundo características (absoluto 1.000 pessoas), vários anos

	2015	2016	2017	2018
<i>Absoluto</i>	48.032	52.153	53.589	52.523
<i>%</i>	23,7	25,5	26,0	25,3

Fonte: IBGE, 2020.

Essa tendência de aumento da pobreza e a pobreza extrema, aumentará também a desigualdade no país. Assim, estima-se que o índice de Gini mostre essa maior desigualdade (CEPAL, 2020b). Na década de 2000, reduziu-se a pobreza e se melhorou a distribuição da renda. O país, no novo contexto depois de 2015, parece não continuar nessa trajetória de redução da pobreza, pelo contrário, com um contexto de maior pobreza e desigualdade grandes estratos da população passaram a viver em condições de vulnerabilidade. Analisando as características da pobreza, podemos observar na Tabela 5, a distribuição da pobreza considerando as variáveis de cor e sexo as mulheres pretas e pardas são a categoria mais representativa da série, aumentando 36% se considerarmos 2015 a 2018.

Tabela 5 – Distribuição da pobreza segundo cor, raça e sexo (1000 pessoas) vários anos

COR, RAÇA E SEXO (1.000 pessoas)	Com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 1,9 PPC 2011 (1) (2)			
	2015	2016	2017	2018
Homens brancos	1 096	1 363	1 437	1 543
Homens pretos ou pardos	3 654	4 378	4 950	4 897
Mulheres brancas	1 245	1 461	1 648	1 701
Mulheres pretas ou pardas	3 871	4 653	5 113	5 251

Fonte: IBGE, 2020.

Considerando a caracterização regional da pobreza, observamos na Tabela 6 que todas as regiões aumentaram os níveis de pobreza de 2015 a 2018, no entanto, o Nordeste foi a região com um aumento significativo destes valores, crescendo aproximadamente 15% no período ilustrado.

TABELA 6 – Brasil: pessoas com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 3,2 (PPC 2011) por regiões (1.000 pessoas) (%)

REGIÃO	PERCENTUAL			
	2015	2016	2017	2018
NORTE	20,1	22,5	21,4	21,8
NORDESTE	21,3	23,5	24,6	24,4
SUDESTE	5,4	6,3	6,4	6,5
SUL	3,5	4,6	4,4	4,7
CENTRO-OESTE	5,4	6,0	6,0	5,8

Fonte: IBGE, 2020

Considerando a Tabela 7, observamos que a pobreza se concentra nas populações mais jovens, nas faixas etárias de 0 a 14 anos e de 15 a 29 anos. Ambas representam em 2015 ao redor de 67% do total, já em 2018 esse nível sobe para 72%. Esses dados, indicam as dificuldades de inserção dos jovens no mercado de trabalho e as limitações que vem acompanhada da impossibilidade de crescimento no futuro.

Tabela 7 – Brasil: participação do total das pessoas pobres por faixa etária (%). Vários anos

FAIXA ETÁRIA	Com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 5,5 PPC 2011			
	2015	2016	2017	2018
0 a 14 anos de idade	41,0	43,1	43,3	42,3
15 a 29 anos de idade	25,9	28,8	29,6	29,6
30 a 59 anos de idade	19,2	21,3	21,9	21,3
60 anos ou mais de idade	6,9	7,3	7,8	7,5

Fonte: IBGE, 2020

A Tabela 8 nos ilustra a proporção de pessoas com diferentes restrições por domicílio, o que assinala a possibilidade de vulnerabilidade da população.

Tabela 8 – Brasil: Proporção de pessoas em domicílios com restrições

RESTRIÇÃO	2017	2018
RESTRIÇÃO À EDUCAÇÃO (1)	28,2	27,6
RESTRIÇÃO À PROTEÇÃO SOCIAL (2)	3,3	3,1
RESTRIÇÃO À COND. MORADIA (3)	13,1	12,8
RESTRIÇÃO AO SANEAMENTO BÁSICO (4)	37,5	37,2
RESTRIÇÃO À INTERNET (5)	25,1	20,1

Fonte: PNAD contínua, 2020.

(1) Foram consideradas com restrição: crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade que não frequentavam escola, pessoas de 15 anos ou mais de idade analfabetas e pessoas de 16 anos ou mais de idade que não possuíam Ensino Fundamental completo.

(2) Foram consideradas com restrição: pessoas que satisfazem simultaneamente as duas condições a seguir: residentes em domicílios onde não havia nenhum morador de 14 anos ou mais de idade que contribuía para instituto de previdência ou aposentado/pensionista; domicílios com rendimento real efetivo domiciliar per capita inferior a 1/2 salário mínimo, e com nenhum membro recebendo rendimentos de outras fontes, o que inclui programas sociais. Salário mínimo de referência: R\$ 954,00.

(3) Foram consideradas com restrição: pessoas residindo em domicílios sem banheiro de uso exclusivo do domicílio, com paredes externas construídas predominantemente com materiais não duráveis, com adensamento excessivo ou com ônus excessivo com aluguel.

(4) Foram consideradas com restrição: pessoas residentes em domicílios que não tinham acesso simultâneo a três serviços de saneamento definidos como: coleta direta ou indireta de lixo, abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial.

(5) Foram consideradas com restrição: pessoas residentes em domicílios sem acesso à internet.

Na Tabela 8 observamos que o valor mais representativo das restrições corresponde ao quesito saneamento com 37,2% das pessoas entrevistadas na pesquisa. O outro valor relevante está relacionado ao quesito educação com 27,6% em 2018, para a mesma pesquisa. Assim, com essas restrições e a pandemia vigente ainda questionam grandemente o aumento da vulnerabilidade dessas pessoas com restrições básicas limitadas. Espera-se, como os indicadores sociais mostram, que as zonas de vulnerabilidades aumentem, devido ao aumento da pobreza e da pobreza extrema, assim como das pessoas que perderam o emprego.

Considerações finais

A pandemia do COVID-19 apresentou-se num contexto de baixo crescimento econômico, indicadores sociais com desempenhos medíocres e vulnerabilidade macroeconômica. O mercado de trabalho sofreu o impacto das medidas de isolamento que afetaram o andamento das atividades econômicas. Assim, o desemprego aumentou e, com ele, cresceu a precarização do mercado de trabalho com o aumento da informalidade. Isto vai afetar todas as dimensões de pobreza como assim também aumentar a vulnerabilidade. A

pobreza, no melhor cenário aumenta mais de 2 pontos se comparada a 2019 provocando um aumento da vulnerabilidade. Pode-se observar que a pobreza está concentrada nos jovens de 0 a 29 anos e mulheres pardas e negras.

Nesse sentido, a pandemia evidenciou as limitações estruturais do modelo econômico vigente, com a diminuição da ação do Estado que limitam as ações da proteção social. Então, deve-se gerar respostas para a situação de emergência que visem aumentar a proteção social para evitar a grave deterioração das condições de vida e bem-estar da sociedade.

A queda do crescimento trazida pela pandemia, a agenda do teto do gasto, as reformas estruturais de privatização para redução da dívida, etc., vão levar ainda a economia brasileira para um quadro de indicadores com níveis mais baixos que 2019, uma situação social mais preocupante. Uma das questões evidenciadas é a necessidade de se pensar num novo papel do estado, porque há uma incongruência na ideologia que impede gastar mais, como assim também, na construção de políticas para os mais vulneráveis em momentos de crise. Isto se apresenta como uma iminente encruzilhada da política econômica, porque hoje estão questionados seus principais supostos, em especial os limitantes do gasto. Como salienta Carvalho (2020): “um projeto em que o Estado brasileiro, acima de tudo, se coloque a serviço de todos.” Pensar numa política econômica mais inclusiva será o grande desafio dos próximos anos.

Referências

CARVALHO, L. *Curto-circuito. O vírus e a volta do Estado*. Editora: Todavia, São Paulo, 2020.

CASTEL, Robert. *As armadilhas da exclusão*. In *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 1997b, pp. 15-48.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales”, Informe Especial COVID-19, N° 1, 3 de abril [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020b), “El desafío social em tiempos del COVID-19”. Informe Especial COVID-19, N° 3 maio 2020 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020c), “El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad del coronavirus” Especial COVID-19, N° 22, mayo 2020 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf.

ESPÍNOLA, G.M.; ZIMMERMANN, C.R. *Definição e mensuração da pobreza: algumas considerações sobre o debate recente*. CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES Niterói RJ: ANINTER-SH/PPGSD-UFF, 03 a 06 de Setembro de 2012, ISSN 2316-266X

GARCIA, Brígida. *La situación laboral precaria: marcos conceituales e ejes analíticos pertinente*. Revista Trabajo, ano 2, nº 3, Julio-diciembre de 2006, OIT-México.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Carta Conjuntura*. Nr. 47. – 2º Trimestre 2020.

KAGEYAMA, Ângela; HOFFMANN, Rodolfo. *Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional*. Revista Economia e Sociedade. Campinas: v.15, n.1(26), p. 79-112, jan. jun/06.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, (PNAD), Disponível in: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=o-que-e>. Acesso: junho, 2020.

ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2 ed, 2005.

KAZTMAN, R. *Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos*. Revista de la CEPAL, Santiago do Chile, n.75, p.171-189. dec. 2001.

[1] O tripé macroeconômico é composto por três conceitos (superávit primário, câmbio flutuante e meta de inflação) os quais resultam em dois *parâmetros* e um único *objetivo* que interessam a uma coalizão política neoliberal formada por capitalistas rentistas e financistas. Os dois parâmetros são uma taxa de juros nominal a mais alta possível e uma taxa de inflação a mais baixa possível; o objetivo final é uma taxa de juros real elevada, que remunere os capitalistas rentistas e os financistas que administram sua riqueza (BRESSER-PEREIRA, 2013)

COMO A CRISE SANITÁRIA DE COVID-19 PODE IMPACTAR A SEGURANÇA PÚBLICA?

Emerson Oliveira do Nascimento - UFAL

Em 11 de março de 2020, a Covid-19 foi caracterizada pela OMS (Organização Mundial de Saúde) como uma pandemia. A designação do termo, naquele momento, reconhecia a existência de vários surtos de Covid-19 em várias regiões e países do mundo. Passado mais de um ano, criminólogos e estudiosos da segurança pública dos mais variados lugares têm se perguntado como a pandemia tem impactado e/ou ainda pode impactar a dinâmica da criminalidade ao redor do globo. Em se tratando do caso brasileiro, desde a declaração da primeira morte por Covid-19 em 17 de março de 2020 e, levando em conta as clivagens e diferenças na dinâmica da violência entre os estados da federação, muito tem se questionado como o fenômeno vem afetando as taxas de criminalidade e, conseqüentemente, o nosso sistema de segurança pública.

Sabemos que a promoção de diagnósticos e prognósticos, em se tratando de processos e/ou fenômenos em curso, nunca é fácil. Todavia, isso não exclui a importância destes exercícios para uma maior eficácia no gerenciamento do interesse público. É nesse sentido que, apesar das limitações recentes impostas pela crise sanitária, traçamos algumas avaliações e especulações preliminares acerca do impacto da pandemia sobre alguns tipos específicos de crime e pautamos algumas observações sobre os principais desafios que o vírus nos transmitirá no campo da segurança pública.

Neste ensaio, discutimos, primeiro, a crise instaurada pelo avanço da pandemia de Covid-19 sobre o sistema político brasileiro. Em seguida, apresentamos alguns instrumentos analíticos para pensar o impacto dessa crise sobre o sistema de segurança pública. Depois, compartilhamos nossas observações quanto aos possíveis resultados da crise sanitária sobre a criminalidade, destacando aqui a dinâmica dos homicídios e das práticas de violência doméstica. Posteriormente, analisamos os desafios firmados pela pandemia sobre as prisões e sobre o crime organizado. Nas conclusões, ponderamos a relação de interdependência que os sistemas de saúde e de segurança possuem e destacamos o quanto a gestão integrada desses aparelhos é importante para responder aos desafios que a pandemia impõe para a sociedade.

O Coronavírus e a crise política

Pela primeira vez, desde a redemocratização de 1988, assistíamos no Brasil uma redução progressiva da criminalidade violenta. Em que pese o debate inconcluso acerca das causas dessa redução, o ano de 2019 confirmou um movimento decrescente do número de homicídios dolosos registrados a partir de 2017 (IPEA, 2019). De lá para cá, todas as Unidades da Federação e o DF registraram quedas no número anual de registros de criminalidade violenta. Em 2019, por exemplo, de acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), foi registrado 19% a menos de assassinatos do que no ano anterior (FBSP, 2019).

É cedo para determinar que a redução implique, de fato, numa tendência decrescente da taxa de homicídios dolosos por todo o país. Contudo, agora, com a emergência da pandemia de Covid-19, até mesmo estas conquistas recentes são colocadas em xeque, afinal de contas, não contávamos com este cenário de emergência e exceção. E assim como o Estado não parecia suficientemente preparado para a crise sanitária que se abateu sobre nós a partir de março do ano passado, os gestores e operadores da segurança pública nos estados custaram a reconhecer a magnitude da crise e subestimaram seus efeitos.

A atitude negacionista da presidência da República em relação ao vírus e aos métodos ideais de prevenção parecem ter contribuído ainda mais para a falta de coordenação entre as diretrizes sanitárias e a arena política. De efeito, a crise sanitária provocou um atrito federativo entre presidente, de um lado e prefeitos e governadores, do outro. O visível impasse político entre a presidência e as orientações do Ministério da Saúde foi do descumprimento público das medidas de isolamento pelo próprio presidente e seu staff à alternância de quatro Ministros da Saúde desde o primeiro registro aqui de óbito por Covid-19^[1]. Neste desfile sucessivo de substituições, pesou a submissão do indicado às diretrizes, no mínimo questionáveis do presidente em relação à pandemia como a mitigação do vírus, a recomendação de tratamento precoce sem comprovação científica e a politização e negação da crise sanitária e dos seus desdobramentos.

Relatos da mídia e dos próprios ex-ministros atestaram que suas saídas tiveram relação direta com discordâncias operacionais junto ao presidente sobre os métodos adequados de condução e de combate do novo coronavírus. A propagação, por parte da presidência e de seus apoiadores, de supostos efeitos benéficos da cloroquina e da hidroxicloroquina contra o vírus foi e ainda tem sido, nesse contexto, um dos pontos mais críticos desse impasse, haja vista que quadros profissionalizados e técnicos do Ministério da Saúde, na trilha do que já foi sugerido pela própria OMS, resistem em estimular o uso do medicamento.

Essa relação vacilante do governo federal com as orientações públicas de prevenção do Ministério tem trazido não só um debate inconsistente e fraudulento quanto aos métodos de prevenção e de enfrentamento da pandemia, como também tem dissuadido parcelas da população da vigilância adequada quanto aquela que é a principal forma de controle da

pandemia – o isolamento e o uso de máscaras^[2]. Profissionais da saúde precisam agora não somente recomendar as práticas de isolamento e o uso da máscara como também, convencer as pessoas da sua importância, investindo na racionalidade e na argumentação científica contra a ignorância e o negacionismo.

O isolamento, por exemplo, que deveria ser uma medida de controle epidemiológico, usada em todos os lugares de mundo onde a pandemia foi tratada de forma séria e responsável, transformou-se em objeto de disputa política. Não por acaso, as taxas de isolamento, ao longo do último ano, à despeito do volume de óbitos somados diariamente, estiveram muito abaixo do ideal. Como resposta imediata à tragédia, houveram estados que decretaram práticas de isolamento mais severas, prescrevendo além de multas, a possibilidade de prisão, enquanto outros estados apostaram no isolamento apenas como uma recomendação. Para além da existência ou não de punibilidade para o descumprimento do isolamento e até mesmo, independente das suas variações por estado, o fato é que, desde então, de alguma maneira, o isolamento surtiu efeito não somente no campo da saúde, mas também da segurança pública.

O isolamento social recomendado pela OMS tem apresentado impacto não somente sobre a difusão e o contágio do novo coronavírus, mas também sobre a própria dinâmica do crime e em setores específicos da segurança pública dos estados e municípios, seja reduzindo, seja amplificando determinadas práticas de crime. Há que se destacar que a sobrecarga causada pela pandemia e pelas medidas de isolamento sobre alguns desses setores da segurança pública, tem exigindo dos seus quadros profissionais um preparo técnico e um empenho não previsto para a manutenção da ordem pública^[3]. E como o fenômeno ainda parece longe de acabar, é de se imaginar que a pandemia possa provocar ainda outros efeitos perversos como, por exemplo, o aumento das taxas de mortes por intervenção policial em função da intensificação das práticas de policiamento ostensivo em comunidades populares em contextos de calamidade pública.

Como dito anteriormente, embora seja cedo para tecer juízos precisos sobre o impacto da pandemia sobre o campo da segurança pública, a consideração dos nossos panoramas precedentes e a oscilação recente de alguns indicadores já nos permite traçar algumas possíveis ressonâncias e consequências da crise sobre o nosso sistema de segurança pública (BARRETO et al., 2020). É nesse sentido que perguntamos: quais práticas de crimes aumentaram ou ainda tendem a aumentar durante o isolamento social? Há crimes que diminuíram? O que dizer sobre a segurança das pessoas privadas de liberdade durante a pandemia de Covid-19? Como o Estado deve atacar suas fragilidades durante esse período?

Alguns instrumentos analíticos

A principal prática de combate à pandemia de Covid-19 aplicada pela maior parte dos países em todo o mundo, como já dito anteriormente, tem sido o uso de máscaras e, especialmente, a aplicação de medidas de isolamento social (OPS, 2020). No Brasil, a disputa

entre presidente e prefeitos e governadores, chegou às portas do Supremo Tribunal Federal (STF) que decidiu pela garantia da autonomia dos prefeitos e governadores poderem regular as medidas de isolamento em suas respectivas circunscrições. A partir de então, mudou a relação entre governos federal, estaduais e municipais, mas mudou, principalmente, as dinâmicas espaciais da maioria dos centros urbanos brasileiros.

A alteração das rotinas individuais promovida pelas práticas difusas de isolamento tem impactado a dinâmica de deslocamento e movimentação das pessoas dentro das cidades e, conseqüentemente, traz impactos sobre as práticas criminais. A chamada teoria das atividades de rotina prescreve que mudanças nas rotinas das pessoas podem afetar diretamente e explicar, ao menos em parte, as variações nas taxas e nas dinâmicas do crime e da criminalidade. A teoria parte do pressuposto que para que o crime aconteça, é necessária uma conjunção de fatores, a saber: a disposição do indivíduo para praticar o crime, a presença de uma vítima em potencial, as condições necessárias de tempo e espaço e, claro, a ausência ou ineficiência de mecanismos de vigilância (COHEN e FELSON, 1979).

Na trilha do que foi pioneiramente elaborado pelos autores, há de se supor, que a redução de circulação de pessoas nas ruas e a concentração de pessoas agora, por mais tempo, dentro de suas casas deverá trazer impactos significativos para as taxas de criminalidade. Isso não significa supor, necessariamente que o crime vá desaparecer, embora algumas práticas criminais possam ser impactadas de forma positiva por essas mudanças de rotina. Mas significa também que o crime pode transformar-se, de modo que pode ser indispensável à gestão pública e ao próprio sistema de saúde e de segurança, redobrar a atenção sobre determinados tipos de crimes e sobre as condições de vulnerabilidade de determinados grupos.

Com um maior número de pessoas dentro de suas casas, o arrombamento de casas, por exemplo, deve sofrer uma diminuição significativa. No Espírito Santo, por exemplo, de acordo com o FBSP (2020), houve uma redução de 27% de crimes patrimoniais. A presença mais constante dos moradores em casa reduz as oportunidades deste tipo de crime, pois reforça os mecanismos de vigilância e monitoramento do patrimônio. O arrombamento de casas comerciais, no entanto, tem crescido com a redução do movimento de pessoas nas cidades, a exemplo do que aconteceu ainda em abril do ano passado no centro do Recife, quando lojistas denunciaram sucessivos arrombamentos de estabelecimentos comerciais por criminosos durante os primeiros meses da pandemia.

De acordo com a teoria, considerando que a maioria dos homicídios registrados no país, sobretudo os de homens, acontecem nas vias públicas, é de se supor que, em função do isolamento, estas taxas devam acompanhar um movimento de redução. A diminuição da presença física de indivíduos nas ruas em razão das restrições de mobilidade favorece uma confluência de fatores que pode impactar de modo favorável esses números reduzindo os riscos de vitimização destas pessoas por causas externas. Contudo, como a realidade está longe de ser simplória, o aumento da taxa de homicídios em alguns estados, a exemplo de Alagoas,

durante esse período, por exemplo, é uma questão que demandará maiores investimentos de explicação para ser entendida. O estado apresentou uma tendência diferenciada da média nacional e essa peculiaridade aponta, provavelmente, para características *sui generis* do crime no território que demandam ponderação e pesquisa.

Contudo, se por um lado, o isolamento social parece sugerir efeitos promissores sobre as taxas de criminalidade, para a maioria dos estados, sobretudo em se tratando dos crimes violentos letais intencionais, com os indicativos de possibilidade de redução dos homicídios e dos arrombamentos de casas; por outro lado, é possível imaginar que o mesmo não deva ocorrer para outras formas de crime. Destacamos aqui, inicialmente, o aumento de práticas de violência contra mulheres, crianças e idosos, além das violências de tipo sexual e das práticas de fraude e estelionato no ciberespaço, que foram intensificados, exatamente, em função do confinamento domiciliar.

As mortes por armas de fogo

Na última década foram computados mais de meio milhão de assassinatos no Brasil. Em 2019 foram registrados 41.635 homicídios dolosos, quase 10 mil a menos do que o que foi registrado em 2018. Apesar da redução expressiva, nenhuma democracia estável do mundo consegue conviver com tamanho número de assassinatos – foram 114 pessoas mortas por dia naquele ano. Nos dois primeiros meses de 2020, antes da deflagração oficial da pandemia no país, o registro nacional de homicídios dolosos – aqueles cometidos com a intenção de matar, já pareciam apontar para a aparente falta de sustentabilidade desses números, colocando em xeque os ganhos dos últimos anos.

Estas cifras impactaram não somente a sociedade, as famílias e a economia, mas também a própria democracia. De janeiro a fevereiro de 2020 o país registrou o crescimento de 8% do número de assassinatos se comparado ao bimestre do ano anterior. Naturalmente, esse aumento não se deu de forma homogênea por todo o território nacional e algumas regiões, a exemplo do Nordeste e do Sul, apresentaram percentuais mais significativos de aumento. O acréscimo de 22,7% no número de homicídios registrados nos dois primeiros meses do ano na região Nordeste e de 3% no Sul já apontavam para a aparente insustentabilidade da redução computada no final de 2020.

Outras regiões como Norte, Centro-Oeste e Sudeste continuaram registrando reduções no período, respectivamente, 5,1%, 8,3% e 0,6% de mortes a menos do que aquilo que foi registrado no mesmo período do ano anterior. Essas dinâmicas regionais acusam as limitações de qualquer tentativa de imprimir um sentido de causalidade em termos generalistas ao fenômeno, uma vez que a análise do acréscimo ou da redução no registro das mortes violentas exige uma atenção redobrada não somente sobre a ingerência nacional do problema da segurança, mas também sobre as ações de combate empreendidas pelos governos estaduais, bem como as dinâmicas locais do mercado de drogas ilícitas.

Na tabela abaixo podemos observar o comparativo da taxa mensal de crimes violentos letais intencionais no país (de janeiro a dezembro) entre os anos de 2019 e 2020. Embora não seja comum a produção de taxas mensais de violência homicida, sendo mais adequado seu cômputo ano a ano, consideramos as taxas mensais de homicídios aqui para efeitos comparativos entre os meses antes e durante a pandemia de Covid-19. De modo geral, se pode observar que, antes de março de 2020, os percentuais mensais de violência homicida (especialmente o mês de fevereiro), já apontava para um claro indicativo de soerguimento da taxa de homicídios.

A partir da pandemia, no mês seguinte, pode-se observar um movimento expressivo de crescimento da taxa mensal, tomando por referência os meses correspondentes do ano anterior. O país integra realidades muito próprias e as dimensões continentais do território dificultam traçar hipóteses explicativas gerais sobre o fenômeno, sobretudo por que se faz necessário um aprofundamento em relação às dinâmicas estaduais, a exemplo do caso do Ceará, que a partir da greve da polícia militar em fevereiro do ano passado, teve a o número de registros de homicídios praticamente dobrado em relação ao primeiro semestre de 2019. Acredita-se que, mesmo passado mais de um ano da oficialização da pandemia pela OMS, muitos estados, só mais recentemente, estão conhecendo ou conheceram as fases mais agudas de contaminação e difusão do novo vírus nos seus territórios. Este estágio de coisas dificulta uma avaliação mais precisa das dinâmicas de violência letal. Contudo, parece palpável que, de alguma maneira, a pandemia acentuou a vulnerabilidade das reduções conquistadas nos últimos três anos, como pode ser observado a partir da tabela abaixo (Tabela 1):

Tabela 1 – Comparativo da Taxa Mensal de Crimes Violentos Letais Intencionais no Brasil entre 2019 e 2020

Meses	Ano	
	2019	2020
Jan	1.87	1.81
Fev	1.56	1.92
Mar	1.97	1.98
Abr	1.74	1.88
Mai	1.68	1.7
Jun	1.54	1.88
Jul	1.5	1.53
Ago	1.51	1.53
Set	1.59	1.53
Out	1.68	1.85
Nov	1.68	1.79
Dez	1.74	1.79

Fonte: Monitor da Violência 2020.

Se por um lado o isolamento social inaugurado pela pandemia poderia, à princípio, sugerir uma redução desse tipo de violência – haja vista a sensível redução de circulação de pessoas –, o efeito por aqui foi adverso. A redução de pessoas nas ruas e avenidas parece, preliminarmente, ter provocado o efeito contrário, tendo os assassinatos no Brasil apresentado em 2020 um acréscimo de 5%. Enquanto Pernambuco registrou em 2020 um acréscimo de 8.45% sobre o número de homicídios registrados no estado entre os anos de 2019 e 2020, o Ceará registrou o maior acréscimo da região de um ano para o outro (80,7%). Só no mês de abril de 2020, o Ceará registrou a média astronômica de 14 homicídios por dia, um número ainda maior do que já fora registrado em abril do ano passado – 7 homicídios por dia.

Ainda se tratando da região Nordeste, à exceção de Sergipe (-1.13%), todos os demais estados apresentaram uma variação positiva entre os anos de 2019 e 2020 (AL= 14.3%, BA= 3.45%, PI= 22,9%, MA= 30,8%, RN= 7,33% e PB= 22,82%). À despeito do que prescreve a teoria das atividades de rotina, o isolamento social, ao que parece, não provocou uma redução dos crimes de homicídio no país. Das 27 Unidades Federativas, ao todo, mais da metade destas (14 estados) apresentaram uma variação positiva do número de homicídios registrados entre 2019 e 2020. Os 13 estados que registraram uma redução para o comparativo destes anos também estão longe de apresentar uma tendência unitária, alguns com reduções mais expressiva do que outros (AC= -7.7%, AP= -0.8%, AM= -8.3%, DF= -6.2%, GO= -10.2%, MT= -3.4%, PA= 12.9%, RJ= -12.1%, RR= -3.5% e SC= -6.2%, MG= -5.2% e RS=-2.2%). Para o caso destes estados, talvez a tese do impacto na transformação das atividades de rotina possa ser um caminho interessante, mas persiste o desafio de explicar a variação positiva dos 14 estados restantes. Uma hipótese que pode vir a ser testada diz respeito à interferência da pandemia nos mercados criminais locais e a intensificação de disputas entre os grupos armados pelo controle desses ilegalismos bem como, o controle dos abusos e violências perpetradas pelo próprio Estado a partir das polícias estaduais.

Ainda no caso dos estados que registraram acréscimos, os gestores públicos têm um desafio maior pela frente, visto que a expansão do vírus tem sido acompanhada de um aumento da violência letal, o que ameaça a possibilidade de uma corrosão ainda maior do tecido social e a amplificação da sensação de vulnerabilidade e insegurança (BALDWIN, 2020). Essa diferenciação no plano comparado vem a calhar ainda com a expressiva necessidade de aprofundarmos a pesquisa e o conhecimento sobre as peculiaridades da pandemia, estado por estado, e quanto às formas com que os governos estaduais e municipais têm enfrentado o problema. É preciso se considerar nas pesquisas futuras, nos mais variados casos, como o novo vírus impactou o quadro de operadores da segurança pública e ainda os limites gerenciais e financeiros dos governos estaduais, de modo a compreender em que medida a crise sanitária instaurada pela Covid-19 pode ter desarticulado os paradigmas locais de controle e combate da violência homicida.

Tabela 2 – Comparativo da Taxa Mensal de Crimes Violentos Letais Intencionais nas Unidades da Federação (Mar-Mai) e Variação Média (%) 2019/2020

UF	2019			2020			Δ%
	Mar	Abr	Mai	Mar	Abr	Mai	
AC	3.06	2.61	2.38	2.27	2.95	2.38	-0.37%
AL	2.85	2.94	2.94	3.06	3.51	2.82	6.87%
AP	2.84	3.67	3.07	2.84	2.01	2.36	-24.7%
AM	1.95	2.24	1.88	1.42	1.25	1.81	-26.9%
BA	2.98	3.08	2.99	3.53	3.59	2.78	0.44%
CE	2.08	2.33	1.96	3.93	4.8	4	99.8%
DF	1.73	1.19	1.43	1.99	0.66	0.76	-21.6%
ES	2.26	1.94	2.16	3.68	2.39	1.92	25.6%
GO	2.45	2.44	2.19	1.85	2.16	1.72	-19%
MA	1.82	1.63	1.89	2.29	1.81	2.23	18.5%
MT	2.41	2.18	1.78	2.07	1.46	2.21	-9.8%
MS	1.51	1.26	1.3	1.37	1.66	1.58	13.2%
MG	1.22	1.01	1,02	1,38	1,03	0,91	2.15%
PA	3.05	2.99	3.18	2.3	2.22	2.49	-23.9%
PB	1.92	2.04	1.89	2.21	2.96	2.29	27.5%
PR	1.57	1.51	1.36	1.85	1.61	1.24	5.85%
PE	3.31	3.24	3.1	3.78	3.35	3.66	11.8%
PI	1.65	1.65	1.96	1.59	2.08	1.38	-3.99%
RJ	2.09	2.15	2.11	2.22	1.86	1.62	-10.2%
RN	3.91	2.88	3.36	3.22	3.96	3.56	5.81%
RS	1.4	1.42	1.34	1.32	1.49	1.42	1.6%
RO	2.14	1.74	2.03	2.36	2.42	1.97	14.2%
RR	3.14	4.62	2.81	4.13	1.98	2.15	-21.8%
SC	0.95	0.85	0.8	1.1	0.49	0.85	-6.15%
SP	0.59	0.63	0.54	0.73	0.63	0.55	8.52%
SE	2.96	2.44	3.22	3.18	4.31	2.22	12.6%
TO	2.1	2.54	2.05	2.86	2.1	1.59	2.09%

Fonte: Monitor da Violência 2020.

*O padrão internacional é utilizar a taxa de 100 mil habitantes para dados anuais. Neste caso, as taxas foram calculadas mensalmente como parâmetro comparativo entre os 5 primeiros meses dos anos de 2019 e 2020.

**As taxas são calculadas nas estimativas populacionais do IBGE para os estados em cada ano.

Passado o rigor do isolamento social, precisaremos investigar as motivações por trás desses homicídios. Há também a possibilidade que estes homicídios (março a maio de 2020) possam estar relacionados às reconfigurações do crime organizado durante o período ou ainda possam ser creditados aos efeitos psicológicos do isolamento social enquanto mecanismo propulsor de tensões e conflitos interpessoais que podem, eventualmente, deflagrar lesões fatais. Ou uma ou outra hipótese, ou quem sabe ambas. O fato é que ainda não sabemos as causas, mas o momento cria uma oportunidade única para o desenho da pesquisa social, uma vez que com o isolamento, poderemos verificar o peso dos fatores situacionais sobre o crime.

Comparar caso a caso aqui será imprescindível. Os fatores relacionados à manutenção das quedas ou o acréscimo no registro dos homicídios por estado deverão ser detalhados. Cada vez mais, é difícil falar das dinâmicas de crimes violentos letais no país a partir de uma unidade, haja vista a infinidade de particularidades do fenômeno em cada estado. No Ceará, por exemplo, como já dito anteriormente, o acréscimo no número de homicídios, à despeito da decretação de isolamento social, parece estar diretamente relacionado à greve da polícia militar no começo de 2020 e o fim da dita “trégua” entre grupos faccionados que disputavam mercados e territórios, especialmente, na capital do estado – cenário privilegiado desses conflitos desde os anos de 2016 e 2018. Para outros estados onde esse crescimento foi mais tímido a exemplo de Amapá e Mato Grosso, as motivações dessas mortes podem estar conectadas à conflitos domésticos e interpessoais.

Um ponto que também merece destaque aqui diz respeito ao registro de homicídios cometidos por policiais em serviço. De maneira geral, este é um indicador que, apesar no movimento de redução de homicídios registrado desde 2017, tem crescido sensivelmente. Resultado imediato da promoção de políticas de policiamento ostensivo caracterizadas pela ausência de controle do poder de matar, sobretudo da polícia militar. A atenção a esse item deve ser redobrada em função das próprias circunstâncias de isolamento, que podem amplificar os cenários de favorecimento deste tipo de violência. A decretação de estado de calamidade pública por prefeitos e governadores pode, nesse sentido, promover um aumento dessas cifras, sobretudo nos estados que já registram histórico de brutalidade policial^[4].

O aumento da violência doméstica

Enquanto as dinâmicas das taxas de homicídios pairam ainda sobre um véu de incertezas, os registros de violência doméstica batem à porta de forma crescente desde a decretação do isolamento social. O aumento vertiginoso do registro de ocorrências de violência doméstica contra mulheres desde então, na grande maioria dos estados, tem pressionado coletivos femininos, movimentos sociais e os próprios tribunais estaduais de justiça a desenvolverem políticas de conscientização para população e campanhas de combate destas violências (FBSP, 2020; ONU, 2020).

Naturalmente, a pandemia de Covid-19 não tem uma relação direta com estas práticas, e a violência doméstica contra mulheres é uma velha conhecida da sociedade brasileira, todavia, é possível que o isolamento social tenha ampliado as condições e oportunidades para este tipo de violência. A presença de casais por mais tempo dentro das suas residências tem transformado a quarentena numa experiência diferenciada para homens e mulheres. No caso das mulheres, para além da intensificação das jornadas de trabalho que sobrepõem, simultaneamente, as funções de mãe, filha, dona de casa e trabalhadora, a pandemia tem realçado a estrutura patriarcal da cultura brasileira, expressa no registro crescente de queixas de violência doméstica durante o período (WHS, 2020).

Considerando que a violência contra as mulheres é uma característica marcante do ambiente privado – em detrimento da violência contra homens, que se realiza majoritariamente na via pública –, as condições de isolamento têm sido um fator decisivo para compreensão desse fenómeno. A própria OMS tem chamado atenção para um aumento global da violência doméstica, acusando que para muitos países, sobretudo na América Latina; as mulheres, mais do que nunca, precisam contar com o amparo do Estado através da garantia do direito de continuar processando judicialmente seus agressores por meio da disponibilidade de recursos emergenciais de proteção e apoio em situações de violência.

Nesse sentido, alguns países têm garantido a disponibilidade de abrigos para as vítimas de violência doméstica, têm recriado maneiras seguras de garantir as denúncias em situações de isolamento social e evitado a libertação de condenados por violência doméstica, por entenderem que sua soltura pode intensificar as condições de vulnerabilidade da população feminina. No caso do Brasil, para além das campanhas de conscientização pública desenvolvidas por estados por meio das redes sociais virtuais de compartilhamento de informação e grupos de WhatsApp, há um investimento maciço de alguns estados na preservação das estruturas de proteção previamente existentes, sobretudo onde os registros dessas práticas já eram notoriamente reconhecidos.

Estados como São Paulo e Rio de Janeiro, que parecem se comportar de maneira diferente em relação às cifras de homicídios (RJ apresentou uma redução de -12,1% enquanto SP um acréscimo de 4.05%), mas registraram reduções expressivas quanto ao número de roubos e furtos durante o ano de 2020, assistiram uma explosão dos casos de violência doméstica. De acordo com o Instituto de Segurança Pública (ISP), somente nos 10 primeiros dias de quarentena, no estado de São Paulo, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) registrou um aumento de 10% a mais de denúncias de violência contra a mulher se comparado com o mesmo período em 2019. No caso do Rio de Janeiro, a situação parece ainda mais crítica posto que, de acordo com os dados da justiça estadual, o aumento foi de quase 50% dos casos por todo o estado, se tomamos como referência o ano anterior.

É cedo ainda para prevermos como a pandemia de Covid-19 vai impactar as dinâmicas da violência doméstica e de gênero no nosso país, mas os números que começam a surgir

apontam que esta forma de violência vem tomando protagonismo nesse período. É necessário registrarmos que, se em situações de normalidade, apesar dos avanços e conquistas dos últimos anos, a violência doméstica continua sendo uma prática que sofre de subnotificação pelos órgãos de segurança, o que esperar do contexto de anormalidade instaurado pela pandemia? Sendo uma forma de violência que se beneficia da intimidade do lar e do silêncio psicológico da vítima, é preciso que o poder público e os órgãos de segurança assegurem canais virtuais alternativos de denúncia, do contrário as condições de vulnerabilidade destas mulheres serão maiores.

Nas prisões, uma bomba biológica

É sabido que o novo coronavírus atinge todas as sociedades de forma indiscriminada, mas algumas pessoas apresentam maior vulnerabilidade à morte por Covid-19, estamos tratando aqui dos idosos e os portadores de comorbidades. No entanto, pouca atenção tem sido dada pelo Estado brasileiro aos contextos onde as características espaciais têm amplificado essa vulnerabilidade, como acontece com as prisões. De acordo com os dados do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) para o ano de 2019, o Brasil possuía uma população prisional de 773.151 pessoas privadas de liberdade (DEPEN, 2019). Essa informação consolida nossa posição no cenário mundial como a terceira maior população carcerária do mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos (2 milhões e 100 mil pessoas) e da China (1 milhão e 600 mil pessoas).

Aglomerados em celas e, portanto, especialmente vulneráveis a todo o tipo de infecções, nossa população carcerária é, se contaminada pela Covid-19, potencial candidata a tratamento especializado e à internação em Unidade de Tratamento Intensivo (UTI) – recursos esses indisponíveis na rede de assistência médica dos nossos presídios. Todavia o governo federal e os governadores seguem indiferentes ao problema. A tradicional invisibilidade que é conferida a essa população desde sempre, agora, parece ofuscar que, se contaminada, a infecção dessa população pode contribuir, sensivelmente, para acelerar o processo de colapso do sistema de saúde e do próprio sistema de segurança. É preciso que os gestores públicos compreendam, emergencialmente, que a contaminação dessa população não é um problema desconectado da crise sanitária que se inaugurou.

A pandemia transformou a situação da saúde dos presidiários num problema de primeira grandeza para o Estado, afinal de contas, a ameaça constante de um possível surto de Covid-19 dentro do nosso sistema penitenciário provocaria uma explosão gigantesca de casos e traria um impacto devastador sobre toda a sociedade brasileira, tanto dos sujeitos privados de liberdade, quanto dos cidadãos livres. A pouca atenção que o Estado brasileiro tem devotado a este problema negligencia seu risco e omite a possibilidade de amplificação das nossas desigualdades sociais (EVANS, 2020), visto que estamos tratando aqui de uma população que incorpora um conjunto significativo de desvantagens sociais notoriamente

reconhecido: são na sua grande maioria jovens de baixa escolaridade, pretos ou pardos, pobres e periféricos.

A plataforma desenvolvida e alimentada pelo DEPEN para publicização do registro de suspeitas, detecções e óbitos pela Covid-19 dentro dos presídios brasileiros mostra um absoluto descompasso com os dados oriundos dos governos estaduais. Para o dia 15 de junho de 2021, por exemplo, o sistema registra 218 óbitos por Covid-19 nos presídios brasileiros (MJSP, 2021). Visitando as páginas das secretarias estaduais de segurança, é possível verificar a baixa veracidade desse dado, o que pode ser causado, seja por um atraso em relação ao trânsito da informação, seja em função da baixa relevância atribuída ao caso. Quando ainda no exercício das suas atribuições, o ex-ministro Sérgio Moro declarou em coletiva de imprensa que havia “um ambiente de relativa segurança para o sistema prisional em relação ao coronavírus pela própria condição do preso de estar isolado da sociedade”. Passados exatos 15 dias deste pronunciamento, o Brasil registrou a primeira morte de preso pelo novo coronavírus no Rio de Janeiro.

Mesmo contando com relativa subnotificação, o painel de monitoramento do DEPEN registra hoje (15/06/2021) a detecção clínica de 57.857 casos de infecção, 27.481 casos suspeitos e 56.234 registros de recuperação. Até o presente momento, à despeito das condições de vulnerabilidade e da emergência do problema, somente 46.9% da população prisional brasileira foi testada, de acordo com dados do próprio DEPEN. Do registro do primeiro óbito até o presente momento, poucas ações têm sido promovidas pelo poder público. Desde abril de 2020, a principal ação que se tem registro do DEPEN, que é um órgão subordinado ao MJSP, foi a defesa junto ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC) do uso de containers para isolamento dos presos que apresentassem sintomas da doença e necessitassem de atendimento médico. Dois dias depois, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) analisou a sugestão do DEPEN e manifestou-se pela ilegalidade da medida, reforçando a posição que o próprio STF já expressou anteriormente sobre o uso de containers em prisões, mesmo como celas-enfermarias.

O apelo recorrente ao uso destas estruturas modulares como recurso emergencial pelo nosso sistema prisional e ainda mais agora, durante a pandemia, denunciam nas próprias palavras do CNJ que “as medidas preventivas não foram tomadas, ou falharam para a prevenção de doenças nas prisões, de modo que o principal não está sendo feito nesse sentido”. Em suas atribuições de fiscalização e monitoramento do sistema penitenciário, o CNJ encerrou ainda pontuando que os gestores que venham a descumprir esta medida e utilizarem os famigerados containers para esta finalidade estarão incorrendo em crime de responsabilidade e serão, portanto, passíveis de sanção penal e administrativa.

Os desafios impostos ao crime organizado

É sabido que a pandemia de Covid-19 impactará diretamente a economia e o mercado de trabalho nacionais, todavia, é preciso não se perder de vista que a crise está

se abatendo também sobre o mercado e a cadeia produtiva do comércio de drogas ilícitas e do crime organizado. Em todo o mundo, a redução significativa na circulação de pessoas tem imposto restrições também ao narcotráfico e ao contrabando, obrigando o crime organizado a se repensar. Em se tratando da segurança pública, é importante pontuar aqui essas transformações, por que, provavelmente, ela impactará as dinâmicas de vitimização por causas externas no país, haja vista a relevância que estudos recentes têm creditado ao crime organizado como fator, ora de promoção, ora de redução, da taxa de homicídios.

Enquanto um negócio, o crime organizado também está sendo afetado pela pandemia, mas como não age de forma monolítica ou a partir de uma mesma cartilha, suas respostas devem variar em termos nacionais e transnacionais. Autoridades internacionais da Europa e da América Latina têm apontado para a redução das atividades ligadas ao crime organizado^[5]. Nesse sentido, algumas decisões como o fechamento de fronteiras e a redução de voos por parte dos estados, visando reduzir a circulação do novo coronavírus através do bloqueio ou restrição das fronteiras terrestres e aéreas dos países têm sido o principal fator de dissuasão destas atividades.

Contudo, esta redução está longe de apontar para um enfraquecimento do crime organizado, muito pelo contrário. Concomitante à redução das práticas de contrabando e do comércio de drogas ilícitas têm crescido também o número e o registro de outras práticas de crime, os chamados golpes online, as fraudes de cartão de crédito e até mesmo a pedofilia. Estas transformações apontam para a capacidade de recriação do crime organizado e atestam que não são somente as atividades regulares de trabalho que também podem adaptar-se ao home office – o crime organizado também pode ser feito de casa.

A redefinição das estratégias de auferir lucros por parte do crime organizado vem, nesse momento, exigir maior empenho das forças policiais repressivas e de investigação, pois é sabido que o crime organizado se direcionar agora, por exemplo, para as agências bancárias, para o roubo de cargas ou ainda outras práticas de crimes contra o patrimônio^[6]. Esse giro das atividades criminais pode ser especialmente gravoso nesse exato momento em função da sobrecarga de atribuições que as forças policiais já tem a cumprir durante o período de isolamento, quando as polícias são convocadas para garantir o cumprimento das medidas sanitárias, além do atendimento já ao crescente número de queixas de estelionato, violência doméstica e outros tipos de crimes intensificados pelas condições do isolamento.

Em se tratando especificamente do caso brasileiro, ainda sobre o crime organizado é importante destacar a recente prisão de Fuminho, traficante internacional de drogas, detido em Moçambique no último dia 13 de abril de 2020^[7]. Fuminho é uma das principais lideranças do Primeiro Comando da Capital (PCC) e um dos mais procurados foragidos da justiça brasileira segundo lista divulgada pelo MJSP no ano passado. A prisão, conforme relatado pela mídia foi o produto de uma ação sem sucedida e coordenada entre a Polícia Federal brasileira e as redes de combate ao narcotráfico nos Estados Unidos e Moçambique. Sua prisão merece destaque neste momento em função da posição privilegiada que Fuminho

possui dentro do PCC o que pode, por ventura, abalar o equilíbrio de forças entre as facções e trazer consequências nefastas sobre o sistema de segurança como um todo e para o sistema prisional, em particular.

Conclusão: a segurança também corre risco de colapso

O sistema de saúde ocupa hoje uma posição protagonista no combate à pandemia de Covid-19 e não poderia ser diferente, afinal, os trabalhadores da saúde hoje correm contra o tempo tentando salvar vidas e lidando com um conjunto enorme de limitações que vão desde a falta de insumos hospitalares básicos, até o atraso na tomada de decisões políticas relacionadas diretamente à segurança populacional. Todavia, a imagem de médicos abnegados lutando sozinhos contra um vírus novo é romântica e ingênua. O sistema de saúde não pode combater e sobreviver sozinho, na verdade, ele precisa do amparo coordenado dos atores na arena política e esse é, certamente, um dos nossos maiores desafios operacionais hoje.

Até o presente momento, a politização da crise sanitária tem impedido a promoção de ações coordenadas. No plano da segurança pública e do sistema de justiça criminal, por exemplo, as ações seguem desvincilhadas das orientações técnicas dos profissionais de saúde. Há pouca clareza, por parte da comunidade política, que os sistemas de saúde e de segurança pública são arenas interdependentes e que as decisões (ou a negligência decisória) num desses campos, impacta diretamente as condições de funcionamento do outro.

Para além do risco do colapso do sistema de saúde, assistimos hoje no país o risco eminente também de colapso do sistema de segurança pública. A ausência de coordenação cooperativa entre os sistemas, somada à resistência do presidente em conduzir uma gestão técnica do MS tem acrescido a um já grave problema sanitário, um conflito de caráter político. A ampliação das disputas entre o presidente e os prefeitos e governadores está redesenhando as linhas do pacto federativo e sedimentado relações de desconfiança com os governos dos estados^[8].

Essa descoordenação em nada se deve diretamente à pandemia de Covid-19, mas é certo que a crise instaurada pela pandemia realçou suas nuances e expôs a baixa capacidade de coordenação política do executivo federal, sobretudo agora, num contexto de calamidade pública. Antes do que se ocuparem objetivamente do problema crescente da pandemia, que segue cerceando milhares de vidas, o embate político tem sido guiado pela orientação ideológica de grupos políticos que disputam sem fundamentação empírica discursos concorrentes sobre a magnitude e a severidade da pandemia. No extremo desse embate, inclusive, o isolamento social, enquanto ação preventiva, foi tratado como um obstáculo para a economia nacional^[9].

A pandemia de Covid-19 deixará uma infinidade de prejuízos. Primeiro, um inestimável prejuízo de vidas humanas e, depois, uma agenda de desafios sociais que teremos

que enfrentar na próxima década. Sabemos que a crise é grave para todos, mas sabemos também que alguns estão mais vulneráveis aos seus riscos do que outros. É por isso que se pode afirmar que a pandemia vai também realçar o trauma fundante da nossa sociedade – exibindo as dimensões estruturantes das nossas desigualdades econômicas e sociais. A ausência de coordenação entre presidente e prefeitos e governadores, até esse momento, só aponta para o agravamento desta que já é a maior tragédia humanitária do século.

Mais do que nunca, o Estado brasileiro é convocado a entender que ações de gestão pública amparadas por conhecimento científico, além de mais eficientes, são capazes de salvar vidas. No campo da saúde pública, a rejeição desses princípios elementares torna-se ainda mais gravosa, pois a má decisão dos representantes ou sua simples omissão implica na promoção da morte em detrimento da preservação da vida. É preciso que se compreenda que não existe a inação do estado, pois quando não age ou não decide, o estado está, de alguma forma, agindo e decidindo e, na maioria das vezes, é em desfavor dos grupos mais vulneráveis (MBEMBE, 2018).

Mas e o que dizer do papel que ocupa o sistema de segurança nesse cenário? Se o sistema de saúde dos estados e municípios colapsar é o sistema de segurança que precisará conter o estado de anomia social que poderá se abater sobre a nossa sociedade. É isso que cima de tudo gestores públicos e representantes eleitos devem e precisam evitar. O cenário pessimista que se pinta mediante o colapso das instituições de saúde chama a atenção para a necessidade de investimento maciço também na segurança das forças policiais e dos demais operadores da segurança. Sem o sistema de segurança, o sistema de saúde não pode ou não consegue cumprir suas funções elementares e a recíproca é igualmente verdadeira. Não há aqui uma ordem hierárquica. Sem o sistema de saúde, o sistema de segurança também fraqueja.

Referências

ABRUCIO, F. et al. Mais Brasil, Menos Brasília: o sentido do federalismo bolsonarista e seu impacto no combate à Covid 19. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 abr. 2020. Blog de Gestão, Política e Sociedade, p. 1. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/mais-brasil-menos-brasilia-o-sentido-do-federalismo-bolsonarista-e-seu-impacto-no-combate-a-Covid-19/> . Acesso em: 23 jun. 2020.

ADORNO, L.; COSTA F. PF prende Fuminho, braço direito de Marcola, em Moçambique. **UOL**, São Paulo, 13 abr. 2020. Cotidiano, p. 8. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/04/13/pf-prende-fuminho-braco-direito-de-marcola-em-mocambique.htm> . Acesso em: 20 mai. 2020.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ. Coronavírus e homicídios: o Ceará sob duas epidemias. Fortaleza, 27 mai. 2020. Disponível em: https://www.al.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=309 . Acesso em: 27 mai. 2020.

BALDWIN, R., MAURO B. W. **Economics in the time of Covid-19**. Londres: CEPR Press, 2020.

BARBON, J. Mortes por policiais crescem 43% no RJ durante quarentena, na contramão de crimes. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 mai. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/05/mortes-por-policiais-crescem-43-no-rj-durante-quarentena-na-contramao-de-crimes.shtml> . Acesso em: 26 mai. 2020.

BARRETO, M. L. et al. O que é urgente e necessário para subsidiar as políticas de enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil? **Rev. bras. epidemiol.**, Rio de Janeiro, v. 23, pp.1-4, 2020.

COHEN, L e FELSON, M. Social change and crime rate trends: A routine activities approach. **American Sociological Review**, vol. 44, n. 4, pp. 588–607. ago, 1979

COUNT THE COST. Bolsonaro’s coronavirus response: A threat to Brazil’s Economy. **Al Jazeera**, 23 mai. 2020. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/programmes/countingthecost/2020/05/bolsonaro-coronavirus-response-threat-brazil-economy-200523074243877.html> . Acesso em: 20 mai. 2020.

EVANS, O. Socio-economic impacts of novel coronavirus: The policy solutions. **BizEcons Quarterly**, vol. 7, pp. 3–12, 2020.

FBSP. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019. São Paulo: **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, 2019.

_____. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020. São Paulo: **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, 2020.

FIGUEIREDO, P. “Se não levamos isolamento para mais de 60%, tomaremos medidas mais rígidas”, diz Dória; índice caiu para 49% em SP. **G1 SP**, São Paulo, 09 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/04/09/se-nao-elevamos-isolamento-para-mais-de-60percent-tomaremos-medidas-mais-rigid-diz-doria-indice-caiu-para-49percent-em-sp.ghtml> . Acesso em: 10 mai. 2020.

GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME. Crime and contagion: The impact of a pandemic on organized crime. Switzerland: **Global Initiative**, 2020. Disponível em: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2020/03/CovidPB1rev.04.04.v1.pdf> . Acesso em: 25 mai. 2020.

HARARI, Y. N. The world after coronavirus, **Financial Times**, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75> . Acesso em: 20 mai. 2020.

IPEA e FBSP. Atlas da Violência 2019. Brasília: Rio de Janeiro / São Paulo; 2019.

MBEMBE, A. **Necropolítica**. São Paulo: N-1 edições, 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Sistema de Informação Penitenciárias. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/Covid-19-painel-de-monitoramento-dos-sistemas-prisionais> . Acesso em: 26 mai. 2020.

MOREIRA, J. A. Brasil perde segundo ministro da saúde durante pandemia. **Diário de Notícias**, São Paulo, 10 mai. 2020. Disponível em: <https://www.dn.pt/mundo/cai-o-segundo-ministro-da-saude-do-brasil-durante-a-pandemia-12200075.html> . Acesso em: 09 mai. 2020.

ONU MULHERES BRASIL. Gênero e Covid-19 na América Latina e no Caribe: dimensões de gênero na resposta. Brasília: **ONU Mulheres Brasil**. 2020.

OPAS Brasil. **OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus**. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812 . Acesso em: 30 jan. 2020.

WHS. World Health Organization. **Coronavirus disease (Covid-19) advice for the public: healthy parenting**. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/healthy-parenting> . Acesso em: 26 mai. 2020.

ZANINI, F. Gestos e palavras de Bolsonaro levam a redução de isolamento social, diz estudo. **Folhapress**, São Paulo, 05 mai. 2020. Disponível em: <https://folhapse.com.br/politica/politica/coronavirus/2020/05/02/NWS,139132,7,1682,POLITICA,2193-GESTOS-PALAVRAS-BOLSONARO-LEVAM-REDUCAO-ISOLAMENTO-SOCIAL-DIZ-ESTUDO.aspx> Acesso em: 09 mai. 2020.

[1] Cf. Zanini F. Gestos e palavras de Bolsonaro levam a redução de isolamento social, diz estudo. Folhapress 2020 Mai 05; Sect. C2:12.

[2] Cf. Moreira JA. Brasil perde segundo ministro da saúde durante pandemia. *Diário de Notícias* 2020 Mai 10; B2:7.

[3] Cf. Figueiredo P. “Se não levarmos isolamento para mais de 60%, tomaremos medidas mais rígidas”, diz Dória; índice caiu para 49% em SP. G1 SP 2020 Abr 09 abril; A1:9.

- ^[4] Cf. Barbon J. Mortes por policiais crescem 43% no RJ durante quarentena, na contramão de crimes. Folha de São Paulo 2020 Mai 26; C:12.
- ^[5] Cf. Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Crime and contagion: The impact of a pandemic on organized crime. Switzerland. 2020.
- ^[6] Cf. Harari YN. The world after coronavirus, Financial Times 2020 Mar 20; A3:12.
- ^[7] Cf. Adorno L, Costa F. PF prende Fuminho, braço direito de Marcola, em Moçambique. UOL SP 2020 Abr 13; B2:8.
- ^[8] Cf. Abrúcio F, Grin E, Couto C, et al. Mais Brasil, Menos Brasília: O sentido do federalismo bolsonarista e seu impacto no combate à Covid-19. Estadão 2020 Abr 12; A3:8.
- ^[9] Cf. Count the cost. Bolsonaro's coronavirus response: A threat to Brazil's Economy. Al Jazeera 2020 Mai 23; A1:2.



PARTE II
NORDESTE BRASILEIRO
DIANTE DA COVID-19

A ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO NORDESTE E OS CONFLITOS COM O GOVERNO FEDERAL: UM PANORAMA DO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19 NOS ESTADOS NORDESTINOS

Luciana Santana - UFAL

Helga Almeida - UNIVASF

Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas - UFPI

Olívia Cristina Perez - UFPI

Introdução

O mundo parou por conta de um vírus. A pandemia do Coronavírus começou na China em meados de dezembro e em cerca de três meses atingiu várias partes do mundo, incluindo o Brasil. Com a decretação da pandemia de Covid-19 pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11 de fevereiro de 2020, muitas ações dos governos em todo o mundo tiveram que ser redirecionadas para o enfrentamento da pandemia. No Brasil, há divergências sobre o que deve ser feito no combate à pandemia. De um lado, o presidente da República Jair Bolsonaro (sem partido) assim como outros dirigentes relativizam o perigo da doença propondo o isolamento apenas dos grupos de maior risco. Por outro lado, a maioria dos prefeitos e governadores determinaram o isolamento social de todas as pessoas que têm essa possibilidade.

Nesse cenário tem ganho destaque o papel exercido pelo Consórcio Nordeste que reúne governadores de todos os estados da região. O Consórcio guia suas orientações com base técnica em franca discordância em relação aos posicionamentos negacionistas do governo federal brasileiro. O conflito entre os estados nordestinos com o governo federal ocorria antes da pandemia, mas se intensificou no enfrentamento à doença.

Este texto explora justamente os embates entre os chefes dos Executivos dos estados nordestinos reunidos em um tipo de cooperação interestadual denominada de Consórcio Nordeste com o governo federal. O objetivo do texto é descrever a criação, bem como as ações que levaram a um certo protagonismo do Consórcio Nordeste no combate à

pandemia, principalmente pelo fato das mesmas se contraporem às diretrizes do governo federal brasileiro.

Os resultados são oriundos de uma pesquisa qualitativa e descritiva. Examinamos documentos do Consórcio Nordeste (atas, boletins e cartas publicadas pelos governadores do Nordeste) que revelam como foi sua criação e como o mesmo se posicionou no combate à pandemia.

A pesquisa contribui para a divulgação e a compreensão de como as relações entre os entes subnacionais aconteceram no Brasil em um dos seus momentos mais críticos. Consideramos que demonstrar o que foi o que não foi feito pelas instituições políticas nos ajuda a compreender o fato do Brasil ser um dos países com maior número de contaminações e óbitos causados pela Covid-19. Deixar esse registro para futuras gerações é essencial para que as pessoas saibam e se lembrem da importância do seu voto.

Consórcio Nordeste: contexto de criação e características

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste) foi concebido em março de 2019 e oficializado em julho do mesmo ano. É um instrumento jurídico, político e econômico de integração dos nove estados nordestinos.

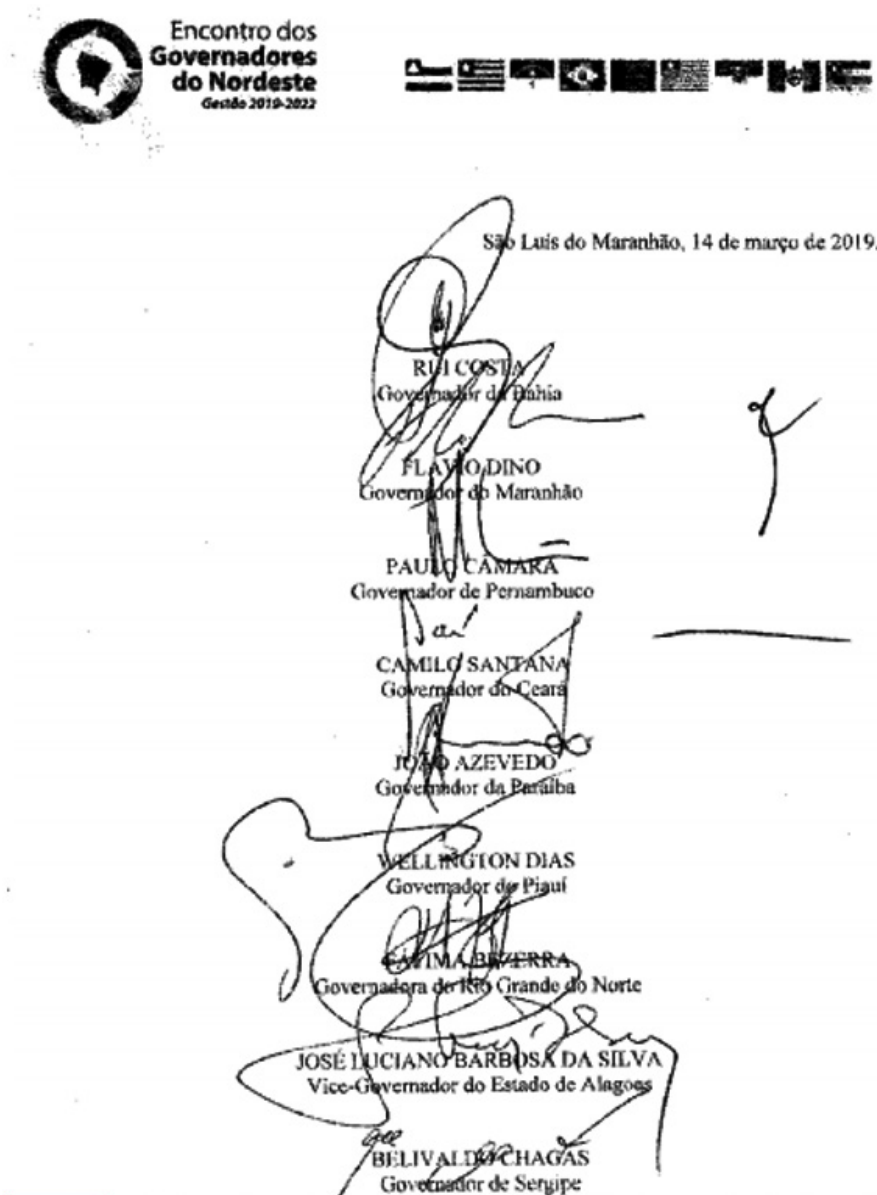
A criação do Consórcio pode ser considerada uma consequência dos encontros frequentes que os governadores da região passaram a realizar desde o início de 2019, de modo a discutir e formar posições conjuntas em relação a assuntos que afetam diretamente os interesses desses estados.

No dia 14 de março de 2019, no âmbito do Fórum dos governadores do Nordeste²⁰, os nove governadores da região se reuniram na cidade de São Luís, no estado do Maranhão, para, dentre outras coisas²¹, oficializar e acordar um protocolo de intenções para a criação de um consórcio reunindo os respectivos estados

²⁰ Trata-se de um fórum permanente no qual são realizadas reuniões periódicas, nas quais as gestões estaduais firmam decisões estratégicas para a região, atuando conjuntamente para ter mais força de reivindicação junto ao Governo Federal. Apesar de a criação do Consórcio ter ocorrido no Fórum dos Governadores do Nordeste, não alterou a dinâmica do Fórum que tem a função de articular as posições políticas e reivindicatórias junto ao governo federal. O Consórcio tem a finalidade administrativa, de prestação de serviços conjuntos.

²¹ Nesta mesma reunião, os governadores também discutiram sobre a defesa do Banco do Nordeste, a Chesf e a Sudene contra privatizações; cobraram um novo pacto federativo; criticaram a Reforma da Previdência proposta por Bolsonaro e a MP das Armas de Sérgio Moro.

Figura 1. Assinaturas dos governadores no Protocolo de intenções para criação do Consórcio Nordeste (14/03/2019).



Fonte: Ofício n.º 2019/2019. Governo de Sergipe. Secretaria de Estado Geral de Governo.

Além disso, na tramitação do Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste houve a ratificação das nove assembleias legislativas dos estados, o que demonstra o reconhecimento da importância da iniciativa também pelos legislativos estaduais. dos legislativos estaduais à importância da iniciativa.

Tabela 1. Data de ratificação do Protocolo de Intenções do Consórcio Nordeste nas assembleias legislativas e leis ordinárias estaduais geradas, Nordeste, Brasil, 2019.

Estado	Data de aprovação na respectiva assembléia legislativa	Lei ordinária
Alagoas	05 de novembro	Lei nº 8196 de 2019
Bahia	23 de abril	Lei nº 14087 de 2019
Ceará	07 de maio	Lei nº 16.874 de 2019
Maranhão	09 de maio	Lei nº 11.022 de 2019
Paraíba	21 de maio	Lei nº 11.341 de 2019
Pernambuco	28 de maio	Lei nº 16.580 de 2019
Piauí	22 de maio	Lei nº 7229 de 2019
Rio Grande do Norte	17 de julho	Lei nº 10.557 de 2019
Sergipe	22 de maio	Lei nº 8.536 de 2019

Fonte: Elaboração própria dos autores, baseado em dados das assembleias legislativas dos nove estados e do jornal Tribuna do Norte.

No início de fevereiro, quando os governadores do Nordeste realizaram a primeira reunião de 2020 do Consórcio para discutir e estruturar projetos integradores para a região, a pandemia ainda não configurava na pauta de discussões. Todavia, a situação se agravou e em março os casos de contaminação começaram a aparecer na região Nordeste. Isso fez com que os governadores se reunissem virtualmente e se mobilizassem para adotarem medidas comuns para frear o avanço da doença (Alagoas, 2020).

Os estados, em sua ampla maioria (oito), seguiram o protocolo de declarar inicialmente situação de emergência e depois, com o decorrer dos fatos, declarar estado de calamidade pública. Somente o Maranhão declarou estado de calamidade pública logo, ao mesmo tempo, em que foram tomadas as primeiras medidas contra o Coronavírus.

Todos os estados do Nordeste criaram comitês próprios para o enfrentamento da Covid-19 logo entre as primeiras medidas tomadas, o que demonstra o alinhamento do *modus operandi* desses entes. Além disso, os primeiros decretos governamentais que indicavam as medidas iniciais de isolamento social se deram em todos os estados no intervalo de cinco dias apenas. Em Alagoas ocorreu em 13/03/2020, nos estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe ocorreu em 16/03/2020, e na Paraíba ocorreu em 17/03/2020.

Os decretos intensificando as medidas de isolamento social, como fechamento da maioria do comércio e locais públicos, também aconteceram coordenadamente: oito estados apresentaram esses decretos nos dias 16 de março de 2020 e 24 de março de 2020, ou seja, no intervalo de uma semana a região Nordeste encontrava-se em isolamento intenso. Ainda que estados tais como Alagoas e Rio Grande do Norte propuseram flexibilizações (decretos

nº 69700 DE 20/04/2020 e 29.634 de 23/04/2020, respectivamente), as orientações sobre o isolamento social continuam a perdurar.

Com a aceleração da pandemia de coronavírus no Nordeste, os governadores da região, por meio do Consórcio Nordeste, buscaram definir saídas conjuntas para superar obstáculos como a distribuição de renda, a compra de equipamentos médicos e contratação de profissionais e a assistência à população das cidades de pequeno porte e da zona rural.

Em entrevista para o Congresso em foco no dia 20 de março de 2020, o governador Wellington dias (PT-PI) mencionou ações unificadas tomadas por governadores na região Nordeste para a contenção do alastramento do coronavírus e a criação de grupos de trabalho com secretários estaduais de Saúde e da Fazenda:

Ativamos a Câmara Técnica de Saúde e medidas uniformes, como barreiras conjunta nos estados e em parceria com municípios para regra de isolamento social para quem chega no estado. Equipe de recepção com procedimento comum e isolamento social no município do destino. Câmara Técnica para Economia com secretários da Fazenda, para decisões mais uniformes. E uma Câmara Técnica Social e de Segurança para as medidas de proteção às pessoas mais vulneráveis²²

O entendimento dos governadores era que o Consórcio deveria ser um instrumento de administração visando melhorar o gerenciamento de recursos públicos e ampliar a cooperação entre os estados.

Com a criação, os estados passam a ter mais força em negociações financeiras. Neste modelo, por exemplo, as unidades federativas envolvidas poderão realizar compras conjuntas com o objetivo de reduzir os custos. Da mesma forma poderão trabalhar juntos a venda de produtos. Quanto maior o número de itens adquiridos ou serviços contratados, maior é o poder de negociação dos Estados para reduzir custos.²³

Desta forma, o Consórcio Nordeste busca propiciar aos estados-membros ganhos na contratação de serviços e bens e acesso a informações, promovendo troca de experiência, aprendizado em ciclo curto e o compartilhamento de boas práticas, além de compreensão e encaminhamento das necessidades e agendas políticas regionais, fortalecimento das capacidades dos consorciados a partir da fusão de recursos e impulsionamento de parcerias, ampliação de redes colaborativas e promoção da inovação a partir da interligação de setores comuns. Ou seja, ganhos de escala na contratação de serviços e bens, acesso a informações e *know-how* entre eles, oportunizando a troca de experiências, aprendizado

²² <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/governadores-do-nordeste-unificam-acoes-para-enfrentar-o-coronavirus/>

²³ <https://jc.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2019/03/14/em-busca-de-reduzir-custos-governadores-criam-o-consorcio-nordeste-373740.php>

e compartilhamento de boas práticas. O Consórcio é composto por Assembleia Geral, Presidência, Secretaria Executiva e Conselho Consultivo. Além disso o Protocolo de Intenções do Consórcio assegura que os estatutos podem resolver sobre a criação e funcionamento do Conselho de administração, Câmaras Temáticas, Ouvidoria, Câmara de Regulação e de outros órgãos internos da Organização.

As decisões da Assembleia Geral devem ser tomadas pela maioria de, pelo menos, metade mais um dos votos dos presentes; mas o documento prevê casos de exceção. A presidência caberá sempre a um chefe do Poder Executivo dos estados, sendo possível uma reeleição. O mandato é de um ano.

Embora o Consórcio Nordeste seja uma iniciativa recente no âmbito regional, os Consórcios não o são. O processo de cooperação entre os entes federados inicialmente esteve marcado pela informalidade e flexibilidade jurídica (Teles, 2019). O consórcio público somente foi formalizado pela Lei nº 11.107 em 2005, com a finalidade de executar a gestão associada de políticas públicas e de serviços públicos entre os entes consorciados. Ele pode ser horizontal, quando há uma colaboração entre os municípios e entre os estados; ou vertical quando a colaboração ocorre entre a união e os estados ou municípios (Teles, 2019). O consórcio oferece um instrumento para que governos se articulem, observem um ou vários problemas por inteiro e, por meio de soluções compartilhadas, obtenham bons resultados, minimizando burocracias e barreiras entre os governos (Clementina, 2019; Teles, 2019).

O conflito entre o Consórcio Nordeste com o Governo Federal

O pouco apreço do presidente da república em relação ao Nordeste é anterior à pandemia. Ainda em 3 de janeiro de 2019, em entrevista para o canal televisivo SBT, o presidente, em referência aos governadores da região Nordeste, disse “não venham pedir nada pra mim, que eu não sou presidente deles”. Outras falas demonstrando desconhecimento em relação à região também foram feitas como, em 19 de julho de 2019, em conversa com o ministro da casa civil, Onyx Lorenzoni, o chefe do executivo disse, “Daqueles governadores de... ‘paraíba’, o pior é o do Maranhão. Não tem que ter nada com esse cara”. Em agosto de 2019, afirmou que “alguns governadores estão querendo separar o Nordeste do Brasil” e que governadores da região “fazem politicalha”, e querem transformar o Nordestes “em uma Cuba”.

Isso se explica pelo fato de que a maioria dos atuais governadores da região faz oposição declarada ao governo federal, compondo um bloco político de governadores majoritariamente filiados a partidos de esquerda: sete deles são do Partido dos Trabalhadores (PT), um do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e outro do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) (Clementino, 2019). Foi justamente no Nordeste que o atual presidente obteve, proporcionalmente, menor porcentagem de votos no pleito presidencial de 2018.

Há de se considerar que houve uma certa atuação do governo federal no combate à pandemia. No início do mês de fevereiro o Ministério da Saúde divulgou a portaria Nº

188 de 03/02/2020 que declarou Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN)²⁴ em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). No entanto, a população ainda não tinha sido orientado a tomar os devidos cuidados.

No dia 06 de março, o governo federal sancionou a Lei nº 13.979 de 06/03/2020 que dispôs sobre as medidas para o enfrentamento da doença no país. Trata-se de uma lei importante, mas esvaziada de efeitos práticos, tanto que o próprio presidente da república passou a questionar publicamente medidas adotadas pelos governos no âmbito dos estados e dos municípios.

O vácuo causado pela omissão do governo federal levou governos estaduais e municipais sozinhos ou de modo cooperativo a editarem seus próprios decretos e demais medidas visando o combate à pandemia. O fato de os governos subnacionais brasileiros tomarem a frente nesse contexto não revela necessariamente uma posição conflituosa com o governo federal, já que vários deles são alinhados ao projeto político do presidente e inclusive negam a gravidade da doença. No entanto, em alguns casos, o confronto com o governo federal ficou mais evidente, como revelam as análises das diretrizes e posicionamentos do Consórcio Nordeste.

Um episódio específico revela o conflito entre o Consórcio Nordeste com o governo federal. Em 23 de março, os governadores da região tiveram uma reunião por videoconferência com o presidente Jair Bolsonaro na qual foram anunciadas medidas importantes para fortalecer Estados e Municípios²⁵. Na oportunidade, houve, por parte do presidente uma sinalização positiva e cooperativa para o enfrentamento da pandemia reunindo “Governo Federal, Justiça, Congresso, Estados e Municípios”.

Não demorou muito para que essa situação mais amigável por parte do presidente perdurasse, pois, no dia seguinte (24/03/2020) o presidente fez pronunciamento²⁶ em rede nacional com ataques diretos aos governadores, voltando a criticar medidas²⁷ adotadas por governadores e prefeitos principalmente o isolamento social e o fechamento de escolas.

A situação gerou repúdio²⁸ entre os governadores, especialmente porque a posição do presidente contrariava a Lei federal 13.979²⁹ de 06/02/2020 que dispõe sobre medidas de

24 No dia 03 de fevereiro de 2020, o ministro da Saúde à época, Luiz Henrique Mandetta, anunciou o decreto de emergência em saúde pública devido ao agravamento da situação da doença provocada pelo novo coronavírus. A mudança no nível de alerta ocorreu mesmo sem a comprovação de casos no país para viabilizar a repatriação de brasileiros que estavam em Wuhan, na China. <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>

25 <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/03/23/bolsonaro-sobre-reunioes-com-governadores-cooperacao-e-entendimento-imperaram.htm>

26 <https://www.youtube.com/watch?v=DhN31ImUP-c>

27 As medidas adotadas por governadores e prefeito estavam alinhadas às recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do próprio Ministério da Saúde, sob a condução do ex-ministro Henrique Mandetta (DEM).

28 <https://www.poder360.com.br/governo/governadores-criticam-pronunciamento-de-bolsonaro-em-rede-nacional/>

29 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm

enfrentamento à pandemia e as recomendações que vinham sendo feitas pelo Ministério da saúde e OMS.

No dia seguinte, 26 governadores³⁰ de estados brasileiros se reuniram, por videoconferência, para discutirem soluções que amenizem o impacto da pandemia no país. O resultado foi a redação de uma carta³¹ com outros 17 governadores, endereçada ao Congresso Nacional e ao Executivo, na qual reafirmam o compromisso com a adoção de medidas baseadas em critérios científicos e segundo orientação de profissionais de saúde e, sobretudo, de acordo com os protocolos orientados pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

A carta intitulada “A Favor da Vida” foi divulgada no dia 27 de março é mais uma reação dos governadores nordestinos contrários aos posicionamentos do presidente Jair Bolsonaro que passou a insistir que o Brasil deveria voltar à atividade. O presidente divulgou inclusive um vídeo institucional da Presidência da República³² estimulando o fim do isolamento.

A Carta dos Governadores do Nordeste declara já no seu início que o Consórcio é a favor da vida. Esse já é um modo de se distanciar dos discursos e ações do governo federal que não defende o chamado isolamento horizontal e por vezes relativizam a letalidade da doença. Outra contraposição ao governo federal exposta na Carta se dá na declaração de que os governadores do Nordeste se orientam pela ciência. De fato, orientações científicas foram postas de lado por Jair Bolsonaro e parte dos seus seguidores desde o início de sua gestão, que inclusive reduziu recursos para a pesquisa na pós-graduação brasileira. Conforme trechos do documento:

[...] Vamos continuar adotando medidas baseadas no que afirma a ciência seguindo orientação de profissionais de saúde, capacitados para lidar com a realidade atual; [...] Ficamos frustrados com o posicionamento agressivo da Presidência da República, que deveria exercer o seu papel de liderança e coalizão em nome do Brasil.³³

A carta segue pontuando a diferença entre os governadores nordestinos e o governo federal. O item “E” denuncia a ausência de efetiva coordenação nacional, o que incentivaria a integração regional e com as demais regiões. O documento segue demonstrando o poder de articulação do Consórcio com entidades como o Conselho Federal de Medicina, o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde e da Sociedade Brasileira de Infectologia, Ministério Público Federal e do Ministério Público dos Estados. Inclusive,

30 O único governador ausente da reunião foi o Distrito Federal, Ibaneis Rocha (MDB).

31 <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/25/coronavirus-governadores-pedem-aplicacao-de-lei-que-preve-renda-basica-para-todos-os-brasileiros.ghtml>

32 <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/03/27/propaganda-do-planalto-pede-fim-de-isolamento-social.ghtml>

33 <http://www.seplan.ba.gov.br/2020/03/1287/Em-carta-governadores-do-Nordeste-afirmam-que-prioridade-e-cuidar-de-vidas.html>

denuncia o posicionamento contrário do governo federal em relação às determinações da Organização Mundial de Saúde (OMS) no sentido de que a população evite a exposição e, conseqüentemente, o contágio. O documento termina enfatizando a posição de diálogo e esforço coletivo promovido pelo Consórcio, ao contrário das atitudes consideradas autoritárias por parte do presidente da República.

Um dos principais aspectos ressaltados pelos governadores foi a ausência de efetiva coordenação nacional, que deveria ser assumida pelo governo federal, em articulação com os demais entes federativos. Ressaltaram ainda que manteriam o compromisso de avançar na integração regional e com as demais regiões, mobilizados pelo objetivo de salvar vidas e amenizar os impactos negativos sobre a economia dos estados, conforme outro trecho do documento:

[...] Na ausência de efetiva coordenação nacional, que deveria ser assumida pelo Governo Federal, em articulação com os demais entes federativos, buscaremos avançar na integração regional e com as demais regiões, mobilizados pelo objetivo de salvar vidas e amenizar os impactos negativos sobre a economia dos estados.

Os governadores ainda listaram uma série de reivindicações ao governo federal. A principal reivindicação está baseada na lei, sancionada pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2005, que institui uma renda básica de cidadania para todos brasileiros residentes no país e estrangeiros que moram há pelo menos cinco anos no Brasil³⁴. O documento deixou a cargo do governo federal estipular o valor da quantia a ser paga.

A carta elaborada no dia 25 de março de 2020 é uma resposta ao pronunciamento do presidente Bolsonaro e as críticas feitas às medidas adotadas pelos governadores. A publicação de documentos que revelam o caráter conflitivo com o governo federal não parou por aí.

Em carta publicada no dia 12 de junho de 2020, os governadores reafirmaram o compromisso no enfrentamento à pandemia de Covid-19 e a atuação em favor da saúde da população³⁵. Sinalizaram as ações que foram realizadas, tais como: a ampliação de estruturas da rede pública de saúde, executada essencialmente pelos Estados e compras de equipamentos e insumos de saúde de forma emergencial pelo rápido agravamento da pandemia.

A falta de cooperação do governo federal, declarações negacionistas, desrespeito às orientações sanitárias da Organização mundial da Saúde (OMS, dentre outras situações também foram sinalizadas no referido documento:

[..] O Governo Federal adotou o negacionismo como prática permanente, e tem insistido em não reconhecer a grave crise sanitária enfrentada pelo

34 <https://www.jota.info/justica/governadores-beneficio-familias-carentes-coronavirus-26032020>

35 <https://www.conass.org.br/carta-dos-governadores-do-nordeste/>

Brasil, mesmo diante dos trágicos números registrados, que colocam o país como o segundo do mundo, com mais de 800 mil casos. No último episódio, que choca a todos, o presidente da República usa as redes sociais para incentivar as pessoas a INVADIREM HOSPITAIS, indo de encontro a todos os protocolos médicos, desrespeitando profissionais e colocando a vida das pessoas em risco, principalmente aquelas que estão internadas nessas unidades de saúde.

A carta faz menção também às inquestionáveis operações policiais da política federal que ocorreram em vários estados relacionada à compra de respiradores.

Após ameaças políticas reiteradas e estranhos anúncios prévios de que haveria operações policiais, intensificaram-se as ações espetaculares, inclusive nas casas de governadores, sem haver sequer a prévia oitiva dos investigados e a requisição de documentos. É como se houvesse uma absurda presunção de que todos os processos de compra neste período de pandemia fossem fraudados, e governadores de tudo saberiam, inclusive quanto a produtos que estão em outros países, gerando uma inexistente responsabilidade penal objetiva.

Os governadores consideraram que as referidas operações têm impacto no combate à pandemia, por gerarem paralisia nos processos de compra e condenação antecipada de gestores sem considerar aspectos de legalidade, uma vez que, durante a pandemia, houve dispensa de licitação em processos de urgência, de acordo com a Lei Federal 13.979/2020 que autoriza os procedimentos adotados pelos estados.

A discordância entre os governadores nordestinos reunidos no Consórcio Nordeste com o governo federal expressa-se não somente por meio de documentos, mas também de ações, dentre elas destaca-se a criação de um Comitê Científico orientaria as ações dos governadores reunidos no Consórcio no tocante ao combate à pandemia causada pela Covid-19.

A criação do Comitê Científico como órgão responsável pela elaboração de diretrizes para o combate a pandemia foi anunciado no dia 30 de março de 2020. O Comitê é coordenado pelo cientista Miguel Nicolelis e pelo físico e ex-Ministro de Ciência e Tecnologia Sérgio Rezende já indicando o valor que a ciência tem dentro dessa instituição.

O primeiro boletim do Consórcio apresentou recomendações iniciais consensuais do Comitê, visando minimizar os impactos negativos da pandemia, são elas: a) medidas restritivas para o isolamento social, com recomendações de se implementar medidas legais (decretos) para minimizar os contatos entre as pessoas e interromper a cadeia de contágio do novo coronavírus; b) medidas para diminuir a importação do coronavírus, com a implantação de testagem dos passageiros e orientação dos viajantes nos aeroportos e terminais de ônibus postos de saúde; c) medidas de mitigação dos efeitos sociais da pandemia, com apoio à ações de apoio material e financeiro às famílias em situação de vulnerabilidade; d) articulação entre

as secretarias estaduais e municipais de saúde para otimizar as ações de enfrentamento da pandemia e contribuir na superação das dificuldades e limitações que enfrentam governos em todo mundo, como a falta de insumos, materiais e equipamentos; e) tecnologias digitais de monitoramento para ampliar a troca de informações sobre as soluções tecnológicas já desenvolvidos nos estados e promover sua integração de modo implantar uma plataforma digital com informações atualizadas sobre o cenário da doença no nordeste; f) intensificar a articulação entre os grupos de pesquisa do Nordeste em diversas áreas com apoio das fundações estaduais de apoio à pesquisa, secretarias de ciência e tecnologia, e das fundações de apoio das universidades, para financiar a pesquisa por meio de redes interestaduais em temas desafiantes da Covid-19.

Outros boletins buscaram reforçar a necessidade de medidas de isolamento social; medidas que contribuam com o reaquecimento da microeconomia e envolvam toda a sociedade no combate ao novo coronavírus; uso de máscaras caseiras pela população; importância do uso de máscara caseiras pela população em geral, como forma de reduzir a pressão no mercado sobre as descartáveis, cujo uso deve ser prioritário para os profissionais de saúde; uso da Hidroxicloroquina e Cloroquina, apenas com embasamento científico ou clínico; restrição de tráfego nas rodovias do Nordeste; criação de uma Brigada Emergencial de Saúde no Nordeste para ampliar o contingente de médicos e demais profissionais de saúde no atendimento à população, dentre outros.

Considerações finais

O presente texto abordou o Consórcio Nordeste ressaltando o contexto de sua criação, suas características, ações de enfrentamento à pandemia, bem como conflitos com os posicionamentos do governo federal.

Ressaltamos que tais conflitos não revelam que não haja eu possa haver cooperação com o governo federal, mas sim que diante de uma das maiores crises sanitárias do país o governo federal se omitiu no enfrentamento da doença. A resultante foram os estados e municípios brasileiros, alguns de forma isolada e outros de forma cooperada, assumindo de maneira independente o papel de gestores da crise.

Dentre esses vários arranjos pensados em um momento histórico tão delicado, ganhou destaque a cooperação engendrada pelo Consórcio Nordeste que, por se contrapor às medidas e não-medidas tomadas pelo governo federal, resolveu agir politicamente em bloco, buscando soluções às problemáticas regionais, incluindo a mais recente: a da pandemia de Covid-19. Apesar disso, não é possível afirmar ainda que as ações promovidas pelo Consórcio Nordeste foram capazes de diminuir o número de infectados e óbitos causados pela doença no Nordeste brasileiro, isso porque, entre outros motivos, essa região tem um histórico de descaso governamental por parte da União, o que comprometeu sua infraestrutura de saúde e proteção social até os dias de hoje, assim deixando-a muito vulnerável a crises como a trazida pela Covid-19

Consideramos que o papel do consórcio é limitado para o combate aos graves efeitos da pandemia, pois a coordenação por parte do governo federal é crucial para o enfrentamento efetivo do novo coronavírus. E não se trata de qualquer coordenação, mas sim daquela baseada em conhecimento científico, técnico e capaz de decidir e orientar os entes subnacionais em um país das proporções do Brasil.

Em que pesem ponderações a respeito da capacidade do Consórcio ou da realidade de suas intenções, não há dúvida de que os governadores estão se organizando politicamente frente ao governo federal. E isso ficou claro quando conseguiram se articular entre si seguindo as medidas de restrição social e outras orientadas pela OMS em contraposição a aquelas ditadas expressamente pelo presidente da república.

Referências

ALVES, C. Com Nicolelis, Consórcio Nordeste cria Comitê Científico contra Covid-19. **UOL**, São Paulo, 30 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/chico-alves/2020/03/30/governadores-do-nordeste-criam-comite-cientifico-contra-o-coronavirus.htm>. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Rui Costa: “Não tem equipamentos para os leitos que montamos. **UOL**, São Paulo, 01 abr. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/chico-alves/2020/04/01/rui-costa-nao-tem-equipamentos-para-os-leitos-que-montamos.htm>. Acesso em: 31 jul. 2020.

CLEMENTINO, M. L. M. A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, pp. 165-174. jul-dez, 2019.

COMITÊ CIENTÍFICO DO CONSÓRCIO NORDESTE. Disponível em: <https://www.comitecientifico-ne.com.br>. Acesso em 26/07/2020.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Carta dos Governadores do Nordeste**, de 29 de julho de 2019. 2019a. Disponível em: <http://www.secom.ba.gov.br/arquivos/File/CartadosGovernadoresJulho.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. **Carta de Teresina**. Carta dos Governadores do Nordeste, de 21 de agosto de 2019. 2019b. Disponível em: <https://jornalggm.com.br/sites/default/files/2019/08/consorcio-nordeste-trabalha-para-divulgar-primeiro-edital-de-compra-coletiva-ainda-em-agosto-carta-de-teresina-consorcio-nordeste.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. **Ofício CIDSNE/PR nº 06/2020**. Salvador, 18 de março de 2020. 2020a.

_____. **Carta dos Governadores do Nordeste**, de 25 de março de 2020. 2020b.

Disponível em: <http://institucional.educacao.ba.gov.br/sites/default/files/private/midioteca/documentos/2020/25-03-cartadosgovernadoresdonordeste.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. **A favor da vida.** Carta dos Governadores do Nordeste, de 27 de março de 2020. 2020c. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/politica/2020/03/governadores-do-nordeste-divulgam-carta-em-favor-da-vida.html>. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. **Não é invadindo hospitais e perseguindo gestores que o Brasil vencerá a pandemia.** Carta dos Governadores do Nordeste, de 12 de junho de 2020. 2020d. Disponível em: <http://blogs.jornaldaparaiba.com.br/suetoni/2020/06/12/nao-e-invadindo-hospitais-e-perseguido-gestores-que-o-brasil-vencera-a-pandemia-dizem-governadores-do-nordeste/>. Acesso em: 31 jul. 2020.

DIÁRIO OFICIAL da Bahia. Disponível em: <http://dovirtual.ba.gov.br> Acesso em: 30 jul. 2020.

DIÁRIO OFICIAL de Pernambuco. Disponível em: <https://www.cepe.com.br/> Acesso em: 30 jul. 2020.

DIÁRIO OFICIAL do Maranhão. Disponível em: <https://www.diariooficial.ma.gov.br> Acesso em: 30 jul. 2020.

FÓRUM DE GOVERNADORES DO NORDESTE. **Carta dos Governadores do Nordeste**, de 14 de março de 2019. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/03/Carta-dos-Governadores-do-Nordeste-14mar2019.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

PORTAL de notícias sobre o coronavírus do Governo de Alagoas. Disponível em: <http://www.alagoascontraocoronavirus.com.br/index.php> Acesso em: 30 jul. 2020.

PORTAL Governo da Bahia. Disponível em: www.ba.gov.br Acesso em: 30 jul. 2020.

PORTAL Governo da Paraíba. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/> Acesso em: 30 jul. 2020.

PORTAL Governo de Pernambuco. Disponível em: <http://www.pe.gov.br> Acesso em: 30 jul. 2020.

PORTAL Governo de Sergipe. Disponível em: <https://www.se.gov.br> Acesso em: 30 jul. 2020.

PORTAL Governo do Ceará. Disponível em: www.ceara.gov.br Acesso em: 30 jul. 2020.

PORTAL Governo do Maranhão. Disponível em: <https://www3.ma.gov.br> Acesso em: 30 jul. 2020.

PORTAL Governo do Piauí. Disponível em: <https://www.pi.gov.br/> Acesso em: 30 jul. 2020.

PORTAL Governo do Rio Grande do Norte. Disponível em: www.rn.gov.br Acesso em: 30 jul. 2020.

VULNERABILIDADE DOS MUNICÍPIOS NORDESTINOS PERANTE A COVID-19

Bruno Setton Gonçalves - UFAL

Emerson Sousa - AGU

Introdução

Em 2019 um surto de um novo Coronavírus (Covid-19) surge em Wuhan, na China e se espalha rapidamente pelo país que apresentou até 11 de fevereiro de 2020, 44.672 casos confirmados, 16.186 casos suspeitos, 10.567 casos clínicos diagnosticados (apenas Hubei) e 889 casos assintomáticos.

Entre os casos confirmados, a maioria tinha entre 30 e 79 anos, representado 86,6% dos casos. Os casos confirmados apresentaram uma taxa de letalidade de 2,3%, representando um universo de 1.023 mortes, o novo corona se espalhou para fora de Hubei, algum tempo depois, chegando a atingir 1.386 municípios em todas as 31 províncias da China.

A curva epidêmica do início dos sintomas atingiu o pico de 23 a 26 de janeiro e começou a declinar, até 11 de fevereiro. Um total de 1716 profissionais de saúde foram infectados e cinco morreram (0,3%). A epidemia da Covid-19 se espalhou muito rapidamente, levando apenas 30 dias para expandir de Hubei para o resto da China continental. E hoje atinge todos os países do mundo, sendo classificada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como uma pandemia^[1].

Com mais de 400 mil casos confirmados em todo o mundo no final de março de 2020, a Pandemia faz com que a economia mundial ligue o alerta vermelho para uma forte depressão que tende a atingir os países periféricos de forma mais severa.

Com a Europa como o epicentro da pandemia (A Itália com 63.927 contágios, até 24/03/2020, segundo governo italiano) e os Estados Unidos em uma emergência nacional, os governos estão buscando tomar medidas contundentes com o intuito de mitigar o impacto econômico, proveniente da rápida disseminação do corona vírus.

À medida que os países fecham suas fronteiras e declaram quarentena na tentativa de suavizar o pico da curva de contaminação do vírus, a retração da atividade econômica afeta famílias, trabalhadores e empresas.

No tocante as empresas, é preciso ressaltar que os setores mais afetados, como companhias aéreas, hotéis e restaurantes, sofrem a iminência de encerrar suas atividades, contribuindo para o aumento do desemprego, sem falar das micro e pequenas empresas.

Assim como a Europa, os Estados Unidos já declararam estado de emergência aplicando restrições à livre circulação nas ruas — medidas não vistas desde a Segunda Guerra Mundial. A América Latina está seguindo o mesmo caminho.

No Brasil, segundo o Ministério da Saúde (2020), já foram contabilizados, até 24 de março, 1891 casos confirmados e 46 mortes. São Paulo é o epicentro do caso brasileiro com 2201 casos confirmados e 40 mortes, as outras 06 mortes estão no Rio de Janeiro.

Como não é possível precisar o tempo em que a pandemia irá perdurar, é difícil para os *policy makers* estimar quanto dinheiro será necessário alocar nas economias e quais medidas emergenciais podem ser adotadas para suavizar os efeitos mais imediatos sobre a renda das pessoas.

Diante do exposto apresenta-se um problema de pesquisa a ser respondido, o quão vulneráveis estão os municípios nordestinos, para lidar com um possível aumento de demanda em decorrência da Covid-19?

Para responder ao problema de pesquisa, este artigo tem por objetivo apresentar a realidade dos sistemas de saúde municipais e a qualidade do mercado de trabalho para o conjunto de 1.742 cidades nordestinas, projetando assim um cenário de desenvolvimento municipal – sob a dupla óptica da Saúde, do Emprego e da Renda – existente e com a qual as comunidades nordestinas terão que enfrentar a disseminação da Covid-19, em meados de 2020.

Para tal a ferramenta analítica utilizada será o IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico dos mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego & Renda, Educação e Saúde, para este trabalho serão utilizados apenas os indicadores de saúde e emprego & renda.

Ademais desta introdução, o artigo possui mais 4 seções, são elas: a abordagem dos impactos da Covid-19 na economia, sobretudo dos governos subnacionais, a apresentação dos procedimentos metodológicos bem como a base de dados, a análise e discussão dos resultados e as considerações finais à guisa de conclusão.

A Covid-19 e os efeitos sobre a economia

A história da humanidade é marcada por distintos ciclos ao longo do tempo, esses ciclos apresentam dois movimentos distintos, classificados como ondas positivas e negativas, as primeiras são identificadas em três momentos da História: a revolução agrícola (1ª onda), a revolução industrial (2ª onda) e a revolução informacional (3ª onda). As ondas negativas, de caráter involutivo são marcadas por momentos de forte contração na dinâmica socio-

político-econômica, como guerras e epidemias, a exemplo da Peste Negra (séc.XIV) e a Gripe Espanhola (séc. XX) que geraram impactos catastróficos em especial nas regiões mais vulneráveis pelo mundo (SENHORAS, 2020.a).

Durante os surtos pandêmicos algumas medidas vêm à tona, desde ações conservadoras como a agenda de securitização da saúde pública, que pretende limitar a mobilidade de doentes durante os surtos, passando por estratégias primordiais de quarentena, até se chegar a políticas de cooperação internacional por meio de ações conjuntas entre os Estados Nacionais e organismos internacionais como a Organização Mundial da Saúde (OMS) (SENHORAS, 2020.a).

A despeito de um cenário de pandemia como a da Covid-19 o papel da Ciência & Tecnologia (C&T) é determinante para o surgimento de novos remédios e vacinas que busquem diminuir significativamente a difusão e a mortalidade de determinadas doenças, entretanto é preciso salientar que C&T é conhecimento e que conhecimento é um ativo intangível, que envolve custos no processo de criação e que somente são assumidos pelos inventores porque há uma expectativa de se obter ganhos financeiros, oriundos da transferência tecnológica de suas invenções, através das patentes.

Essa passa a ser uma preocupação da atual agenda de securitização da saúde, devendo o Estado nesses casos pandêmicos de crescente sensibilidade e vulnerabilidade biológica, onde a saúde mundial fica ameaçada, assumir o processo produtivo e promover a quebra de patentes.

A construção desta agenda de securitização do novo Coronavírus por parte da Organização Mundial de Saúde (OMS) reflete a gravidade desta crise epidêmica de escala global, o mesmo se deu na contenção de outras epidemias como o Ebola (2018 e 2016), o zika vírus (2016), a poliomielite (2014) e a gripe suína, H1N1 (2009), quando também foi declarada emergência de saúde pública de interesse global.

A conformação de agendas de cooperação internacional, transparência comunicacional e de respostas compartilhadas se tornam essenciais para o êxito do sistema de governança da saúde pública global, minimizando assim os riscos epidemiológicos e as consequências socioeconômicas (OLIVEIRA, 2020).

A recente crise causada pela pandemia de Coronavírus causará efeitos significativos na economia global durante o primeiro semestre de 2020, embora ainda seja muito cedo para avaliar a extensão de seus efeitos na economia, é possível prever que seus resultados serão assimétricos, gerando assim, consequências distintas conforme o grau de sensibilidade e vulnerabilidade macroeconômica dos países e microeconômica das cadeias globais de produção e consumo.

Os primeiros sinais vieram dos mercados financeiros com queda dos ativos, em seguida a tendência é que os impactos negativos na produção e no consumo sejam percebidos em função do desabastecimento das cadeias de distribuição de produtos que estão globalmente conectadas (MILLER, 2020).

Entretanto, segundo Senhoras (2020.b), os efeitos negativos sobre a economia não são somente reflexos da proliferação do contágio humano pela pandemia do novo corona vírus, mas dependem fundamentalmente, das trajetórias econômicas anteriores à crise, bem como, do comportamento volátil do mercado financeiro nacional e da regularização dos ciclos econômicos produtivos.

As repercussões de curto prazo, já acontecem por meio do confinamento e isolamento social, por sua vez, os impactos de médio e longo prazo potencializam um aumento da desaceleração econômica em todo o mundo.

Na perspectiva microeconômica, os efeitos negativos da crise do novo Coronavírus têm impacto imediato no curto prazo do desabastecimento de uma logística internacional das cadeias globais de produção e consumo.

Frente a este contexto internacional de precificação de uma pandemia e de relativa restrição a fluxos produtivos e de consumo, os países tem somado esforços de cooperação internacional e uma melhor macrocoordenação desta crise humanitária, buscando aumentar a transparência e engendrar o fim do contágio viral da Covid-19 (SENHORAS, 2020.b).

Quanto ao longo prazo, para Rogoff (2020), ainda é muito cedo para prever os efeitos na economia que trará a pandemia do novo coronavírus, entretanto, há possibilidade que ocorra uma recessão mundial, diferente das ocorridas em 2001 e 2008. Devido ao alto endividamento por conta do combate a Covid-19 a China deverá ter uma redução do seu crescimento na próxima década o que implicará tanto em um choque de oferta, quanto de demanda.

Entretanto os países terão que assumir déficits públicos expressivos para aumentar a capacidade de oferta dos sistemas de saúde pública e garantir a atividade econômica.

Ainda segundo Senhoras (2020.b), a experiência internacional com outros surtos recentes de corona vírus, como a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS), com epicentro na China e difusão em 26 países entre 2002 e 2003 (OMS, 2020), ou a Síndrome Respiratória do Oriente Médio (MERS), com epicentro na Arábia Saudita e difusão em 25 países entre 2012 e 2015 (G1, 2015), deixa o aprendizado de que a desaceleração econômica é perfeitamente reversível, somente quando se alcança a estabilização e controle dos surtos epidêmicos, logo não há, um *trade-off* entre as ações de controle do problema epidemiológico e a preservação da atividade econômica.

Johnson (2020) corrobora com a ideia de que a Covid-19 representa uma emergência de saúde pública e identifica três riscos para a economia global. O primeiro deles refere-se à desaceleração da economia chinesa e a rápida queda nas bolsas de valores dos preços dos ativos financeiros, o segundo é a falta de liderança Estadunidense, uma vez que, tendo o mais importante sistema médico e de pesquisa do mundo, o governo norte-americano concentrou-se em impedir a entrada do vírus no país. O terceiro risco evidencia, que os mercados emergentes e periféricos não estão suficientemente preparados para enfrentar a

pandemia devido aos seus baixos padrões nutricionais, de saneamento e de infraestrutura de saúde pública.

Economistas como Hatheway (2020), também defendem que a pandemia da Covid-19 afetará a economia global e apresenta três razões para se preocupar com os efeitos do vírus na economia.

A primeira está associada as restrições de viagens regionais e nacionais, situação que poderá afetar o comércio de bens e serviços, entre países. A segunda é a redução da atividade do turismo, que afeta toda uma cadeia de serviços, desde hotéis, bares, restaurantes e receptivos turísticos, reduzindo o nível de emprego. E por fim, o terceiro que refere-se aos efeitos das quedas dos ativos financeiros que acabarão sendo transferidas para a economia real, reprimindo o consumo e o investimento, colocando a economia mundial à beira de uma recessão.

Diante desse possível cenário, o próprio Hatheway (2020), assinala que os governos podem fazer uso de uma política monetária expansionista, sem se preocupar com possíveis pressões inflacionárias já que a demanda estará reprimida.

A política fiscal também deverá assumir um caráter anticíclico como a redução dos impostos sobre o consumo, aumento da liquidez, aumento temporário dos benefícios de desemprego e aumentar os gastos com saúde para atender a população com maior grau de vulnerabilidade.

Já Spence (2020), afirma que embora as sequelas econômicas sejam substanciais, elas terão um caráter transitório. No curto prazo, setores como turismo, bens de luxo e automotivo, sofrerão um forte impacto. No entanto, a recuperação ocorrerá durante o segundo ou terceiro trimestre de 2020.

Metodologia

Como já anteriormente antecipado, o objetivo desta pesquisa é o de apresentar a realidade dos sistemas de saúde municipais e da qualidade do mercado de trabalho para o conjunto de 1.742 cidades nordestinas abarcadas, pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), no ano de 2018.

Vale ressaltar, que o Nordeste tem um total de 1796 municípios, entretanto 54 não possuem indicadores sobre o seu mercado de trabalho definidos pela própria Firjan.

O IFDM acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego & renda, Educação e Saúde, construído com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde.

Sua metodologia possibilita determinar, com precisão, se a melhora relativa ocorrida em determinado município decorre da adoção de políticas específicas ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios.

Com isso, ter-se-ia uma projeção do cenário de desenvolvimento municipal – sob a dupla óptica da Saúde e do Emprego e da Renda – existente e com o qual as comunidades nordestinas terão que enfrentar a disseminação da Covid-19, em meados de 2020.

Base de dados e descrição das variáveis

Além do próprio IFDM, foram utilizadas outras variáveis com o intuito de parametrizar e auxiliar a discussão analítica, conforme demonstra a Matriz Síntese, das variáveis utilizadas expressa no Quadro 1.

Quadro 1 - Matriz síntese das variáveis utilizadas

Variável	Descrição	Fonte
IFDM Saúde	Tem foco na saúde básica e contempla indicadores cujo controle é de competência municipal: proporção de atendimento adequado de pré-natal, óbitos por causas mal definidas, óbitos infantis por causas evitáveis e internações sensíveis à atenção básica.	FIRJAN (2018)
IFDM Emprego & Renda	Avalia a capacidade de geração de emprego formal e o nível de absorção da mão de obra local e acompanha a geração e sua distribuição de renda no mercado de trabalho do município.	FIRJAN (2018)
PIB	Soma de todos os produtos e serviços produzidos pela economia no período de um ano	SIDRA/IBGE (2016)
População	Residente Estimada	SIDRA/IBGE (2016)

Fonte: Elaborado pelos autores, extraído da FIRJAN (2008) e SIDRA/IBGE (2016).

Método

Também considerando o disposto nesta seção, com a finalidade de se permitir uma melhor interpretação dos resultados, os dispositivos metodológicos do referido índice composto propuseram, a partir dos escores obtidos, a classificação das localidades em quatro categorias, a saber:

Quadro 2 - Classificação do IFDM

Indicador	Conceito
Municípios com IFDM entre 0,0 e 0,4	baixo estágio de desenvolvimento
Municípios com IFDM entre 0,4 e 0,6	desenvolvimento regular
Municípios com IFDM entre 0,6 e 0,8	desenvolvimento moderado
Municípios com IFDM entre 0,8 e 1,0	alto estágio de desenvolvimento

Fonte: Elaborado pelos autores, extraído do Índice Firjan (2018).

Contudo, a fim de tornar mais didática a apresentação dos resultados do presente trabalho, é preciso ampliar o foco da análise, agregando as categorias interpretativas, e deslocar a lente objetiva para a condição das cidades da região.

Dessa forma, ao se combinar a classe Alta com a Moderada e a Regular com a Baixa, passou-se a ter quatro grandes grupos de classificação que permitem uma apresentação mais clara e concisa dos níveis de vulnerabilidade perante a Covid-19, detidos pelas cidades nordestinas.

Torna-se premente, agora, desfilarmos os números relativos a cada uma das quatro categorias agregadas, que doravante serão chamadas de Áreas, conforme descrito no Quadro 3.

Quadro 3 - Taxonomia das áreas

		SAÚDE		
		ALTA/ MODERADA	REGULAR/ BAIXA	
	EMPREGO & RENDA	ALTA/MODERADA	ÁREA 1	ÁREA 3
		REGULAR/BAIXA	ÁREA 2	ÁREA 4

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado na metodologia do Índice FIRJAN.

Em que, a área 1 seria a representação do melhor cenário possível onde os municípios apresentam altos/moderados índices de desenvolvimento em saúde e emprego e renda e a área 4, o pior dos cenários onde os municípios apresentam índices regulares/baixo tanto em saúde, quanto em emprego e renda, expondo assim, um maior grau de vulnerabilidade.

Análise e discussão dos resultados

Todo esse cenário de crise desenhado a partir da proliferação mundial do novo Coronavírus irá atingir diretamente os sistemas locais de saúde, e são os municípios que irão ter que absorver a crescente demanda em virtude do contágio que vem crescendo de forma exponencial no Brasil e ainda não atingiu seu ápice.

Esses municípios apresentam uma renda *per capita* média de aproximadamente R\$ 500,00, os que apresentam renda acima dessa média estão localizados principalmente no Centro-Sul do país, esses representam aproximadamente 47% dos municípios brasileiros. Os outros 53% apresentam uma renda *per capita* abaixo da média, os municípios com essa característica estão principalmente nos estados da região Norte e Nordeste, entretanto, está em destaque uma grande parte do estado de Minas Gerais que engloba municípios com baixa renda *per capita* (MARCONATO, MORO e PERRÉ, 2016).

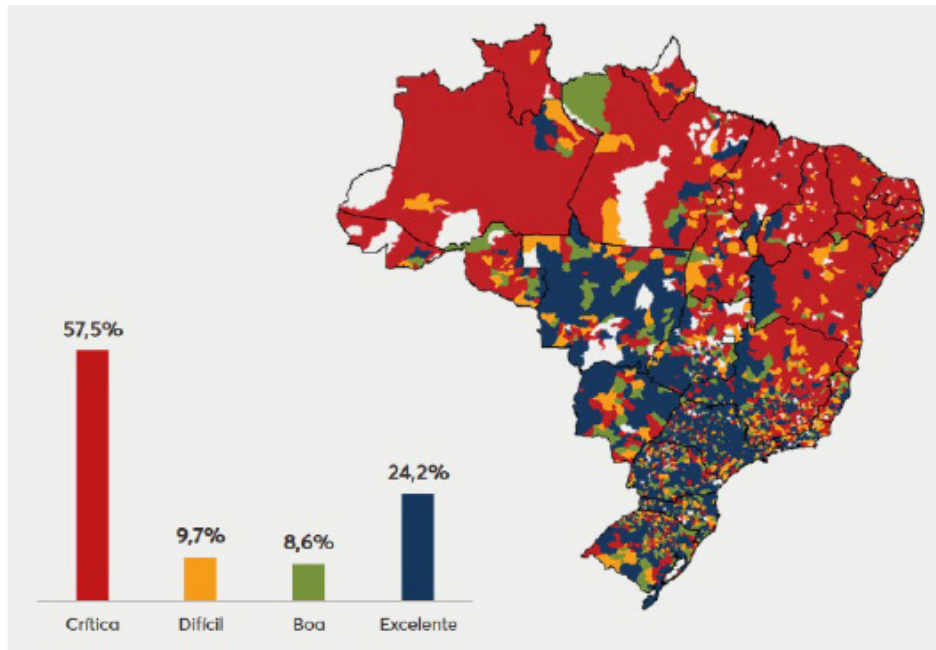
Quanto ao gasto médio *per capita* com saúde de todos os municípios gira em torno de R\$ 400,00. Apenas 38% dos municípios encontram-se acima dessa média. eles estão localizados principalmente nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. Os demais 62% apresentaram gastos com saúde por habitante abaixo da média, estes estão em sua maioria localizados nas regiões Norte e Nordeste, refletindo os baixos investimentos realizados pelo setor público municipal na área de saúde.

Para 26 municípios, o gasto ficou muito abaixo da média, o valor foi inferior a R\$ 22,60 ao ano, estes estão principalmente no Norte e Nordeste (MARCONATO, MORO e PERRÉ, 2016).

Segundo a Firjan (2019), a relação entre receitas próprias (oriundas da atividade econômica do município) e os custos para financiar sua existência, é muito ruim, 34,8% das prefeituras não se sustentam, não geram receita suficiente sequer para a manutenção de sua estrutura administrativa.

A baixa capacidade de gerar receitas próprias, frente aos custos com a estrutura administrativa, divide o Brasil em dois. Nas regiões Nordeste e Norte, 71,0% e 45,6% dos municípios respectivamente não conseguem se manter, enquanto na região Sul, apenas 6,6% das prefeituras analisadas não se sustentam, no Centro-Oeste 16,4% e, no Sudeste, 18,6%. Esse cenário é evidenciado pela Figura 1.

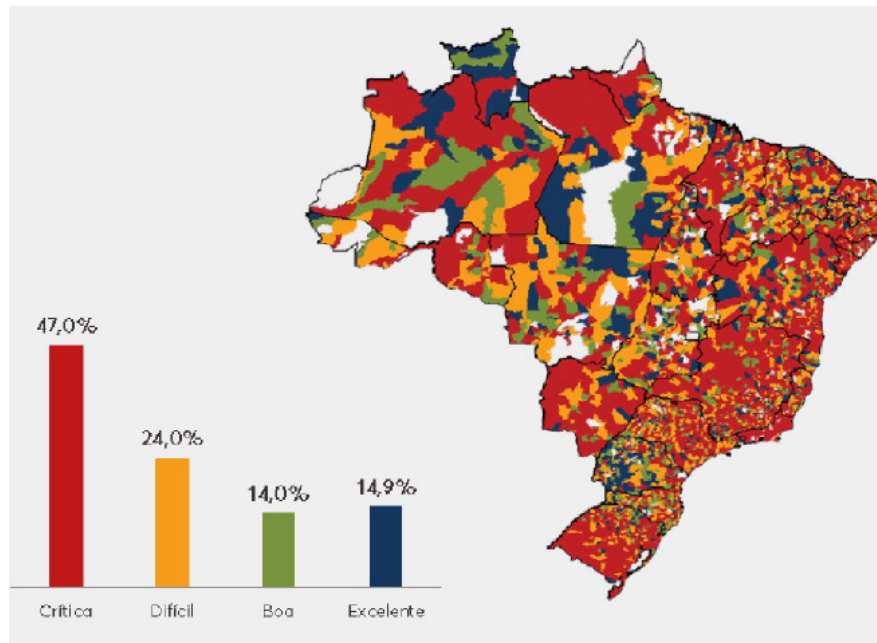
Figura 1 - Mapa dos Municípios Brasileiros no IFGF Autonomia (2018)



Fonte: FIRJAN (2019)

A baixa capacidade de arrecadação própria reflete diretamente na capacidade de investimento desses municípios, o IFGF Investimento de 2019 que mede a parcela da receita total dos municípios destinada aos investimentos, demonstrou que 47% das cidades brasileiras apresentam cenário crítico, com investimentos médios de 3% da sua Receita Corrente Líquida (RCL), conforme demonstra a Figura 2.

Figura 2 - Mapa dos Municípios Brasileiros no IFGF Investimento (2018)



Fonte: FIRJAN (2019)

Cabe ressaltar que os investimentos públicos são responsáveis pela promoção do bem-estar à população e melhora no ambiente de negócios ao gerar externalidades^[2] positivas no local.

Os resultados mostraram que o mosaico formado pelas estruturas de Saúde e de Emprego & Renda dos municípios nordestinos é calcado na combinação entre um perfil Moderado de prestação desse mesmo serviço público e um nível Regular – tendendo a Baixo – de conduta do mercado de trabalho.

Isso porque, quando da análise dos respectivos escores municipais, viu-se que, das 1.742 municipalidades analisadas por esta pesquisa, 830 possuem uma nota entre 0,600 e 0,800 pontos no indicador de Saúde e 961 um escore entre 0,400 e 0,600 na dimensão Emprego & Renda.

De modo mais específico, nessa primeira grandeza o índice médio das cidades nordestinas ficou em torno de 0,7001 pontos, ao passo em que, na segunda, atingiu o patamar central de 0,4106 pontos.

Sob esses números pode se dizer que a cidadania nordestina detém uma rede básica de Saúde modicamente estruturada para atendê-la em suas necessidades primárias, enquanto ela precisa enfrentar um mercado de trabalho marcado pela precarização e pela concentração de renda.

Aprofundando a análise, os números de distribuição dos municípios da região Nordeste, conforme pode ser visto na Tabela 1, ratificam o cenário proposto no parágrafo anterior, de modo que, na Saúde a distribuição dos elementos entre as classes é bem menos heterogênea do que na dimensão de Emprego & Renda.

Tabela 1 – Quantidade de município nas categorias de análise por indicador

CONCEITO	SAÚDE	EMPREGO & RENDA
Alto	489	1
Moderado	830	65
Regular	366	961
Baixo	57	715

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado na metodologia do Índice FIRJAN.

No entanto, essa abordagem ainda não sintetiza o grau de desenvolvimento municipal, dos lugares nordestinos para enfrentar a chegada da Covid-19.

Como já antecipado na seção da Metodologia, se faz necessário ajustar as duas dimensões examinadas para melhor traçar esse perfil.

Da combinação entre as quatro categorias de análise e os dois indicadores (Saúde e Emprego & Renda) surgiu um conjunto de dezesseis classes nas quais foram inseridas todas as localidades nordestinas aqui estudadas, conforme apresentado no Quadro 4.

Quadro 4 – Quantidade de municípios do Nordeste segundo perfil analítico

		SAÚDE			
		ALTO	MODERADO	REGULAR	BAIXO
EMPREGO & RENDA	ALTO	1	0	0	0
	MODERADO	35	28	2	0
	REGULAR	256	463	202	40
	BAIXO	197	339	162	17

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado na metodologia do Índice FIRJAN.

O Quadro 4 reforça a constatação anterior de que a tônica da região Nordeste é pautada pela ostensiva presença de municípios possuidores de um sistema de atendimento básico local discretamente aceitável, que se posta acompanhado por um mercado de trabalho anêmico, instável e insalubre.

Como se vê, com 463 elementos, a classe modal é aquela que detém predicados Moderado e Baixo de Saúde e de Emprego & Renda, respectivamente. Em seguida, composta por 339 eventos, surge a que combina Saúde Moderada com Emprego & Renda de Baixa qualidade.

Alternativamente, as categorias de mais elevados níveis de renda e emprego são as que possuem menor número de elementos. Em sua totalidade, não chegam nem a 70 membros, ou seja, a menos de 4% das cidades da região.

O mosaico formado deixa claro que as comunidades nordestinas dependem bastante dos sistemas públicos de saúde, uma vez que os indicadores aqui utilizados sugerem que a renda auferida pela população é insuficiente para bancar essa demanda por meios individuais. Por seu turno, o exame das classes agregadas – Alta/Moderada e Regular/Baixa – vai cristalizar a percepção de que as sociedades nordestinas são extremamente dependentes dos serviços de Saúde prestados pelo Setor Público.

Afinal, nada menos do que 72% das localidades da região estão inseridas na classe na qual os indicadores de Saúde são aceitáveis, mas o mercado de trabalho é precarizado. Ao se adicionar a essa classe de insuficiência em ambas as medidas, tem-se que mais de 96% das localidades nordestinas são comunidades vulneráveis.

Quadro 5 – Perfil analítico agregado dos municípios nordestinos.

		SAÚDE	
		ALTA/MODERADA	REGULAR/BAIXA
EMPREGO & RENDA	ALTA/MODERADA	64	2
	REGULAR/BAIXA	1.255	421

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado na metodologia do Índice FIRJAN.

A verificação das Áreas que resultam da agregação das categorias de análise reafirma a percepção de que, do ponto de vista da justaposição entre atenção básica de saúde e solidez do mercado de trabalho, o Nordeste é um todo monolítico com algumas situações específicas.

Na região, a regra é dada pela Área 02, onde reinam indicadores de Saúde altos ou moderados em conjunto com níveis de Emprego & Renda regulares ou baixos. Esse conjunto é formado por 1.255 municípios, onde moram pouco mais de 28,7 milhões de pessoas, perfazendo exatamente 51,1% dos habitantes de todas as cidades aqui examinadas. Em média, cada uma dessas localidades possui algo em torno de 22,9 mil habitantes.

Esse agrupamento detém um produto da ordem de R\$ 358,5 bilhões, a preços correntes de 2016, o que representa 40,1% de toda a riqueza gerada, em bens e serviços, na região, naquele mesmo ano. Em termos médios, cada uma das localidades ali presente, possuía um produto da ordem de R\$ 285,6 milhões, resultando num produto per capita por cidade de R\$ 10,2 mil anuais, mostrando o quanto essa espacialidade é pobre.

A Área 02, em sua totalidade, possui um indicador de Saúde médio por município de 0,7619 pontos. Por sua vez, o seu indicador de Emprego & Renda médio por cidade é de 0,4014 pontos.

Em seu interior, 453 municípios apresentam um nível Alto de Saúde, enquanto que os demais 802 se mostram com um nível Moderado nesse quesito. De modo complementar, ela possui 719 localidades com desenvolvimento Regular e 536 com Baixo nível no indicador de Emprego & Renda.

Isso significa que esses lugares têm possibilidade de acompanhar as suas populações no que concerne a atendimento básico de Saúde num patamar no qual, relativamente, as gestantes não estão desamparadas, os menores de cinco anos de idade têm acesso a ações de proteção médica e os adultos conseguem obter algum acompanhamento ambulatorial.

Em contrapartida, tais espacialidades veem seus trabalhadores sofrerem com pequenos níveis de criação de empregos, com a informalidade, com uma parca massa salarial, além de enfrentarem notáveis níveis de concentração de renda e auferirem deprimidos ganhos salariais.

Esse é o contexto nos quais estão inseridos 69,9% dos municípios nordestinos e no qual a Covid-19 vai se desenvolver no decorrer do ano de 2020: sistema de saúde vinculado à rede municipal que consegue chegar de alguma forma às classes populares e um mercado de trabalho desolador do ponto de vista remuneratório e pouco afeito a medidas de proteção legal.

Contudo, se essa é a regra, é preciso agora que as atenções se voltem para as exceções e essas são dadas pela Área 04, que é a de maior desamparo na Saúde e no Emprego & Renda, pela Área 03, o menor dos grupos e onde o mercado de trabalho aparenta-se melhor que a cobertura de Saúde, e a Área 01, que se apresenta melhor do que as demais nas duas dimensões aqui estudadas.

Dessa forma, nos parágrafos posteriores ter-se-á uma visão rápida das situações recessivas da região no que se refere à prestação básica de Saúde e da condição dos mercados de trabalho, começando por aquela de maior número de elementos constituintes, a Área 04.

A Área 04, composta por 421 cidades, é aquela onde estão os piores indicadores de Saúde e de Emprego & Renda do Nordeste. Esse agrupamento possui um indicador médio de Saúde da ordem de 0,5023 pontos e de Emprego & Renda num nível de 0,3962 pontos.

Ali residem 8,4 milhões de pessoas (14,9% do total nordestino) e é gerado 8,4% do produto interno bruto nordestino. Com cidades de populações médias de 19,9 mil habitantes, os seus respectivos produtos per capita orbitam a média dos R\$ 8,3 mil por ano.

Esse aglomerado é formado por 210 cidades baianas, 111 maranhenses, 52 piauienses, 22 paraibanas, 10 sergipanas, 6 alagoanas, 5 potiguares, 4 pernambucanas e 1 cearense. Eminentemente sertanejo, ele cobre um território que, em formato de ferradura sai do sudeste cearense, passa pelo centro e sudoeste baianos e se dirige até o norte maranhense.

Do ponto de vista dos indicadores de Saúde e de Emprego & Renda que constituem o IFDM, esse é o espaço de maior vulnerabilidade social. São 364 municípios com índice Regular de Saúde e outros 57 de Baixo nível, no que se refere ao mercado de trabalho, são 242 com perfil Regular e 179 com o mais baixo grau.

Essas localidades devem ser alvo de um maior cuidado por parte dos planejadores públicos, num contexto de disseminação do novo Coronavírus, porque esses são lugares normalmente desamparados no que concerne ao atendimento básico de saúde e à formalização e estabilidade do mercado de trabalho.

Nesses espaços, a tendência é que os efeitos sociais da Covid-19 – sob as duas dimensões aqui estudadas – venham a ser mais dramáticos do que nas demais localidades do Nordeste, porque a malha de proteção pública e a estrutura de segurança das relações de trabalho são mais rarefeitas.

Já a Área 3 é uma exceção dentro da exceção. Formada por apenas por dois municípios baianos – Cocos, na região sudoeste do estado, e Firmino Alves, na região cacauzeira – eles se destacam porque são as únicas localidades no Nordeste nas quais os índices de Emprego & Renda são suficientemente aceitáveis e os de Saúde não o são.

A cidade de Cocos detém um indicador de Saúde de 0,4576 e a de Firmino Alves de 0,4762. No Emprego & Renda, respectivamente, essas medidas são de 0,6175 e de 0,6202 pontos. De todo modo, esses são lugares que também estão vulneráveis à chegada da Covid19.

Por seu turno, a elite da região nordeste, a Área 1, é formada por 64 cidades que conseguem combinar, simultaneamente, níveis aceitáveis de suficiência tanto no atendimento básico de Saúde quando no da estabilidade e consistência na geração de Emprego & Renda.

Tabela 2 – Descritivo das Áreas de classificação identificadas

VARIÁVEIS	ÁREA 1	ÁREA 2	ÁREA 3	ÁREA 4
Total de cidades	64	1.255	2	421
População total (mil pessoas)	19.104	28.735	25	8.400
Participação relativa da população	34%	51%	0,04%	15%
População média por cidade (pessoas)	298	22	12	19
Produto total (R\$ milhões)	459	358	265	74
Participação relativa no produto	51%	40%	0,03%	8,4%
Produto médio por cidade (R\$ milhões)	7.179	286	132	178
Produto per capita por cidade médio (R\$)	25.880	10.195	9.498	8.356
Indicador de Saúde médio por cidade	0,79	0,76	0,47	0,50
Indicador de Emprego & Renda médio por cidade	0,68	0,401	0,62	0,40

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado na metodologia do Índice FIRJAN

Nesse conglomerado, que possui um produto de R\$ 459,5 bilhões, está 51,4% de tudo o que o Nordeste produz em termos de bens e serviços destinado ao consumo final. Também aí reside 34% da população da região, um contingente de 19,1 milhões de pessoas.

Cada uma de suas cidades abriga populações da ordem de 298,5 mil habitantes, que vivem com um produto per capita de R\$ 25,9 mil anuais. Nelas, o índice médio de Saúde gira em torno de 0,7947 pontos e o de Emprego & Renda chega à marca de 0,6776 pontos.

Essencialmente litorânea, a Área 1 ainda se constitui de alguns municípios interioranos do Nordeste. Contudo, esses são mais nódulos que ligam o sertão nordestino aos grandes centros populacionais da região, sejam essas localidades tradicionais ou novos espaços capturados pelo agronegócio.

Ressalte-se, que o fato da detecção de níveis aceitáveis de suficiência em ambas as medidas nessas localidades não pode ser visto como garantia de pleno atendimento das necessidades de Saúde e Renda. Até porque, em âmbito nacional, suas notas são consideradas medianas.

No entanto, a priori, não há como negar que esses lugares se encontram em posição privilegiadas quando em comparação com as demais áreas aqui identificadas. O que pode contar negativamente para esses espaços é a sua densidade demográfica, que serve como dínamo de contágio, e o impacto das medidas de isolamento social sobre a atividade econômica.

Considerações finais

Segue, nesta seção, algumas considerações finais à guisa de conclusão. A primeira consideração a ser apontada é que as estruturas dos municípios nordestinos são compostas por um perfil Moderado para saúde em Regular – tendendo a Baixo – para mercado de trabalho e geração de renda.

Essa primeira evidencia constatada corrobora, com Marconato, Moro e Perré (2016), que identificaram que 53% dos municípios brasileiros apresentam uma renda *per capita* abaixo da média nacional, e que 62% apresentaram gastos com saúde por habitante abaixo da média, refletindo os baixos investimentos realizados pelo setor público municipal na área de saúde.

Os autores também apontam que estas unidades subnacionais estão localizadas principalmente nos estados da região Norte e Nordeste, o que nossos dados também indicam.

Ainda diante desse cenário mais geral dos municípios nordestinos foi possível identificar, que o setor de Saúde apresentou resultados mais homogêneos do que a dimensão de Emprego & Renda, o que demonstra uma maior precariedade no mercado de trabalho e uma alta concentração de renda nesses locais.

A tônica da região Nordeste é pautada pela presença de municípios com um sistema de atendimento básico local discretamente aceitável acompanhado por um mercado de trabalho anêmico, instável e insalubre.

Os resultados encontrados deixam claro que as comunidades nordestinas dependem bastante do sistema público de saúde, uma vez que a renda auferida pela população é insuficiente para bancar essa demanda por meios individuais. Uma vez que, 72% das localidades da região tem um mercado de trabalho precarizado com baixo nível de renda, os municípios nordestinos devem ser vistos como comunidades vulneráveis ao enfretamento da Covid-19.

Essa constatação corrobora com o estado-da-arte das discussões acadêmicas, onde, para Senhoras (2020b), os efeitos negativos sobre a economia não são somente reflexos da proliferação do contágio humano pela pandemia do novo coronavírus, mas dependem fundamentalmente das trajetórias econômicas anteriores à crise.

Perspectivas Futuras

Municípios de maior vulnerabilidade socioeconômica devem ser alvo de uma forte intervenção do Estado, num contexto de disseminação do novo coronavírus, uma vez que esses municípios possuem elevado grau de vulnerabilidade no que concerne ao atendimento básico de saúde e à formalização e estabilidade do mercado de trabalho.

Nesses espaços, a tendência que os impactos sociais negativos ocasionados pelo estado pandêmico sejam mais severos do que nas demais localidades do Nordeste, porque a malha de proteção pública e a estrutura de segurança das relações de trabalho são mais rarefeitas.

O desenho desse cenário representa exatamente o que Johnson (2020), aponta como mercados periféricos que não estão suficientemente preparados para enfrentar a pandemia devido aos seus baixos padrões nutricionais, de saneamento e de infraestrutura de saúde pública.

E que diante desse quadro social os governos, em especial a União deve fazer uso de uma política fiscal expansionista de caráter anticíclico, com intuito de garantir o consumo das famílias, os benefícios aos desempregados e aumentar os gastos com saúde para evitar o colapso do sistema público e poder assistir a população com maior grau de vulnerabilidade.

Logo percebe-se, que não é somente com o fim do isolamento social que será possível combater os efeitos negativos sobre a economia, ao contrário, a flexibilização do isolamento social neste momento agravaria o risco de uma recessão ainda maior, com a implosão do sistema público de saúde que envolve uma cadeia produtiva gigantesca, isso para não citar o custo humanitário que essa ação implicaria.

Referências

BUENO, Silveira. Minidicionário da Língua Portuguesa. 3.ed.; São Paulo: FTD, 2016.

FIRJAN, Sistema. Índice de Desenvolvimento Municipal – IFDM. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em: 28/03/2020.

_____, Índice de Gestão Fiscal (2019): Um Raio-X na Gestão Pública dos municípios brasileiros; Ano-Base 2018 disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 28/03/2020.

HATHEWAY, L. *A Covid-19 emergency response plan*. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/Covid-19-economy-response-plan-by-larry-hatheway-2020>.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto Interno Bruto dos Municípios. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/ipp/brasil>. Acesso em: 28/03/2020.

_____, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. População Residente Estimada. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/estimapop/tabelas> Acesso em: 28/03/2020.

JOHNSON, S. *Coronavirus and the Global Economy*. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/coronavirus-global-economy-lack-of-american-leadership-by-simon-johnson-2020>.

MARCONATO, Marcio, MORO, Odirlei Fernando Dal e PARRÉ, José Luiz. Uma Análise Espacial sobre a Saúde nos Municípios Brasileiros em 2010. **XIX Encontro de Economia da Região Sul - ANPEC/SUL** 2016.

MILLER, JoséLuisClavellina. *Posibles efectos del Coronavirus en la economía mundial*. **Notas estratégicas**. Número 75, marzo 2020.

OLIVEIRA, M. “Do Zika ao Ebola: OMS declarou emergência 5 vezes antes do coronavírus”. **Portal Eletrônico UOL** [31/01/2020]. Disponível em: <www.noticias.uol.com.br>. Acesso em 25/03/2020.

OMS – Organização Mundial da Saúde. “SARS (*Severe Acute Respiratory Syndrome*)”. **WHO Website** [2020]. Disponível em: <www.who.int>. Acesso em: 25/03/2020.

PINDYCK, Robert e RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia** 4a. edição, 2009. Makron Books.

ROGOFF, K. *That 1970s feeling*. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/next-global-recession-hits-the-supply-side-by-kenneth-rogoff-2020>

SENHORAS, Elói Martins. Coronavírus e o Papel das Pandemias na História Humana.

Boletim de Conjuntura (BOCA) ano II, vol. 1, n. 1, Boa Vista, 2020 (a).

_____, Elói Martins. Novo Coronavírus e seus Impactos Econômicos no Mundo.

Boletim de Conjuntura (BOCA) ano II, vol. 1, n. 2, Boa Vista, 2020 (b)

SPENCE, M. *Can China's economy withstand the coronavirus?* Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-economy-coronavirus-resilience-by-michael-spence-2020>.

[1] Epidemia generalizada que abrange vasta região (BUENO, 2016).

[2] Externalidades são consequências das atividades econômicas que normalmente não são contabilizadas, mas podem afetar de forma positiva ou negativa a sociedade (PINDYCK e RUBINFELD, 1999).

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM MOEDA SOCIAL DIGITAL: UMA ALTERNATIVA PARA O ENFRENTAMENTO DOS DESAFIOS TRAZIDOS PELA COVID-19

Marconi Tabosa de Andrade - UFAL

Carolina Raquel Duarte de Melo Justo - UFSCAR

Em meados de março de 2020, o Brasil registrou a primeira morte por coronavírus, contando com 290 casos confirmados de contaminação naquele momento³⁶. Quatro meses depois, passamos a ser o segundo país no mundo com maior número de mortos pela pandemia de Covid-19 (atrás apenas dos EUA), com tendência de avanço da contaminação. Antes da crise sanitária, o Brasil já passava por uma crise política (caracterizada pela fragilidade e incerteza da continuidade da democracia) e por uma crise econômica marcada por desemprego crescente, baixo crescimento da economia e desvalorização acelerada do real frente ao dólar. Neste contexto, a necessidade de isolamento social, recomendado pela OMS como medida de contenção do avanço da pandemia, agravaria a situação dos trabalhadores assalariados, autônomos e informais. Com isso, a redução da atividade econômica tem trazido impactos severos para os trabalhadores, diretamente atingidos pela queda na circulação de mercadorias e dinheiro no mercado de varejo e pela interrupção de serviços aos quais se dedicavam.

Para amparar estes trabalhadores, o Congresso Nacional aprovou o programa de renda básica emergencial, no valor de R\$600,00³⁷, pagos inicialmente por três meses, com

³⁶ RIBEIRO, Bruno; CAMBRICOLI, Fabiana. Brasil registra primeira morte pelo novo coronavírus em SP, **Estadão**, São Paulo, 17 mar.2020. Disponível em: <<https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-registra-primeira-morte-pelo-novo-coronavirus-em-sao-paulo,70003236434>>. Acesso em 09 jul. 2020.

³⁷ O Projeto de Lei (PL) nº 9.236/17 foi aprovado na Câmara Federal em 26 de março e o Senado o aprovou por unanimidade no dia 30 do mesmo mês. O poder executivo sancionou o PL como Lei nº 13.982/20, no dia 2 de abril. O valor do benefício ficou aquém daquele observado em outros países. Comparando os três países mais atingidos pela pandemia temos: em junho de 2020, o auxílio emergencial brasileiro valia U\$110,00, acessível aos trabalhadores informais, autônomos e desempregados (o valor podia chegar a US\$ 220,00, caso as famílias atendessem a certos critérios). Nos Estados Unidos o valor era de US\$ 1.200 per capita a todos os cidadãos das classes média e trabalhadora. No Reino Unido, o valor cobriria até 80% dos ganhos dos trabalhadores autônomos, até o limite de U\$3.800,00.

possibilidade de prorrogação de acordo com o período de isolamento social³⁸ A ativação da renda básica emergencial no momento da pandemia, no Brasil, foi um gesto de solidariedade social em um contexto de sofrimento e incertezas, além de configurar uma forma de incentivo ao consumo, necessário à manutenção dos empregos e da renda. A iniciativa veio da sociedade civil e foi encampada pela Rede Brasileira da Renda Básica (RBRB), com apoio de 162 outras entidades³⁹. Seguindo tendência mundial, reacendeu o debate em torno dos programas de renda mínima e renda básica, iniciado no Brasil pelo então senador Eduardo Suplicy (do Partido dos Trabalhadores - PT, de São Paulo), ainda em 1991, que passou a protagonizar as discussões em espaços diversos, defendendo a sua adoção no país. Concretamente, o que avançou foi o programa de renda mínima Bolsa Família, enquanto o programa de renda básica permaneceu restrito à aprovação de uma lei no Congresso Nacional⁴⁰.

Embora englobados sob o “guarda-chuva” da denominação “programas de transferência de renda”, existem diferenças significativas entre os modelos de renda mínima e renda básica. Em termos normativos, a renda mínima se baseia no pressuposto liberal de que o valor de um benefício monetário não pode ultrapassar um teto, acima do qual desestimularia a busca por emprego; pelo mesmo motivo, o tempo de recebimento do benefício deve ser restrito. Sob a mesma ótica disciplinar, prevê, ainda, a necessidade de controle e cobrança de contrapartidas “em troca” do benefício, como na lógica contratual da cidadania salarial. Além disso, baseada no modelo liberal de sistema de proteção social (segundo classificação de Esping-Andersen, 1990), a renda mínima deve ser focalizada apenas nos grupos sociais mais vulneráveis, selecionados a partir do chamado “teste dos meios” para sobrevivência (com base nos quais são estabelecidos os critérios de elegibilidade para entrada no programa), e seria substitutiva a outras políticas sociais, cujos benefícios e serviços seriam ofertados no mercado e comprados inclusive pelos beneficiários da renda mínima (JUSTO, 2007).

Já o modelo da renda básica assenta-se em pressupostos normativos distintos, como o de que o ganho de renda não é o único incentivo à busca pelo trabalho, motivo pelo qual

38 <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/07/01/prorrogacao-do-auxilio-emergencial-e-publicada-no-diario-oficial.htm>. Acesso em 21 jul. 2020.

39 <https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/Covid-19-brazil-implements-basic-income-policy-following-massive-civil-society-campaign/>. Acesso em 21 jul. 2020.

40 Suplicy apresentou ao Senado Federal em 2001 o Projeto de Lei n.º 266, visando instituir um amplo programa de renda básica no país. Ele foi aprovado no Congresso e sancionado pelo então presidente Lula em 2004, como Lei Federal n.º 10.835/04. No dia seguinte foi sancionada a Lei n.º 10.836/04, oficializando o Programa Bolsa Família (PBF), que funcionava desde 2003, e unificou programas de transferência de renda federais anteriores. O Bolsa Família foi considerado o meio para a implementação gradativa da renda básica universal, patamar que nunca chegou a ser atingido para o conjunto da população brasileira (JUSTO, 2007). O PBF alcançou 14,10 milhões de famílias em 2018, o equivalente a cerca de 25% da população do país, mas vinha sendo reduzido sob o governo de Jair Bolsonaro, desde 2019. Porém, no cenário da pandemia de Covid-19, com a incorporação do auxílio da renda básica emergencial, o benefício da transferência de renda chegou, em junho de 2020, a 29,4 milhões de lares (o equivalente a 43% do total), onde vive cerca de metade (49,5%) da população brasileira, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Fontes: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/bolsonaro-trava-bolsa-familia-em-cidades-pobres-e-fila-chega-a-1-milhao.shtml>. Acesso em 21 jul. 2020; <https://brasil.elpais.com/economia/2020-07-23/metade-da-populacao-brasileira-recebeu-o-auxilio-emergencial-do-governo-em-junho.html>. Acesso em 25 jul. 2020.

o benefício monetário não deve ser limitado a um “teto” estabelecido tão somente pela satisfação das necessidades essenciais à sobrevivência humana, e nem sua duração limitada no tempo. Ao contrário, baseada no conceito de cidadania, a renda básica é considerada um direito e, portanto, de caráter incondicional e universal; isto é, deve ser garantida a todos os indivíduos de uma comunidade política, sem a cobrança de quaisquer contrapartidas, e ainda ter caráter permanente. Condizente com o modelo social-democrata de sistema de proteção social (ESPING-ANDERSEN, 1990), a renda básica deve ser complementar às demais políticas sociais, constituindo um novo direito: à renda (JUSTO, 2007 e 2011).

A distinção entre renda mínima e renda básica é importante para os fins deste capítulo, em que vamos apresentar uma experiência de renda mínima municipal, em operação na cidade de Limoeiro de Anadia (AL), que envolve três inovações: ela é paga aos beneficiários em moeda social, circula na forma de moeda eletrônica e é gerida por um banco comunitário. Este formato apresentou uma série de adequações ao cenário da pandemia de Covid-19, constituindo um modelo de política pública com potencial de replicação em diversos municípios brasileiros, embora ainda requeira estudos para avaliação mais precisa dos seus potenciais e limites. O programa de Limoeiro se beneficiou da experiência do município de Maricá, no estado do Rio de Janeiro, que veio implantando e expandindo uma política de Renda Básica também paga em moeda social - a Mumbuca - através de um banco comunitário. A cidade tem se destacado pela capacidade de sustentação de renda no cenário tão desfavorável da pandemia. Portanto, o caso de Limoeiro, conforme defendemos aqui, pode se juntar ao de Maricá pela inovação no sentido da transformação de um programa de renda mínima em renda básica, articulado a um projeto mais amplo que envolve a economia solidária, o apoio à agricultura familiar à agroecologia, e à economia local. Antes de avançarmos para esta análise, vamos apresentar o contexto de criação do programa de renda mínima e sua origem em um projeto desenvolvido no âmbito da extensão da Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

Caracterização de Limoeiro de Anadia/AL

Localizada no agreste do Estado de Alagoas, a cidade de Limoeiro de Anadia ocupa um território de 309 Km², com uma população estimada de 28.635 habitantes⁴¹, sendo 51% mulheres e 49% homens. A população vive, predominantemente, na área rural. Apenas 8,3% viviam na área urbana, em 2010. Percentual muito abaixo da média alagoana (que era de 73,6%) e da média nordestina (73,1%), bem como da média nacional (84,4%). Este perfil de ocupação territorial atípico determina, em grande medida, a importância das atividades agropecuárias na composição do Produto Interno Bruto (PIB) do município⁴².

41 IBGE. **IBGE Cidades**. Limoeiro de Anadia-AL. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/limoeiro-de-anadia/panorama>> Acesso em: 09 de jul. 2020.

42 Em 2014, 38% do PIB de Limoeiro de Anadia resultavam da atividade agropecuária, enquanto o peso desta atividade compunha 11,1% do PIB do Estado de Alagoas, 6,3% da região Nordeste e apenas 5% do PIB nacional (IBGE, Produto Interno Bruto dos Municípios 2010-2014).

As atividades do setor agropecuário envolvem as famílias que ocupam o espaço rural, em sistemas de gestão caracterizados por pequenas propriedades com culturas diversas (mandioca, abacaxi, batata-doce, mamão e goiaba). Apesar da cana-de-açúcar figurar como plantio que ocupa a maior área, o perfil produtivo é caracterizado pela diversidade de culturas, o que também particulariza o município em meio ao predomínio do latifúndio monocultor da cana-de-açúcar, característico de Alagoas (CARVALHO, 2009). Esta peculiaridade abre perspectivas positivas do ponto de vista do desenvolvimento local.

Limoeiro de Anadia localiza-se entre os municípios de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio (0,580). Era o 29º dentre os 102 municípios alagoanos e o 4704º, dentre os 5565 municípios brasileiros. A cidade vem seguindo a tendência nacional e regional de elevação do IDH⁴³.

Isso significa que a taxa de mortalidade infantil está diminuindo paulatinamente (atualmente está em 18,29 por mil nascidos vivos), bem como vem melhorando os indicadores de educação, com elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)⁴⁴ e a correspondente redução do analfabetismo (que atingia 35,1% da população acima de 15 anos, em 2010, mas com tendência de queda, seguindo movimento regional e nacional).

Com relação à renda, contudo, o município vem apresentando dados negativos, pois embora a renda per capita tenha aumentado nos últimos dez anos, a renda proveniente do trabalho vem decrescendo. Com isso, o IDH apresenta um perfil distorcido, pois está baseado na renda per capita, que, de fato, aumentou, implicando o aumento do IDH municipal, mas sem ponderar o padrão de distribuição da riqueza socialmente produzida.

Quando observamos o perfil da distribuição de renda do município, percebemos que segue o padrão nacional extremamente concentrador. Os limoeirenses agrupados entre os 20% mais pobres da população ficam com 1,4% da renda municipal, enquanto os limoeirenses agrupados entre os 20% mais ricos ficam com 66,3% da renda municipal, segundo dados de 2010. Esta percepção é reforçada quando observamos que a cidade tem 18.812 inscritos no Cadastro Único⁴⁵, o que representa 65,7% da sua população vivendo na condição de pobreza.

Foi neste contexto, ou seja, em um cenário no qual tínhamos uma economia municipal com capacidade de geração de riqueza, embora dentro de um perfil concentrador, que recebemos o convite do prefeito de Limoeiro de Anadia⁴⁶ para a incubação de um Banco Comunitário de Desenvolvimento e implantação de uma moeda social na cidade. Estas tecnologias sociais, associadas a outras políticas públicas, podem contribuir para processos

43 IBGE, Censo Demográfico de 2013. Elaboração: PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano 2013.

44 Embora ainda baixo. O Ideb para os anos finais de escolarização foi de 3,9 e para os anos iniciais foi de 4,1, em 2015. O Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação obtidos no Censo Escolar e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil, para os municípios.

45 O **Cadastro Único** para Programas Sociais (CadÚnico) é mantido pelo governo federal, a partir da coleta de dados e informações que identificam todas as famílias de baixa renda existentes no País. São consideradas de baixa renda aquelas famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa.

46 Marcelo Rodrigues Barbosa (PSB).

de distribuição de riqueza. Em janeiro de 2018, a equipe da Incubadora Tecnológica de Economia Solidária (ITES) da UFAL, sob coordenação de um dos autores deste capítulo (Marconi de Andrade, professor da UFAL), iniciou o trabalho de incubação⁴⁷, em parceria com a administração municipal. Ao longo de 18 meses, realizamos 16 reuniões com diversos segmentos da comunidade, desenvolvendo o processo de incubação do Banco Comunitário de Desenvolvimento (BCD) de Limoeiro de Anadia⁴⁸, que adotou a moeda social denominada *livres*.

Tecnologias Sociais: Sentidos e efeitos da transferência de renda, do banco e da moeda social.

Inspiradas no projeto de lei do senador Suplicy, as experiências municipais de programas de transferência de renda tiveram início, no Brasil, em 1995, nos municípios de Campinas e Ribeirão Preto, no interior paulista, e no Distrito Federal. Voltados, em princípio, ao combate à extrema pobreza e à redução do trabalho infantil, os programas incorporaram ações intersetoriais, de acompanhamento de saúde e educação, e com isso passaram a ter outros impactos, para além da sustentação de renda (JUSTO, 2007 e 2014). Em 2001 a política chegou ao nível federal, quando foi criado o Programa Bolsa Escola pelo presidente Fernando Henrique Cardoso⁴⁹, incluindo tais ações intersetoriais, até que a partir de 2003, sob o governo Lula, este e outros programas de transferência de renda foram unificados e ampliados sob a designação de Programa Bolsa Família (PBF), que chegou a beneficiar cerca de um quarto da população brasileira antes da pandemia de Covid-19. A unificação dos programas e a criação do CadÚnico, como instrumento de sistematização de dados, trouxeram ganhos de eficácia e eficiência à gestão da assistência social, tendo o PBF servido de modelo para experiências que se espalharam pelo mundo (COÊLHO, 2012).

Juntamente com a valorização do salário mínimo, o PBF foi considerado um dos responsáveis pela redução da pobreza e da desigualdade no Brasil no século XXI. Paes de Barros, Carvalho e Franco (2007) já haviam mostrado isso em 2007, e dados mais recentes

47 O processo de incubação contou com apoio da Pró-Reitoria de Extensão, por meio do edital N° 4 PROEX, no âmbito do Programa Círculos Comunitários de Atividades Extensionistas - ProCCAExt, em 2018. O processo de incubação contou também com apoio do CNPq, por meio da chamada CNPq/MTb-SENAES N° 27/2017.

48 O processo foi constituído por seis etapas, apresentadas resumidamente a seguir:

1. Sensibilização e mobilização da comunidade, a partir de eventos de divulgação;
2. Definição do Conselho Gestor e formação em Economia Solidária, Finanças Solidárias e Bancos Comunitários;
3. Definição dos nomes do banco e da moeda social, bem como das imagens e cores que definiram as logomarcas. Nesta etapa definimos também o espaço de funcionamento do banco, sua estruturação com móveis e equipamentos e fizemos a escolha e treinamento dos agentes que trabalham no atendimento;
4. Regularização jurídica da entidade gestora;
5. Inauguração do Banco Comunitário;
6. Assessoria e acompanhamento, que inclui mapeamento socioeconômico da comunidade, formação permanente para a gestão do banco e pesquisa sobre seus impactos na economia municipal e na vida da população atendida.

49 Do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

analisados por Souza, Osório, Paiva e Soares (2019) confirmam a importância do programa nesta direção. Segundo os autores:

O PBF consegue fazer muito com recursos orçamentários modestos⁵⁰. A análise das PNADs⁵¹ de 2001 a 2015 e das PNADs Contínuas de 2016 e 2017 evidencia que o programa é, por larga margem, o benefício monetário mais bem focalizado no Brasil. Embora as transferências previdenciárias e assistenciais vinculadas ao SM também tenham boa focalização, o PBF consegue ser ainda melhor. Por conseguir conjugar essa boa focalização com uma enorme cobertura, o programa se tornou uma peça fundamental no sistema de proteção social brasileiro.

A comparação antes e depois mostra que, desde a sua consolidação, o PBF reduz tanto a pobreza quanto a pobreza extrema em algo entre 1 p.p. e 1,5 p.p., o que, em 2017, significou uma redução de cerca de 15% no número de pobres e mais de 25% no número de extremamente pobres. Dito de outra forma, em 2017, as transferências do PBF retiraram 3,4 milhões de pessoas da pobreza extrema e outras 3,2 milhões da pobreza.

Os resultados da PNAD para a desigualdade de renda com e sem os benefícios do PBF mostram que o programa reduz o coeficiente de Gini entre 1% e 1,5%. Já as decomposições dinâmicas indicam que o PBF foi responsável por quase 10% da queda do Gini entre 2001 e 2015. Se considerarmos apenas o período de 2001 a 2006 essa contribuição chega a quase 17%. Esses números se tornam ainda mais eloquentes quando lembramos que o PBF representa uma parcela ínfima – menos de 0,7% – da renda total da PNAD (SOUZA et al., 2019, p. 29).

Em Limoeiro de Anadia, em junho de 2020, havia 4.204 famílias beneficiadas pelo PBF⁵², correspondendo a 13.395 pessoas e a 46% da população total do município. A grande maioria das famílias beneficiárias estaria, sem o programa, em condição de extrema pobreza: são 3.846, o equivalente a 91,5% do total de famílias beneficiárias. O valor médio repassado foi de R\$ 236,85 por família, o que gerou um total de R\$ 995.712,00 transferidos pelo governo federal ao município⁵³.

Os efeitos dos programas de transferência de renda não se restringem ao aspecto financeiro, como também acontece com a pobreza. A redução da incerteza, com a garantia de poder contar todo mês com a renda do benefício, permite às famílias planejar o futuro (algumas chegam a fazer poupança para os filhos). A libertação da dominação masculina

50 Os gastos com o PBF correspondem a cerca de 0,5% do PIB (NERI, VAZ e SOUZA, 2013).

51 Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar.

52 O maior número de famílias beneficiadas pelo programa foi de 4.700, alcançado em maio de 2014; em março de 2020, antes do início da pandemia de Covid-19 no Brasil, eram 3.916. Fonte: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/painel.html>. Acesso em 26 de ago. 2020.

53 Fonte: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/relatorio-completo.html>. Acesso em 26 de ago. 2020.

e ganho de dignidade e autonomia pelas mulheres (responsáveis prioritárias pelo recebimento do benefício) é outro efeito importante dos programas em termos de redução de desigualdades. No caso do PBF, o fato de ter se tornado central no sistema de proteção social brasileiro, atrelando a ele educação e saúde, contribui para a ruptura com o círculo vicioso de reprodução da pobreza (por exemplo diminuindo a mortalidade infantil, a desnutrição, a evasão e o chamado “fracasso” escolar) e promove o ganho de cidadania a seus beneficiários, tanto pelo acesso a direitos quanto pelo reconhecimento público como sujeitos políticos portadores de direitos. O ganho de autoestima, a integração sistêmica à comunidade política, o sentimento de pertencimento e de identificação coletiva e o aumento da participação e do interesse pela política são efeitos adicionais do PBF e não pouco relevantes. Trata-se, no conjunto, de um efeito de ampliação da noção de cidadania democrática (JUSTO, 2007; REGO e PINZANI, 2013; COHN, 2012).

Criado em 1998, na comunidade Palmeiras, em Fortaleza-CE, o Banco Palmas – experiência pioneira de Bancos Comunitários para o Desenvolvimento no Brasil – estimulou a criação de um conjunto de BCDs por todo o país, e deu origem à Rede Brasileira de BCDs, composta hoje por 115 bancos, presentes em 20 estados brasileiros e 41 municípios⁵⁴. A expansão foi promovida pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES)⁵⁵ em articulação com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em 2009 (SINGER, 2013, p.38). Em um segundo movimento de expansão, algumas entidades executoras de projetos de incubação de bancos comunitários, presentes no Nordeste, no Sudeste, no Sul e no Norte, estabeleceram convênios com a SENAES (entre 2010 e 2013), difundindo-os pelo país (RESGALA, 2019). Em Fortaleza, o projeto Banco da Periferia, incubou, em 2014, 40 novos bancos articulados em rede, funcionando nos bairros periféricos, atendendo a cerca de 120.000 famílias, que não tinham acesso aos serviços bancários tradicionais.

No Nordeste há atualmente 42 Bancos Comunitários de Desenvolvimento. Alagoas conta com algumas iniciativas no campo das finanças solidárias ou populares, tais como a moeda social Bertholet, instituída pela Cooperativa Pindorama⁵⁶ (no município de Coruripe), sistemas de crédito rotativo e cooperativas de crédito. No âmbito mais específico dos BCDs,

54 Informações apresentadas na carta aberta que resultou do V Encontro Nacional da Rede Brasileira de Bancos Comunitários, que ocorreu entre 8 e 12 de junho de 2020, em formato virtual.

55 A Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES foi criada em 2003, quando o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, acolheu a demanda do movimento de Economia Solidária, que havia se estruturado no país ao longo dos anos 80 e 90. O economista Paul Singer assumiu a direção da secretaria, que funcionou no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. Em 2016, o presidente Michel Temer rebaixou a SENAES para subsecretaria, e em 2019, sob a presidência de Jair Bolsonaro, ela foi extinta, junto com o próprio Ministério do Trabalho.

56 A cooperativa Pindorama foi pioneira na adoção da moeda social em Alagoas. Chamada de Bertholet, em homenagem ao fundador da cooperativa, a moeda social começou a circular no território de Coruripe em setembro de 2016.

antes do Banco de Limoeiro de Anadia, havia um BCD na cidade de Igaci, que fora incubado pela ITES/UFAL, em 2015⁵⁷ (LEAL e ALMEIDA, 2016).

Este conjunto de experiências foi mobilizado como referencial teórico-metodológico na construção do Banco Comunitário de Limoeiro de Anadia, orientando as duas finalidades iniciais do projeto: reduzir a exclusão financeira, com a oferta de microcrédito produtivo, e estimular o comércio local, com a circulação da moeda social. Os Bancos Comunitários oferecem aos trabalhadores mais pobres ou pequenos produtores rurais serviços financeiros muitas vezes inacessíveis quando buscam os bancos tradicionais. Na definição de Freire:

Os bancos comunitários são instituições organizadas sob a forma de associação civil sem fins lucrativos que disponibilizam produtos e serviços financeiros e não financeiros voltados para o apoio ao desenvolvimento das economias populares em bairros e municípios com baixo IDH, podendo realizar parcerias com entidades públicas e privadas para alcançar seus objetivos sociais (2013, p. 45)

Nesta direção, esta característica diferencia os BCDs dos bancos tradicionais, pois seu objetivo central é atender as demandas das comunidades, enquanto o objetivo dos bancos tradicionais é gerar lucro. Desta forma, as taxas de juros praticadas pelos BCDs são mínimas e visam apenas a manutenção das atividades essenciais do próprio banco, pois trata-se de uma organização sem fins lucrativos. Outra característica diz respeito ao ofertamento de serviços não financeiros, como acompanhamento técnico dos investimentos e educação financeira.

Um aspecto central a ser destacado é que os BCDs funcionam também como núcleo de organização popular, pois sua gestão é realizada pela comunidade, que é, ao mesmo tempo, “dona” do banco e usuária dos serviços. A partir da definição estabelecida no II Encontro Nacional da Rede de BCDs, França Filho diz que os BCDs:

São serviços financeiros solidários em rede, de natureza associativa e comunitária, voltados para a geração de trabalho e renda numa perspectiva de reorganização das economias locais, tendo por base os princípios da economia solidária (2013, p. 84).

O funcionamento do BCD de Limoeiro de Anadia abriu, desta forma, a perspectiva de adensamento das organizações populares já existentes na cidade, tendo como mote o desenvolvimento local e a consolidação de redes de produção e consumo, que potencializam a capacidade de geração de riqueza em um modelo distributivo socialmente justo.

Para viabilizar o desenvolvimento local, conferindo sentido alternativo aos produtos financeiros, os BCDs lançam mão da moeda social, uma tecnologia social com 20 anos de

⁵⁷ O Banco Olhos D’Água funciona vinculado à Associação de Agricultores Alternativos (AAGRA) de Igaci, disponibilizando microcrédito para pequenos produtores rurais.

experimentação no Brasil (NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA-USP E INSTITUTO PALMAS, 2013). As moedas sociais tem circulação restrita aos territórios de produção e consumo que as abrigam⁵⁸. Com isso, há um estímulo para que a produção de riqueza de um determinado território circule dentro de suas fronteiras, ampliando seus impactos econômicos e sociais. De outra maneira, a riqueza localmente produzida tende a migrar para polos comercialmente mais pujantes, gerando desequilíbrios econômicos regionais, aos quais correspondem outros desequilíbrios, como os provocados pela migração em busca de oportunidades de trabalho. Nesta direção, o município de Arapiraca⁵⁹ funciona, para Limoeiro, como um polo de atividades comerciais que atraem a população local, concentrando nele a riqueza produzida em seu entorno. A riqueza produzida na “periferia”, ou seja, nas cidades menores localizadas no seu entorno, tende a migrar para Arapiraca, que oferece, de forma concentrada, serviços indisponíveis alhures e, em alguns casos, já monopolizados por empresas de porte nacional e internacional que, por sua vez, transferem esta riqueza para outras regiões ainda mais concentradoras. A moeda social estimula o movimento inverso: ao circular localmente, fomenta as atividades produtivas e de consumo da própria comunidade, ampliando o potencial distributivo da economia local. Assim como o BCD, esta tecnologia social permite desenvolver outras potencialidades que vão além dos aspectos econômicos. França Filho demarca esta multiplicidade de aspectos:

Do ponto de vista econômico, as moedas sociais exercem seu efetivo papel de moedas locais, ou seja, viabilizam um processo de internalização local da renda através do aumento do consumo no próprio território, combatendo, desta forma, a lógica de reprodução da pobreza via evasão de renda pelo consumo fora da localidade. Já, de um outro ponto de vista, as moedas sociais marcam a vida das pessoas no seu lugar, podendo se tornar referências culturais locais e símbolos de sua identidade não apenas pela iconografia do seu papel-moeda, mas também pelo fato de exercerem aquilo que os antropólogos chamam de “significado ancestral das moedas”, isto é, a moeda como um símbolo do sentimento de ligação dos sujeitos com uma dada totalidade (seu território). (2013, p. 88).

Incubação do Banco Comunitário de Desenvolvimento em Limoeiro de Anadia

Em Limoeiro de Anadia, a incubação do BCD previa, desde o início, a ativação de um programa de renda básica, que, associado aos aspectos econômicos e sociais acima destacados, em relação às tecnologias sociais do Banco Comunitário e da moeda social, sinalizava a possibilidade de um novo desenho de política pública, ainda incipiente no país. A única experiência que articulava estes três elementos, até então, era a do Banco

⁵⁸ De acordo com o termo de referência dos Bancos Comunitários, as moedas sociais físicas têm circulação limitada a territórios com até 50.000 habitantes. Para moedas sociais no formato digital, não há limites.

⁵⁹ Arapiraca é a segunda maior cidade do estado de Alagoas, depois da capital, com uma população de 231.000 habitantes, caracterizada por um comércio intenso e diversificado, além de ocupar posição logística privilegiada no estado.

Comunitário Mumbuca, que envolve moeda social e programa de renda básica no município de Maricá, no estado do Rio de Janeiro. A equipe que trabalhava na incubação do BCD, com a participação do prefeito de Limoeiro de Anadia, realizou visita a Maricá, em junho de 2018, colhendo informações e observando o funcionamento de toda a estrutura e logística de pagamento do benefício monetário pelo banco Mumbuca. Esta visita foi fundamental para o amadurecimento do programa de renda mínima em Limoeiro.

Naquele momento, o processo de incubação do BCD de Limoeiro estava avançado: o conselho gestor do banco estava formado, o nome da moeda, bem como sua iconografia estavam definidos, a localização do banco já havia sido decidida, as agentes foram selecionadas e treinadas, etc. A divulgação da inauguração do banco havia sido feita, inclusive com um pré-lançamento. Deste forma, a intenção de criação de um programa de renda mínima no município foi anterior à crise da Covid-19 e visava lidar com os problemas já agudos de exclusão financeira, perda de rendimentos, concentração de renda e, do ponto de vista das contas municipais, evasão da riqueza produzida no município para outras cidades maiores no seu entorno.

A visita a Maricá contribuiu para o planejamento do Programa Renda Melhor, com o estabelecimento da parceria com o Instituto Edinheiro⁶⁰. A partir desta aproximação, foi firmado um contrato com o instituto para a operacionalização dos pagamentos dos benefícios aos cidadãos limoeirenses selecionados por agentes da secretaria de assistência social do município, que estabeleceram os critérios e a metodologia de escolha dos beneficiários, bem como realizaram as visitas às casas para verificação das condições socioeconômicas e cadastro dos beneficiários, definidos entre os cidadãos com maior vulnerabilidade dentre os mais pobres da cidade.

Em 20 de dezembro de 2019, o BCD de Limoeiro de Anadia foi inaugurado e iniciou a operação de pagamento do Programa Renda Melhor a 1004 famílias limoeirenses, no valor de R\$70,00. Com a eclosão da pandemia de Covid-19, foi criado um programa complementar, em caráter emergencial, cobrindo 996 famílias, que receberam o benefício entre maio e julho de 2020. A partir de julho, o programa emergencial foi estendido a mais 500 famílias, que o receberão por três meses. No início do funcionamento do programa, foram distribuídos cartões plásticos nominiais aos beneficiários. A partir deste momento, o benefício é “carregado” todos os meses neste cartão, sem que o beneficiário precise ir ao banco “sacar” o dinheiro, pois o uso do recurso acontece no comércio local, nos estabelecimentos cadastrados, por meio do cartão ou de um aplicativo de celular, que permite realizar

⁶⁰ O Instituto Edinheiro está localizado na cidade de Maricá e é uma filial da ONG Instituto Banco da Periferia, que fica em Fortaleza. O Instituto Banco da Periferia, por sua vez, surgiu a partir da experiência do Banco Palmas, como uma esfera institucional pensada para fomentar e aglutinar as experiências dos bancos comunitários brasileiros. Atualmente há 102.052 contas ativas vinculadas à plataforma E-dinheiro e 7.428 estabelecimentos comerciais vinculados à moeda social digital, segundo levantamento realizado no V Encontro Nacional da Rede Brasileira de Bancos Comunitários, em junho de 2020, em formato virtual.

pagamentos, fazer transferências, consultar saldos, etc. O benefício emergencial foi pago da mesma forma, demandando entrega física do cartão apenas no primeiro mês⁶¹.

O pagamento do benefício por meio da moeda social, gerida por um BCD, potencializa os aspectos sociais e econômicos destas tecnologias sociais. No formato digital, a moeda social mostrou-se particularmente vantajosa, no contexto da pandemia, facilitando o acesso aos recursos e o seu uso no comércio local. Para evitar aglomerações no comércio (ao todo há 21 estabelecimentos comerciais cadastrados), foi estabelecida uma escala de “carregamento” dos valores nos cartões/aplicativo, dividindo os beneficiários em 5 grupos, identificados pelas iniciais dos nomes. Desta forma, evita-se que todos os beneficiários se dirijam ao comércio local ao mesmo tempo. Os beneficiários procuram ajuda no banco esporadicamente, para resolver problemas relacionados à senha ou para tirar dúvidas sobre o uso do aplicativo e-dinheiro.

Perfil de consumo e potencial impacto no comércio local

A utilização do benefício segue padrão já observado em outras experiências de renda mínima, caracterizada pela aquisição de alimentos e remédios, dentre outros bens básicos, que ocorre imediatamente após o recebimento⁶².

Do ponto de vista da economia local, o efeito multiplicador do benefício ainda precisa ser avaliado⁶³, mas estudos sobre os efeitos multiplicadores do programa Bolsa-família apontam o estímulo ao comércio e produção locais⁶⁴. Ao todo, o programa Renda Melhor insere na economia local, mensalmente, R\$70.280,00. Entre o seu início e o mês de julho, o programa colocou em circulação no comércio local R\$ 490.000,00. Com a ativação do programa municipal de renda básica emergencial, em maio de 2020, entraram em circulação mais R\$ 515.760,00. Somando os dois valores, temos um total de R\$ 1.005.760,00. Como não há dados atualizados sobre a movimentação financeira no setor de comércio e serviços de Limoeiro, não conseguimos, ainda, avaliar com precisão o impacto deste valor na economia.

61 É importante destacar que o sistema de pagamentos Edinheiro pode operar sem o cartão plástico. O aplicativo desenvolvido para celular permite realizar compras por sistema NFC (Near Field Communication), fazer transferências, pagar contas e visualizar saldos e extratos.

62 De acordo com Pinto (2020), os itens mais consumidos com os recursos do PBF são, em ordem: alimentos, material escolar, vestuário, remédios, gás e luz.

63 O benefício estava funcionando havia sete meses, quando este texto foi escrito.

64 Para cada R\$ 1,00 pagos pelo PBF, o efeito multiplicador é de R\$ 1,78 sobre o PIB (NERI, VAZ e SOUZA, 2013, PINTO, 2020).

Origem dos recursos

Maricá criou o modelo de política pública pioneiro no Brasil na ativação de um programa de renda básica⁶⁵ pago em moeda social (a Mumbuca), recorrendo aos recursos dos royalties do petróleo, que a cidade recebe por estar em área de exploração. Esta peculiaridade contribui para posicionar Maricá como o quinto maior PIB per capita no estado do Rio de Janeiro e centésimo décimo quinto maior no país. Maricá possui a sétima maior receita no Estado do Rio de Janeiro e a sexagésima segunda maior receita no país⁶⁶.

Este cenário favorece o fluxo positivo de recursos para a composição de um fundo capaz de sustentar programas de transferência de renda. Em municípios que não contam com receitas tão abundantes, o desafio de implementar o funcionamento de um programa de renda mínima é mais complexo. Limoeiro de Anadia tem a 2906^a posição no PIB per capita do país e 1508^a maior receita⁶⁷, apresentando um perfil mais próximo da mediana dos demais municípios brasileiros.

Para viabilizar o programa de renda mínima e o programa de renda básica emergencial, a prefeitura de Limoeiro de Anadia mobilizou recursos do fundo municipal de assistência social. Seguindo orientação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social⁶⁸, o prefeito da cidade encaminhou projeto de lei à câmara⁶⁹, cuja aprovação criava o conselho municipal de economia solidária, que previa tanto a instituição de um banco comunitário, como a moeda social e o programa de renda mínima.

Os recursos dos fundos municipais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) são passíveis desta mobilização, conforme preconizados na seção III, da Norma Operacional Básica, que trata do cofinanciamento. No seu artigo 51, prevê o financiamento de programas

65 O programa de Maricá passou a pagar, em dezembro de 2019, o valor de R\$130,00, na forma da moeda social Mumbuca, para cerca de 42 mil, do total de 161 mil habitantes do município, ou seja, para mais de um quarto da população, proporção só atingida pelo PBF em termos federais. Com isso, constitui-se no maior programa municipal de transferência de renda do mundo. Devido à pandemia de Covid-19, o benefício foi aumentado para R\$ 300,00 durante seis meses. A expectativa é de que o programa alcance a universalidade até 2022. O município de Maricá é pioneiro também nesta iniciativa no país. De acordo com o secretário de Desenvolvimento Econômico do município, Magnun Amado, essas, dentre outras medidas adotadas pela prefeitura, em face da pandemia, seriam responsáveis pelo aumento de 15% na arrecadação de ICMS e ISS no município em abril e maio, enquanto o restante do estado do Rio de Janeiro teria tido uma queda de 30%, em média. Fontes: Fala do secretário municipal de Economia Solidária de Maricá, José Carlos de Azevedo, no Encontro Nacional da Rede Brasileira de Bancos Comunitários, no dia 09 de junho de 2020; BETIM (2020). Disponível em: <https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-07-19/marica-no-rio-preservar-empregos-e-negocios-na-pandemia-e-coloca-a-renda-basica-no-centro-do-debate.html?fbclid=IwAR3CH8v1S2gqWlvkOUDmQBNBmREDIn-pYAqWYGC8QgnzUNXkHFsr13UxX4>. Acesso em 26 jul. 2020.

66 IBGE. **IBGE Cidades**. Maricá-RJ. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/marica/panorama>> Acesso em: 09 de jul. 2020.

67 IBGE. **IBGE Cidades**. Limoeiro de Anadia-AL. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/limoeiro-de-anadia/pesquisa/21/28141?tipo=ranking&indicador=28143>> Acesso em: 09 de jul. 2020.

68 No capítulo VI da Norma Operacional Básica do SUAS, que trata da gestão financeira e orçamentária do sistema, a seção I demarca, no artigo 47, que um dos princípios do orçamento público é a legalidade, que pressupõe que: “a arrecadação de receitas e a execução de despesas pelo setor público devem ser precedidas de expressa autorização legislativa”.

69 Lei municipal nº173/2019.

e projetos, desde que estejam em acordo com os objetivos do SUAS. Neste caso, o Programa Renda Melhor e o programa emergencial de renda básica enquadram-se naquilo que é definido como uma das responsabilidades do SUAS, no artigo 53, item IV, que contempla projetos de enfrentamento da pobreza e recomenda, em parágrafo único, que “os municípios e o distrito federal, quando instituírem programas de transferência de renda, poderão fazê-lo, preferencialmente, integrados ao Programa Bolsa Família”.

Nesta formatação, a secretaria municipal de assistência social cumpre papel central na gestão do programa Renda Melhor, aproveitando os dados do Cadastro Único⁷⁰ para selecionar os beneficiários. A população-alvo dos programas Renda Melhor e Renda Básica Emergencial foi dividida em três grupos de renda⁷¹, para posterior visitação e verificação das condições socioeconômicas. Após este processo de seleção, foi realizado o cadastro dos beneficiários, tendo como critério inicial a inclusão no Cadastro  nico. Os beneficiários não podem acumular os dois programas municipais, mas é permitido acumular o benefício do PBF e um dos dois programas municipais.

Depois de realizado o cadastro, a operação de distribuição dos recursos ocorreu em parceria com o Banco Comunitário de Desenvolvimento de Limoeiro de Anadia, que estabeleceu convênio com o Instituto Edinheiro, viabilizando a formatação da moeda social digital. Além das facilidades e vantagens para os beneficiários, notadamente no contexto da pandemia, a moeda digital permite a gestão transparente dos recursos do fundo municipal de assistência social, disponibilizados para os programas de renda mínima e renda básica emergencial, pois mant m o cadastro digital de todos os beneficiários e de suas contas, permitindo a realização precisa de balanços mensais, dentre outras informações necessárias ao controle social pelo Conselho Municipal de Assistência Social. Neste sentido, a secretaria lançá mão da parceria com instituições da sociedade civil organizada (o BCD de Limoeiro e o Instituto Edinheiro) para operacionalizar a política pública de renda m nima⁷².

Embora não tenha sido pensado para o momento da pandemia, este modelo apresentou respostas rápidas e adequadas ao seu contexto e vem se destacando como uma das alternativas de política pública no cenário do “novo normal”, pós-pandemia de Covid-19. A carta do V Encontro Nacional da Rede Brasileira de Bancos Comunitários, que ocorreu em junho de 2020, em formato virtual, destaca a articulação dos Bancos Comunitários com as políticas de renda mínima e renda básica como um desenho possível para o enfrentamento dos desafios econômicos e sociais que se aproximam:

⁷⁰ O Cadastro  nico é mantido pelo governo federal, a partir da coleta de dados e informações que identificam todas as famílias de baixa renda existentes no país. São consideradas de baixa renda aquelas famílias com renda mensal de até meio s l rio mínimo por pessoa.

⁷¹ O primeiro grupo é formado por aqueles que possuem renda mensal per capita de até R\$ 89,00, considerado de extrema pobreza; o segundo por aqueles que auferem por mês até R\$100,00 per capita, e o terceiro por aqueles que recebem até R\$178,00 mensais per capita, considerado em vulnerabilidade social.

⁷² Formato também de acordo com a Norma Operacional Básica do SUAS, quando, no artigo 17, item II, autoriza “executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil.”

Acreditamos que os Bancos Comunitários, por meio da Tecnologia Social da Moeda Social Digital E-dinheiro, tem a capacidade de reduzir o impacto negativo do pós pandemia e colaborar significativamente para o desenvolvimento socioeconômico dos municípios que já estão sofrendo de forma significativa com as consequências da pandemia.

Neste sentido, a experiência que desenvolvemos no âmbito dos projetos de extensão da UFAL, que resultou na criação do BCD de Limoeiro de Anadia, torna-se uma referência no contexto da retomada do debate nacional sobre a renda mínima e a renda básica:

Maricá foi o pioneiro na implementação de uma Renda Básica e hoje paga 40 mil benefícios sociais através da Moeda Social “Mumbuca.-Edinheiro”. Limoeiro de Anadia já beneficia 1.000 moradores com o Programa Renda Melhor pago na Moeda Social “Livre E-Dinheiro”. São demonstrações concretas de vontades políticas promovendo transformações sociais, possíveis juridicamente. Permitem que a comunidade seja protagonista de um Banco Comunitário e investem recursos no aquecimento da economia local, contribuindo de forma eficaz e eficiente na melhoria de vida dos moradores e dos seus empreendedores, dando-lhes dignidade, diminuindo a desigualdade social e econômica.

Considerando, pois, o descrito até aqui, nos parece que a transição do programa Renda Melhor para um programa de Renda Básica seja uma possibilidade atrativa para o município de Limoeiro de Anadia, dadas as suas especificidades: em contraste com a grande maioria do país, trata-se de um município essencialmente agrícola, em que 91,7% da população vive na área rural; a propriedade da terra, embora com predomínio do cultivo de cana-de-açúcar, não é majoritariamente marcada por latifúndios, com espaço para quantidade razoável de pequenas propriedades, que produzem culturas diversas; por outro lado, possui elevada concentração de renda, com 65,7% da sua população vivendo em condições de pobreza e extrema pobreza. Estas condições e a associação do Renda Melhor à moeda social *Livres* e ao BCD, favorecem a sua transição de uma política de renda mínima para uma de renda básica, articulada, num projeto mais amplo e inovador, a estratégias de economia solidária, agricultura familiar e agroecologia.

O programa Renda Melhor, começou com uma cobertura de 3,5% da população, atingindo, em menos de seis meses, 8,7% da população. Pode parecer pouco, mas municípios paulistas, muito maiores e mais ricos, atingiram coberturas bem mais baixas com seus programas municipais no anos 1990: em Campinas, embora com valores bem mais elevados, eram cerca de 3.500 benefícios, em meio a uma população perto de um milhão de habitantes; em Jundiaí, com um valor de benefício modesto, eram somente cerca de 100 famílias atendidas em meio a uma população de aproximadamente 350.000 habitantes à época (JUSTO, 2007). Portanto, a cobertura do Renda Melhor em Limoeiro o aproxima de um modelo de renda básica muito mais do que vários municípios que têm mais

recursos financeiros para implementá-la. Como no caso do Bolsa Família, foi estabelecido um caminho, da renda mínima à renda básica. A incondicionalidade do benefício, a expansão do programa rumo à universalidade, a convivência com outras políticas sociais e a intersetorialidade em sua gestão são rumos e características que podem transformar o Renda Melhor de Limoeiro de Anadia em uma experiência exitosa de política de transferência de renda, parte do fortalecimento do sistema de proteção social, que, além de contribuir para a redução da pobreza e das desigualdades, efetivamente garante aos cidadãos limoeirenses direitos de cidadania – em especial, o direito à renda. Trata-se de potencial condizente com as perspectivas para o futuro pós-pandemia de Covid-19, em que o mundo inteiro vem debatendo e defendendo a implantação da Renda Básica, dentre outras ações de proteção social e de produção ambientalmente sustentável.

Considerações finais

A experiência apresentada aqui ainda necessita de ações complementares de extensão, para enfrentar o desafio de criar um “espaço”⁷³ de comercialização que aproxime os beneficiários do Programa Renda Melhor e os pequenos produtores locais, pois observamos que este circuito ainda não se fechou e, com isso, o uso dos recursos tem migrado para os mercados maiores, já estabelecidos, que concentram mais de 40% das vendas aos beneficiários.

Nesta direção, resta ativar o conselho municipal de economia solidária, organizando as experiências produtivas locais tanto no sentido do incentivo à comercialização interna de produtos do próprio município, quanto da organização comunitária para participação ativa na vida política local.

Oriunda de um projeto de extensão universitária, a experiência que apresentamos ainda requer aprofundamento de pesquisas para avaliação, de um lado, do impacto econômico no município e na vida dos beneficiários e, de outro, das potencialidades e limites deste formato de política de transferência de renda em municípios pequenos. Trata-se de avaliar o grau de autonomia destes municípios para a estruturação desta política pública e de tipificá-los neste quadro, segundo suas receitas e a estrutura geral de arrecadação e gastos em nível local. Nesta perspectiva, é possível avançar também a análise da possibilidade de uma política pública de alcance nacional, com base em um fundo próprio, operando de forma descentralizada, a exemplo do que já ocorre com o SUAS. Esta seria uma possibilidade, dentre outras.

Ainda no âmbito dos desdobramentos de pesquisas, é necessário comparar os impactos do programa Bolsa Família com os dos programas em andamento em Maricá e

⁷³ Entre aspas porque algumas experiências no agreste alagoano mostram a possibilidade de sistemas de comercialização virtual, como forma de escoamento dos produtos da agricultura familiar. É o caso, por exemplo, do projeto Cesta de Tempero e Sabores, organizado pela Associação dos Agricultores Alternativos (AAGRA), que distribui aos clientes, semanalmente, cestas de alimentos da agricultura familiar da cidade de Igaci-AL, cujos itens são comprados por meio digital.

Limoeiro de Anadia, para avaliar os aspectos diferenciais presentes em um benefício pago em moeda social digital. Eles trariam maior capacidade de distribuição de riqueza? Teriam vantagens quanto à ativação da economia local? Em que medida o benefício pago em moeda social dinamiza com mais intensidade as economias locais?

Estas são questões que se desdobram desta experiência, mas suas respostas também são demandas no debate atual sobre a renda básica.

Referências

BARBOSA, R.; FERREIRA DE SOUZA, P.; SOARES, S. Desigualdade de renda no Brasil de 2012 a 2019. **Blog DADOS**, 16 jul. 2020. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/desigualdade-brasil/>. Acesso em: 26 jul. 2020.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. *In*: BARROS, R. P. M.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**, vol. 2. Brasília: Ipea, 2007.

BETIM (2020). Maricá, no Rio, preserva empregos e negócios na pandemia e coloca a renda básica no centro do debate. *El País Brasil*, 19 jul. 2020. Seção Sociedade. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-07-19/marica-no-rio-preserva-empregos-e-negocios-na-pandemia-e-coloca-a-renda-basica-no-centro-do-debate.html?fbclid=IwAR3CH8v1S2gqWlvkOUDmQBNBmREdIn-pYAqWYGC8QgnzUNxkHFsr13UxX4>. Acesso em: 26 jul. 2020.

CARVALHO, C. P. **Análise da reestruturação produtiva da agroindústria sucroalcooleira alagoana**. 3ª ed. Maceió: EDUFAL, 2009.

COELHO, D. B. Minimum Income in Brazil: a New Model of Innovation Difusion. *In*: PATEMAN, C.; MURRAY, M. (Orgs.) **Basic Income Worldwide: Horizons of Reform**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012.

COHN, A. **Cartas ao Presidente Lula: Bolsa Família e Direitos Sociais**. Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012.

ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FRANÇA FILHO, G. C. Por que os BCDs são uma forma de organização original? *In*: NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA-USP e INSTITUTO PALMAS. **Banco Palmas: resistindo e inovando**. São Paulo: A9 Editora, 2013.

FREIRE, M. V. A importância dos bancos comunitários para inclusão financeira. *In*: NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA-USP e INSTITUTO PALMAS. **Banco Palmas: resistindo e inovando**. São Paulo: A9 Editora, 2013.

JUSTO, C. R. D. M. A. **Política de Transferência de Renda e Cidadania no Brasil**: Implicações Político-Sociais dos Programas Municipais de Renda Mínima a partir do Estudo Comparativo dos casos de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos (1995-2006). 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). IFCH/UNICAMP, Campinas, 2007.

_____. Construção do Direito à Renda. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 6, 2011, Vitória. **Anais do 6º Encontro Nacional de Política Social**. Vitória: UFES, 2011, pp. 0-25. 1 CD-ROM (Pasta “Política Social”).

_____. Ações Intergovernamentais na Gestão do Programa Bolsa Família. *In*: LASA CONGRESS, 32, 2014, Chicago/IL/EUA. **LASA Papers**. Chicago: Latin American Studies Association (LASA), 2014, pp. 1-31.

LEAL, L. P. e ALMEIDA, S. C. S. Incubação de Iniciativas de Finanças Solidárias: Perspectivas da Gestão Coletiva dos Bens Comuns no Banco Comunitário Olhos D’água em Igaci, Alagoas. **Nau Social**, vol.7, n.12, pp. 143-162, mai./out. 2016.

NERI, M. C., VAZ, F. M., e SOUZA, P. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa as transferências sociais. *In*: CAMPELO, T.; NERI, M. C. (orgs) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA-USP e INSTITUTO PALMAS. **Banco Palmas: resistindo e inovando**. São Paulo: A9 Editora, 2013.

PINTO, H. A pandemia de Covid-19 e suas consequências socioeconômicas: momento para fortalecer o Programa Bolsa Família. **Texto para Discussão n.º 272**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td272>. Acesso em: 26 jul. 2020.

REGO, W. L. e PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: Autonomia, Dinheiro e Cidadania**. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

REGALA, G. **Práticas de Finanças Solidárias como Práticas Urbanas**: uma análise das ações dos bancos comunitários de desenvolvimento, 2019. Tese (Doutorado em

Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura/Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2019.

SINGER, P. O banco comunitário de desenvolvimento como política pública de economia solidária. *In*: NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA-USP e INSTITUTO PALMAS. **Banco Palmas: resistindo e inovando**. São Paulo: A9 Editora, 2013.

SOUZA, P. F. *et al.* Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. **Texto para Discussão 2499**. Rio de Janeiro: IPEA, agosto, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2499.pdf. Acesso em: 26 ago. 2020.



PARTE III
SOCIEDADE CIVIL DIANTE DA
COVID-19

A INFORMALIDADE DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOBRE A ECONOMIA INFORMAL NAS MATÉRIAS JORNALÍSTICAS E AÇÕES GOVERNAMENTAIS

Luciano Mendes – Esalq/USP

Fabiano Santana dos Santos – UFAL

Introdução

A economia informal contempla uma heterogeneidade de segmentos econômicos e de formas de trabalho informal que são difíceis de mensurar (KREIN e PRONI, 2010). Isso porque para que ocorra essa mensuração é importante constituir parâmetros que permitam definir quais atividades são ou não informal. Por esse motivo, dentre esses parâmetros são estabelecidos elementos relacionados à legalidade, ao acesso a recursos financeiros formais, à precariedade das atividades, aos rendimentos e ao desenvolvimento econômico. Esses parâmetros têm conduzido a formas distintas de compreensão sobre a economia informal e o trabalho informal que, partindo dessa heterogeneidade, contempla um setor que transcende qualquer um dos elementos capazes de estabelecer parâmetros de comparação entre a economia formal e informal (SANCHES, 2008).

Partindo dessa heterogeneidade, que compreende vários desses parâmetros (legalidade, acesso a recursos financeiros, etc.), atualmente é possível evidenciar uma série de estudos no Brasil que visa compreender a dinâmica da economia e do trabalho informal. A economia informal deixou de ser vista como uma externalidade negativa aos ciclos econômicos para ser vista como um setor importante, capaz de gerar renda a um número grande de pessoas e famílias que estão ou não conseguiram estar formalmente empregados ou com seu empreendimento formalmente regularizado (NORONHA, 2003).

O termo economia informal surgiu na década de 1970 e foi caracterizado para compreender a dinâmica do trabalho informal que ocorria paralelo à economia formal (OLIVEN e DAMO, 2016). De lá para cá, o termo economia informal tem sido veiculado com frequência nas mídias e nas análises econômicas. Essa importância da economia informal

tem gerado uma série de ações governamentais e de análises econômicas diversas nesse período de pandemia da Covid-19 no Brasil. As análises econômicas referentes aos prejuízos econômicos que a economia informal sofre ou já sofreu por conta da pandemia e das ações de isolamento social estimularam ações governamentais, por exemplo, o “Auxílio Emergencial”, que visam minimizar os impactos econômicos negativos para esse grupo de trabalhadores. Com a intenção de evidenciar a importância da economia informal no Brasil, o objetivo geral nesse texto será o de analisar as principais reportagens veiculadas em jornais e revistas sobre a economia informal durante o período de isolamento social no Brasil, que começou em meados de março de 2020.

Para tanto, inicialmente, será importante apresentar e discutir os conceitos de economia informal, assim como estabelecer as relações existentes entre economia informal e trabalho informal. Ainda, apresentar as análises referentes à economia informal e o trabalho informal durante a pandemia no Brasil. Após essas discussões teóricas, serão apresentados os principais fundamentos metodológicos para a realização da pesquisa. Posteriormente, serão apresentadas e discutidas essas reportagens, relacionando-as com a discussão sobre a economia informal e o trabalho informal. Por fim, são tecidas algumas considerações finais.

Economia informal e trabalho informal: algumas discussões teóricas

O termo “economia informal” foi utilizado pela primeira vez em 1971 pelo antropólogo inglês Keith Hart, na tentativa de compreender a migração da população rural para as cidades em Gana. Hart via que as pessoas saíam das áreas rurais em direção às cidades, mas não sabiam ao certo o que encontrariam lá. Com dificuldades de encontrar empregos formais, muitos recebiam ajudas para sobreviverem, mas também exerciam algum tipo de atividade econômica capaz gerar algum tipo de renda. Foi a partir dessa constatação de Hart que o termo ganhou destaque nas análises econômicas nos anos posteriores (OLIVEN e DAMO, 2016).

Uma das primeiras análises desenvolvidas pelos economistas era de que essa “economia informal” fazia parte de setor tradicional que ainda não havia se modernizado e se tornado formal. Com isso, as economias formal e informal conviveriam até o momento em que se converteriam todas em economia formal. Essa economia informal era proveniente de atividades arcaicas e rurais, muitas delas desenvolvidas com baixa tecnologia, onde predominava uma mão-de-obra familiar e havia baixa aderência às prerrogativas do Estado. Essa economia informal se transformaria em economia formal a partir do momento que se tornasse moderna e industrial, com alto investimento em tecnologia e toda atividade formalizada perante o Estado. Com isso, a economia informal seria predominante nos países subdesenvolvidos ou nos países que estavam em transição para o desenvolvimento, não existindo ou sendo quase nula nos países desenvolvidos (SANCHES, 2008; KREIN e PRONI, 2010).

Apesar dessa análise inicial colocar a economia informal como resquício de uma atividade arcaica, ainda em vários países onde ocorreu um desenvolvimento tecnológico e industrial, essa economia informal não deixou de existir. Muito pelo contrário, teve significativo aumento. Esse fato ocorreu em vários países latino-americanos que, durante os anos de 1960 e 1970, experimentaram um intenso desenvolvimento industrial, com a atração de uma industrialização pesada, principalmente automobilística. Houve uma expansão dos empregos formais e de empreendimentos formalizados, mas ainda a economia informal era pujante, sendo ampliada principalmente nos grandes centros (RAMOS, 2007).

Outras análises, de cunho marxista, surgiram nessa época, na tentativa de explicar que a economia informal não corresponde a uma fase anterior ao processo de desenvolvimento industrial, mas está diretamente atrelada aos processos de capital. Assim a economia informal cumpre, ao menos, dois processos importantes. O primeiro de gerar um nível de renda para aqueles que estão à margem do mercado de trabalho formal. E segundo de colocar no mercado produtos e serviços mais baratos, por serem desenvolvidos com baixo capital tecnológico e econômico. Além disso, a economia informal geraria a possibilidade de obtenção de renda nos momentos de crise econômica (AFONSO, NUNO e FERREIRA, 2015).

Devido às diversas crises econômicas que os países latino-americanos sofreram até meados dos anos de 1990, foi possível constatar que a economia informal foi importante para a manutenção da renda de um número significativo de pessoas, ainda que através da evasão fiscal. Isso mostra que a economia informal, a despeito da diminuição da arrecadação dos Estados, minimiza qualquer ato revolucionário ou de transgressão em relação ao sistema capitalista. Dadas as ineficiências do sistema em absorver formalmente toda a mão-de-obra disponível em um país, a economia informal gera renda e sustento para uma população à margem da economia formal (SILVA COSTA, 2010).

Não foram só as crises econômicas ou os processos de industrialização pesada que intensificaram e consolidaram a economia informal, mas também a mudança de modos de produção e no desenvolvimento tecnológico. O surgimento da produção flexível impulsionou processos de terceirização e precarização nas relações de trabalho. Além disso, o desenvolvimento de tecnologias também gerou um hiato entre as exigências no mercado de trabalho e os conhecimentos dos trabalhadores, o que impulsionou um número grande de pessoas para a economia informal (LIMA e BEZERRA, 2002).

Além disso, um debate importante em relação à economia formal e informal está ligado à questão da legalidade e dos ordenamentos jurídicos. A economia informal começa a ser vista como aquelas atividades que possuem ausência de regulamentação, assim como ações de evasão fiscal. Nesta linha, o trabalho informal transcende a economia informal, pois as ações de não cumprimento das regras de trabalho, assim como de não pagamento dos impostos e benefícios trabalhistas, colocam o trabalho informal também na economia formal. Essas ações geram algum tipo de ganho pecuniário aos agentes econômicos, o que

tem tornado o trabalho cada vez mais precarizado, tanto na economia formal quanto na informal (AZEVEDO, 1988).

Nesta linha, os problemas de ampliação da economia informal estão diretamente ligados ao Estado que, na tentativa de subsídios das suas atividades, eleva a carga fiscal e tributária, impedindo a integração dos informais no mercado formal, assim como impulsiona algumas atividades formais para ações informais, visando minimizar os custos relacionados à tributação e à carga fiscal. Apesar dessas ações, ainda a economia informal é vista como atividades que extrapolam os mecanismos legais, mas são lícitas socialmente. Com isso, é possível compreender porque há um nível de tolerância, principalmente social, com atividades relacionadas à economia informal. Os principais subsídios estão ligados à possibilidade de obtenção de renda e manutenção da família, assim como a compreensão do trabalho como algo digno numa sociedade capitalista (NORONHA, 2003).

Esse breve percurso mostra a complexidade existente no conceito de economia informal, pois é um conceito que abarca num número amplo de análises, assim como de agentes econômicos distintos. Para além dos aspectos legais, pois a economia informal não é a causa da ilegalidade, mas o resultado, é possível compreender a economia informal constituída por atividades diversas que visam obtenção de renda, mas que não são regulamentadas ou se são atuam à margem dessa regulamentação. Ainda, a economia informal encontra-se, em sua grande maioria, constituída pelos trabalhadores informais, entendendo que essa categoria de trabalho não é exclusiva da economia informal. Por esse motivo, muitas das discussões relacionadas à economia informal integram a existência do trabalho informal.

Economia informal, trabalho e renda durante a pandemia no Brasil

Na tentativa de diminuir o número de agentes na economia informal, o governo brasileiro criou em 2009 o Programa Microempreendedor Individual, através da Lei complementar no 128, de 19 de dezembro de 2008. Através do Portal do Empreendedor há a possibilidade do empreendedor informal formalizar suas atividades perante o Estado. Mesmo existindo esse esforço para a formalização, ainda o número de trabalhadores ou agentes informais é alto no Brasil. Mesmo assim, já são mais de 10 milhões de empresas optantes pela caracterização de Microempreendedor Individual (MEI).

Apesar do número de optantes pelo MEI ser alto, ainda existem mais de 80 milhões de pessoas que vivem na economia informal. Com o Brasil afetado pela pandemia e com as ações de isolamento social, instituída pelos estados brasileiros a partir de meados de março de 2020, o Governo Federal criou dois programas. O primeiro destinado aos trabalhadores informais, beneficiários de algum programa previdenciário, assistencial ou de transferência de renda e aos Microempreendedores Individuais. Esse programa visa conceder um auxílio de R\$ 600,00 (podendo chegar a R\$ 1.200,00) por um prazo de três meses. Esse auxílio foi estendido por mais dois meses, mantido o valor mensal de R\$ 600,00. Esse auxílio foi

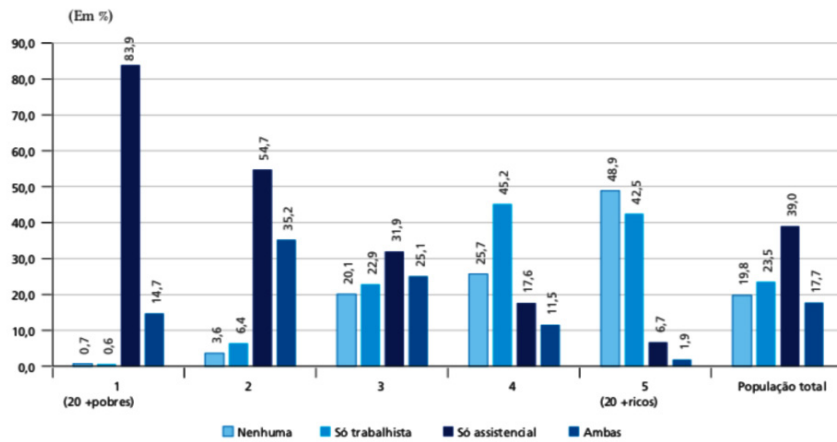
instituído pela Lei no. 13.982 de 02 de abril de 2020 (BRASIL, 2020a), onde estão todos os critérios e o público elegível para receber o auxílio.

O segundo programa está reservado aos trabalhadores formais e visa manter os empregados, com redução da jornada de trabalho e também dos salários. Esse auxílio foi instituído pela Medida Provisória nº 936 de 1º de abril de 2020, convertida na Lei 14.020 de 06 de julho de 2020 (BRASIL, 2020). Esse auxílio refere-se à porcentagem da jornada de trabalho reduzida e também ao valor do salário reduzido, tendo um teto para as diferentes categorias e está relacionado ao valor do seguro-desemprego ao qual o empregado teria direito (NOGUEIRA, SILVA e CARVALHO, 2020).

A partir dessas informações, Hecksher e Foguel (2020) analisaram a taxa de cobertura desses benefícios aos trabalhadores formais e informais durante a pandemia. Na simulação, os autores utilizaram dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD) de 2018, onde a população total brasileira era de 207,3 milhões de habitantes. Os autores dividiram esse número de pessoas em cinco quintos (20%), que iam dos 20% mais pobres até os 20% mais ricos. Nos três primeiros quintos (60%) estão integrados o grande número da população pobre do Brasil e o grupo que se integra ao Auxílio Emergencial. Mesmo assim, cerca de 10 milhões de pessoas não se adequava a nenhum dos benefícios, o que evidencia um número de pessoas invisíveis ou aposentados ou concursados. Cerca de 70 milhões de pessoas possuem as características para receber apenas o Auxílio Emergencial e 12 milhões possuem as características para receber apenas o Auxílio Trabalhista.

Essa análise feita por Hecksher e Foguel (2020) a partir do cruzamento das características da população brasileira e dos critérios de elegibilidade para receberem os auxílios disponíveis pelo Governo Federal, mostra a dimensão da economia informal no Brasil. Em termos percentuais, o Gráfico 1 mostra que cerca de 40% da população encontra-se em situação econômica e social que enquadra-se para a obtenção do Auxílio Emergencial, excetuando dessa conta os aqueles que não se enquadram em nenhum dos programas.

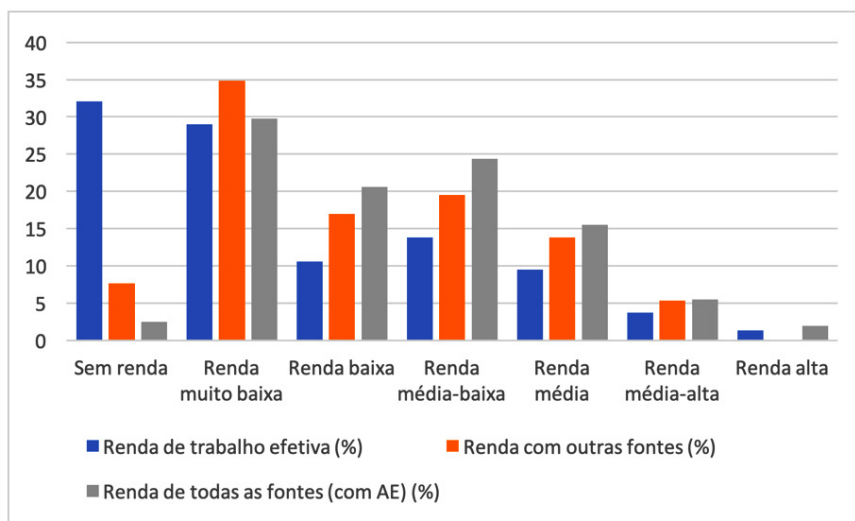
Gráfico 1 – Cobertura potencial das medidas de auxílio no período da pandemia, por quintos da distribuição de renda no Brasil



Fonte: Hecksher e Foguel (2020, p. 10.)

Quando analisado os rendimentos efetivos das pessoas durante a pandemia e os rendimentos habituais antes da pandemia, fica visível que a economia informal sofreu e sofre com a redução abrupta dos seus rendimentos. Carvalho (2020) apresenta esses dados, mostrando que os trabalhadores por conta própria receberam apenas 60% do que recebiam regularmente. Carvalho (2020) avalia o impacto do Auxílio Emergencial na renda das famílias. A partir dos dados da PNAD, Carvalho (2020) cruza esses dados com a proporção de domicílios por faixa de renda e constata que mais de 32% dos domicílios brasileiros as famílias não possuem renda efetiva. Os rendimentos são oscilantes e são obtidos, por exemplo, por atuações esporádicas na economia informal ou através de ajudas diversas. O Gráfico 2 apresenta esses dados.

Gráfico 2 – Proporção do total de domicílios por faixa de renda a partir de dados da PNAD e do IBGE-Covid



Fonte: Carvalho (2020, p. 05).

O interessante deste Gráfico 2 é a evidencia de que a economia informal pode ser maior do que realmente é. O número de domicílios aumenta muito quando se integra a “renda com outras fontes”, o que pode apresentar, por exemplo, o exercício de uma atividade formal (extra trabalho) para a complementação da renda familiar. Mas o que ainda impressiona é o número de domicílio (1,688 milhão) que mantém sem nenhuma renda, mesmo com a oferta do Auxílio Emergencial, por não serem elegíveis para receberem o auxílio.

4. Metodologia de pesquisa

A pesquisa desenvolvida se caracteriza como qualitativa (GODOY, 1995), realizada através do levantamento de reportagens/notícias veiculadas em jornais ou revistas sobre a economia informal e o trabalho informal durante a pandemia e as ações de isolamento social, instituídas pelos estados brasileiros a partir de meados de março de 2020. A intenção de buscar reportagens/notícias sobre a economia informal e o trabalho informal foi de tentar compreender, além das perspectivas existentes sobre esses termos nos veículos de informação e nas matérias jornalísticas nos dias atuais, a centralidade do mercado informal e do trabalho informal no Brasil. Essas reportagens/notícias revelam que muitas das ações desenvolvidas na economia brasileira são constituídas na informalidade e uma dessas constatações está exatamente nesse período de pandemia, pois foi o setor mais afetado.

Com o intuito de selecionar as reportagens/notícias, como colocam Costa e John (2011), foi necessário estabelecer critérios de inclusão e exclusão de notícias e reportagens para compor o corpus de informações. Para selecionar as reportagens foram utilizados os seguintes critérios: a) as matérias deveriam apresentar em seus títulos termos como: informal”, “informais”, “informalidade” e “informalidades”; b) as matérias deveriam estar baseadas em dados científicos ou dados de pesquisas desenvolvidas por órgãos reconhecidos, como IBGE ou OIT, ou por universidades; c) deveriam mencionar pesquisadores, cientistas, professores ou especialistas em geral; d) deveria estar assinada por um repórter, cientista ou especialista; e) deveriam estar disponíveis para acesso nas plataformas digitais; ef) deveriam ser publicadas após as primeiras ações de isolamento social que ocorreram no Brasil, a partir de meados de março de 2020. Com isso, a partir desses critérios, foram selecionadas 11 reportagens veiculadas em jornais ou revistas, que estão apresentadas no Quadro 1 em ordem cronológica de publicação. Além disso, foram excluídas reportagens que estavam publicadas em mais de um veículo de comunicação, mesmo que o título ou a manchete estivesse diferente.

Quadro 1 – Reportagens sobre economia informal e trabalho informal publicadas no Brasil, a partir de meados de março de 2020, contendo data, título da manchete, jornal ou revista onde foi publicada e a referência bibliográfica das reportagens.

Data	Manchete	Jornal/Revista	Referência
17 de março de 2020	Empregos informais: os mais vulneráveis à crise da pandemia.	Nexo	Roubicek (2020)
18 de março de 2020	38 milhões de informais podem ficar sem renda com pandemia do coronavírus.	Jornal Folha de São Paulo	Branco (2020)
22 de março de 2020	Trabalho informal sem direito à quarentena: “vou sobreviver?”.	Agência pública	Favila (2020)
23 de março de 2020	Covid-19: trabalhadores informais não conseguem seguir medidas de prevenção.	Portal FIO-CRUZ	Tavares (2020)
26 de março de 2020	Coronavírus: Brasil tem 7 milhões de informais no grupo de risco da Covid-19.	Jornal Folha de São Paulo	Fraga (2020)
31 de março de 2020	IBGE: País tinha 38,08 milhões na informalidade até fevereiro, mostra IBGE.	Jornal Valor Econômico	Vilas Boas (2020)
30 de abril de 2020	Desemprego chega a 12,2% e informais são os primeiros atingidos pela pandemia, aponta IBGE.	Jornal O Estado de São Paulo	Amorim (2020)
07 de maio de 2020	Quarentena piora pobreza e vulnerabilidade entre 2 bilhões de informais, diz OIT.	Jornal O Estado de São Paulo	Bueno da Costa (2020)
08 de maio de 2020	Comer ou ficar em casa para não adoecer: o dilema de 1,6 bilhão de trabalhadores informais.	El país	Fariza (2020)
17 de junho de 2020	A vulnerabilidade dos informais: um desafio anterior à Covid-19.	Jornal Folha de São Paulo	Pessanha et al. (2020)
07 de julho de 2020	Com restrição ao emprego informal, mercado de trabalho tem cenário inédito – e dramático.	Jornal Gazeta do povo	Fontes (2020)

Fonte: Resultados da pesquisa

Após feito o levantamento das reportagens em jornais ou revistas sobre o trabalho informal ou informalidade, o próximo passo foi realizar uma análise de conteúdo sobre

os textos. Como salienta Bardin (2011), a análise de conteúdo foca nas comunicações ou mensagens, com a intenção de compreender os aspectos centrais da comunicação ou da mensagem. Para tanto, Bardin (2011) propõe três etapas para a realização da análise de conteúdo, que são: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Na pré-análise o pesquisador organiza o corpus de comunicação através de alguns indicadores, que no caso dessa pesquisa foram: a) informação central na introdução da reportagem (introdução), b) dados e entrevistas que subsidiam o conteúdo da reportagem (desenvolvimento) e c) principal(is) conclusão(ões) gerada(s) a partir das informações apresentadas (conclusão). Na parte de exploração do material ocorre a identificação dos elementos centrais, que no caso deste estudo foi realizada a partir da identificação (parte sublinhada dos excertos da reportagem) do conteúdo que reflete a relação do tema (informal ou informalidade) com as partes do texto da reportagem (introdução, desenvolvimento e conclusão). Por fim, ocorre a interpretação dos elementos centrais a partir do referencial teórico. Dito isso, passa-se agora para a apresentação e discussão dos resultados da pesquisa.

5. Resultados e discussão

Na reportagem escrita por Roubicek (2020) o foco é a condição do emprego informal, evidenciando que a taxa de informalidade aumentou no primeiro trimestre de 2020. Com as ações de isolamento social, além da evidente preocupação na reportagem de aumento no índice de informalidade, ainda há a vulnerabilidade desse grupo de indivíduos que não possui respaldo legal e garantias de direito que minimizem os efeitos negativos do isolamento social. Essa foi uma das primeiras reportagens sobre economia informal e emprego informal, mostrando que esse setor é um dos mais afetados durante as crises e agora durante a pandemia. As principais informações sobre essa reportagem estão contidas no Quadro 2.

Quadro 2 – Principais informações destacadas da reportagem de Roubicek (2020) publicada em 17 de março de 2020.

Manchete	Empregos informais: os mais vulneráveis à crise da pandemia.
Introdução	O novo coronavírus tem infectado centenas de milhares de pessoas e <u>derrubado economias pelo mundo</u> . As bolsas de valores sofreram os piores tombos desde a crise financeira de 2008 e a economia da China – primeiro epicentro da doença – registrou <u>choques negativos duros sobre indústria, comércio e construção</u> .
Desenvolvimento	No Brasil, o quadro trabalhista é marcado pela <u>alta taxa de informalidade</u> , ficando pouco acima dos 40% do total de empregados. Em 2019 e no início de 2020, eram mais de <u>38 milhões de pessoas trabalhando sem registro</u> .
Conclusão	O principal problema de trabalhar informalmente durante a crise é que <u>não há respaldo legal que garanta direitos a estes empregados</u> . Isso significa que, caso um trabalhador informal seja despedido, ele <u>ficará sem acesso ao FGTS</u> (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço). Também <u>não terá acesso ao seguro-desemprego</u> , uma vez que não consegue provar oficialmente que teve vínculo empregatício antes de ficar sem trabalho. Da mesma forma, se um trabalhador informal fica doente ou precisa ficar em quarentena por ter tido contato com alguém que foi contagiado, ele <u>não tem garantias legais como licença médica remunerada</u> .

Fonte: Roubicek (2020)

Essa reportagem reforça a evidente preocupação com os aspectos legais que assolam a economia informal. Um fato importante e não discutidos nas teorias sobre economia informal e trabalho informal é a condição atípica de uma pandemia, que tem impacto direto no setor que é o “colchão de impacto” nas crises econômicas. O isolamento social impediu com que muitas atividades ligadas à economia informal ocorressem, o que tornou esse setor o mais vulnerável durante a pandemia.

Na matéria escrita por Branco (2020) também fica evidente o aumento no número de pessoas em situação de informalidade, mas agora destacando a importância de subsídio do governo federal para salvaguardar o impacto financeiro negativo que os trabalhadores desse setor terão durante o isolamento social. Além disso, Branco (2020) expõe a atuação das centrais sindicais para garantir uma renda mínima para esse grupo social.

Quadro 3 – Principais informações destacadas da reportagem de Branco (2020) publicada em 18 de março de 2020.

Manchete	38 milhões de informais podem ficar sem renda com pandemia do coronavírus
Introdução	<u>Para tentar diminuir o impacto financeiro dos informais</u> , o governo anunciou nesta quarta (18) que <u>vai conceder vouchers para repassar dinheiro à parcela da população que não tem trabalho formal</u> e não recebe recursos de programas como Bolsa Família e BPC (Benefício de Prestação Continuada).
Desenvolvimento	A lei mencionada pela especialista é a 13.979, publicada em 6 de fevereiro para enfrentar a pandemia. Ela garante que o período de ausência em decorrência de quarentena ou isolamento seja considerado falta justificada, mas <u>não menciona os informais</u> .
Conclusão	<u>As centrais sindicais pediram ao governo garantia de emprego e renda</u> , por meio da Seguridade Social como o BPC ou Bolsa Família, para todos os trabalhadores, formais e informais. A entidades lembram que “a crise causada pelo coronavírus pode durar até seis meses, mas seus efeitos devem ter um prazo ainda maior”.

Fonte: Branco (2020)

Aqui surge um novo elemento nas discussões sobre economia informal, que é a necessidade de financiamento governamental para subsidiar a sobrevivência de um número grande de pessoas e famílias. Se antes esse era um setor “marginalizado” nas análises econômicas e ilegal perante o mercado formal, as intervenções e subsídios do Estado são de suma importância. Como bem disse Keith Hart, talvez o termo mais apropriado não seria economia informal, mas economia humana, pois todos devem ter o mínimo de condições econômicas e sociais para uma vida digna.

A reportagem de Favila (2020) evidencia justamente essa condição da “economia humana” de Hart, ao iniciar sua matéria com o caso da dona Ana, que era ambulante e vendia chocolates, mas pela demanda de álcool em gel, ela resolveu comprar, embalar e vender esse produto. Diante da condição do isolamento social, ela não teve sucesso na compra das embalagens, o que irá impactar na possível comercialização do álcool em gel. A matéria também evidencia o número de trabalhadores informais no Brasil e destaca que os países da América Latina sofrerão mais com as ações de isolamento social, pois possuem um número maior de pessoas informais do que nos países desenvolvidos.

Quadro 4 – Principais informações destacadas da reportagem de Favila (2020) publicada em 22 de março de 2020.

Manchete	Trabalho informal sem direito à quarentena: “vou sobreviver?”.
Introdução	<u>Após entrar em seis lojas do centro de São Paulo à procura de um recipiente de 60ml para vender álcool em gel, a ambulante Ana Santana, de 30 anos, desistiu.</u> Conformada, ela explicou: “Todos os marreteiros estão vendendo álcool em gel. Eu precisava das embalagens deste tamanho porque já mandei fazer os rótulos”. Acostumada a vender chocolates na Linha 7-Rubi da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), ela acordou às 7 da manhã na terça-feira (17) para <u>organizar a mercadoria com maior demanda no momento.</u>
Desenvolvimento	No Brasil, <u>os trabalhadores informais representam 41,4% do mercado de trabalho</u> , de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publicados em janeiro deste ano. A porcentagem, que representa <u>38 milhões de pessoas, vem crescendo anualmente.</u>
Conclusão	O economista Gilberto Líbano, professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), lembra que <u>países da América Latina têm um grau de informalidade maior do que outros países europeus</u> que são foco da epidemia, como a Itália. Segundo ele, além de problemas econômicos, <u>isso pode dificultar até mesmo o cumprimento da orientação de isolamento social da OMS.</u>

Fonte: Favila (2020)

Essa matéria corrobora com a ideia de que a economia informal é mais intensa nos países em desenvolvimento do que nos países desenvolvidos. Por esse motivo, países iguais ao Brasil possuem maior dificuldade de manter as ações de isolamento, pois a pandemia impactou diretamente esse setor econômico. As histórias mencionadas na matéria jornalística, como da dona Ana, mostram a tentativa de manter a renda, evidenciando que o isolamento social afetou diretamente a economia informal.

A reportagem de Tavares (2020) também elucida a condição do aumento da taxa de informalidade no Brasil. Fica evidente na matéria que a preocupação inicial do governo não foi com a economia informal e com o trabalho informal, mas com o setor formal. Até 23 de março de 2020, quase 15 dias das primeiras iniciativas de isolamento social, ainda não havia perspectiva, a partir do governo federal, para subsidiar os trabalhadores informais.

Quadro 5 – Principais informações destacadas da reportagem de Tavares (2020) publicada em 23 de março de 2020.

Manchete	Covid-19: trabalhadores informais não conseguem seguir medidas de prevenção.
Introdução	Os filtros das fotos das redes sociais fazem o pedido: ‘ <u>Fiquem em casa</u> ’. As mensagens dos jornais orientam a apoiar o isolamento, os serviços públicos não essenciais mudaram para o regime de trabalho remoto, a maior emissora de TV do país mudou sua programação. O cenário assusta, causa medo e comoção. O governo anuncia algumas medidas. <u>Mas essas orientações e mudanças de rotina atingem a todos da população brasileira?</u>
Desenvolvimento	No Brasil, <u>a taxa da informalidade</u> – soma dos trabalhadores sem carteira assinada, trabalhadores domésticos sem carteira, empregadores e trabalhadores por conta própria sem CNPJ, e trabalhadores familiares auxiliares – <u>atingiu seu maior nível desde 2016, chegando a 41,1%: os chamados invisíveis do mercado de trabalho.</u>
Conclusão	<u>Entre as medidas do governo federal</u> anunciadas pelo ministro da Economia Paulo Guedes no dia 16 de março, estavam o <u>depósito de três meses do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)</u> , a antecipação do 13º salário dos aposentados e um aumento de um milhão de beneficiados do programa bolsa família além de <u>outras medidas</u> que totalizam uma <u>injeção de quase R\$ 150 bilhões em três meses</u> . No entanto, nenhuma dessas iniciativas traz dinheiro novo. E além disso, <u>nenhuma delas abarcava os trabalhadores na informalidade</u>

Fonte:Tavares (2020)

Na reportagem Tavares (2020) a economia informal continua sendo vista como um setor à margem da sociedade, com poucas ações para esse grupo de trabalhadores. Com isso, esse grupo de trabalhadores informais são os mais vulneráveis à perda da renda e também à contaminação pela Covid-19. Mesmo assim, esse tipo de reportagem coloca “luz” sobre essa categoria de trabalhadores.

A reportagem de Fraga (2020) evidencia um outro cenário negativo em virtude da pandemia, que um grupo de pessoas que são informais ainda são portadores de doenças crônicas. São 7 milhões de trabalhadores informais que possuem doenças como: hipertensão, diabetes, insuficiência renal e doenças no pulmão. Além da vulnerabilidade

desse grupo em termos econômicos, ainda uma parcela grande é vulnerável em termos de saúde. A matéria cobra ações mais efetivas do governo federal para minimizar os impactos na saúde dessa população.

Quadro 6 – Principais informações destacadas da reportagem de Fraga (2020) publicada em 26 de março de 2020.

Manchete	Coronavírus: Brasil tem 7 milhões de informais no grupo de risco da Covid-19.
Introdução	<u>Sete milhões de brasileiros eram parte de um grupo duplamente vulnerável à crise do coronavírus</u> , sob a ótica da realidade brasileira em 2013 (último ano para o qual há dados disponíveis). Do lado econômico, <u>trabalhavam como autônomos</u> ; no âmbito da saúde, <u>tinham doenças crônicas</u> , que aumentam os riscos em caso de infecção. O número foi estimado pelo IEPS (Instituto de Estudos para Políticas de Saúde), que tem entre seus fundadores o economista e ex-presidente do Banco Central, Armínio Fraga.
Desenvolvimento	“Os resultados mostram que essa sobreposição existe e é grande. <u>Sete milhões de pessoas é mais do que a população atual da Dinamarca [5,8 milhões]”, diz o economista Rudi Rocha, diretor do IEPS. O universo representa 4% da população economicamente ativa brasileira (com idade igual ou superior a 18 anos). O estudo se baseou em dados da Pesquisa Nacional de Saúde do IBGE e tem ainda, como coautores, Beatriz Rache, Letícia Nunes e Miguel Lago. Mais da metade dos 7 milhões de autônomos portadores de doenças crônicas possuíam só o ensino fundamental e seu rendimento mensal com o trabalho (em valores atualizados de 2019) era de R\$ 1.713. As enfermidades consideradas na análise foram hipertensão, diabetes, insuficiência renal e doenças no pulmão.</u>
Conclusão	Embora o governo tenha falado sobre a necessidade de proteger esses grupos, <u>especialistas sentem falta de medidas efetivas nessa direção.</u>

Fonte: Fraga (2020)

Nesta reportagem surge um elemento novo nas discussões sobre economia informal, que são os portadores de doenças crônicas, desassistidos e à margem dos benefícios de saúde dos trabalhadores formais. Apesar da existência do Sistema Único de Saúde (SUS), faltam ações de melhoria das condições de trabalho. É essa ideia que o conceito de “trabalho decente” evidencia, pois mesmo na informalidade os indivíduos devem ter o direito à condições mínimas de trabalho, saneamento e alimentação adequada. Além disso, apesar da existência do Microempreendedor Individual (MEI), a adesão é baixa (relação entre MEI/ Não MEI), o que deveria reverberar em maior divulgação.

A matéria jornalística de Vilas Boas (2020) apresenta também os dados do IBGE sobre o número de trabalhadores informais no Brasil. Nesta matéria já entra o Auxílio Emergencial, que já havia sido aprovado pelo Senado.

Quadro 7 – Principais informações destacadas da reportagem de Vilas Boas (2020) publicada em 31 de março de 2020.

Manchete	IBGE: País tinha 38,08 milhões na informalidade até fevereiro, mostra IBGE
Introdução	Considerados os mais impactados pelos efeitos do novo coronavírus sobre a economia, <u>os informais representavam 40,6% do total de trabalhadores ocupados</u> no país no trimestre móvel encerrado em fevereiro, o correspondente a <u>38,08 milhões de pessoas</u> , segundo dados divulgados nesta terça-feira pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Desenvolvimento	Na segunda-feira, o Senado aprovou o pagamento de um <u>auxílio emergencial por três meses, no valor de R\$ 600</u> , para trabalhadores autônomos, informais e sem renda fixa. O benefício tem como objetivo <u>reparar ao menos parte da renda perdida por esses trabalhadores, afetados pelas medidas de isolamento social necessárias ao enfrentamento da Covid-19</u> .
Conclusão	Segundo Adriana Beringuy, técnica da Coordenação de Trabalho e Rendimento do IBGE, o total desses trabalhadores recuou no início deste ano. No trimestre encerrado em novembro do ano passado, por exemplo, <u>a taxa de informalidade do mercado de trabalho era de 41,4%</u> . Por essa série histórica, o pico foi registrado no trimestre findo em agosto, de 41,4%.

Fonte: Vilas Boas (2020)

Na reportagem de Vilas Boas (2020) fica evidente que a economia informal é um setor que merece atenção e ajuda por parte do governo federal. Esse fato só reforça que o setor informal convive muito bem com o setor formal, apesar de ser o mais afetado durante a pandemia, é também o setor que absorve (ou absorvia) um número significativo de recém desempregados.

A matéria de Amorim (2020) vai nessa linha, de mostrar o aumento no número de desempregados, além de elucidar a vulnerabilidade dos trabalhadores informais durante as ações de isolamento social. A partir de dados do IBGE, a matéria mostra que os setores mais atingidos foram alimentação, alojamento, serviços domésticos, serviços pessoais (cabeleireiro e manicure) e comércio. São setores onde se encontram a maioria dos trabalhadores informais. É interessante observar que muitos desses serviços foram considerados não essenciais e por isso foram impedidos de funcionar durante o isolamento social.

Quadro 8 – Principais informações destacadas da reportagem de Amorim (2020) publicada em 30 de abril de 2020.

Manchete	Desemprego chega a 12,2% e informais são os primeiros atingidos pela pandemia, aponta IBGE.
Introdução	<u>Os trabalhadores informais foram os primeiros atingidos pela crise econômica causada pela pandemia de Covid-19</u> , mostram os primeiros dados de março sobre o mercado de trabalho, divulgados nesta quinta-feira, 30, pelo Instituto Brasileiro de Economia e Estatística (IBGE).
Desenvolvimento	Os informais somaram <u>36,806 milhões de trabalhadores, 1,929 milhão a menos na comparação com o quarto trimestre de 2019</u> . A notícia poderia ser positiva se esse contingente tivesse trocado a informalidade por vagas formais, mas, na passagem do fim de 2019 para o início deste ano, o País registrou a demissão de <u>572 mil trabalhadores com carteira assinada</u> . As dispensas foram recordes nas atividades de alojamento e alimentação, outros serviços (especialmente serviços pessoais, como cabeleireiro e manicure), serviços domésticos e comércio. “As atividades que mais tiveram queda na ocupação são justamente as que absorvem mais o trabalhador informal. <u>Voce tem um processo de dispensa muito grande</u> . Não significa que não tenha havido dispensa de carteira de trabalho também”, explicou Adriana Beringuy, analista da Coordenação de Trabalho e Rendimento do IBGE.
Conclusão	No movimento sazonal do mercado de trabalho brasileiro, o desemprego sempre é menor no fim de um ano e sobe no início do seguinte, o que ajuda a explicar a dispensa de trabalhadores tanto informais quanto formais. Só que a pesquisadora do IBGE chamou a atenção para uma atividade econômica, para demonstrar o efeito da pandemia. “ <u>O que me chamou atenção mesmo foi alojamento e alimentação, que é uma atividade que não tem dispensa nessa época do ano</u> ”, disse Adriana.

Fonte: Amorim (2020)

Essa análise sobre os setores mais atingidos pelo desemprego e que integram o maior número de contingentes da economia informal gera um nível de descrédito e marginalização, que pode estar atrelada à visão periférica que a economia informal tem em relação à economia formal. Mesmo que muitos desses trabalhadores estejam formalizados, ainda são atividades de pequeno porte e que continuam à margem das preocupações do Estado.

A reportagem de Bueno da Costa (2020) foca o relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e das análises desenvolvidas nesse relatório sobre as ações de isolamento durante a pandemia. Nesse relatório, fica evidente o impacto negativo que as ações de isolamento possuem, principalmente, para a população mais pobre. A OIT avalia que 2 bilhões de trabalhadores informais sofrerão com a pandemia, intensificando a condição de pobreza e vulnerabilidade.

Quadro 9 – Principais informações destacadas da reportagem de Bueno da Costa (2020) publicada em 08 de maio de 2020.

Manchete	Quarentena piora pobreza e vulnerabilidade entre 2 bilhões de informais, diz OIT.
Introdução	Organização Internacional do Trabalho (OIT) destaca em documento nesta quinta-feira, 7, que as medidas de quarentena (lockdown) para conter a disseminação do coronavírus significam uma ameaça de <u>aumento nos níveis de pobreza relativa entre os 2 bilhões de trabalhadores informais pelo mundo</u> . A OIT lembra que nos países mais pobres essa categoria representa até 56% do total de pessoas em atividade.
Desenvolvimento	“ <u>Até 1,6 bilhão dos 2 bilhões de trabalhadores da economia informal são afetados pelo lockdown e por medidas de isolamento</u> ”, alerta a OIT, complementando que a maioria deles trabalha em setores mais atingidos, como alimentação e varejo, ou em “pequenas unidades mais vulneráveis a choques”. <u>O fato de que muitos dos informais precisam trabalhar para alimentar suas famílias ameaça os esforços para proteger a população e combater a pandemia</u> . “Isso pode ser uma fonte de tensão social nos países com grandes economias informais”, alerta a entidade.
Conclusão	Nesse quadro, a OIT defende uma estratégia em várias frentes para lidar com a saúde e o impacto econômico da pandemia. Entre as recomendações estão o estabelecimento de políticas que reduzam a exposição dos trabalhadores informais ao vírus; a garantia de que os infectados tenham acesso a cuidados de saúde; <u>o fornecimento de apoio à renda e para a alimentação dessas pessoas e suas famílias</u> ; e medidas para evitar estragos às economias locais.

Fonte: Bueno da Costa (2020)

O alerta da OIT sobre a necessidade de ações dos Estados para salvaguardar o grupo de desempregos e de trabalhadores informais pode evitar conflitos sociais e colapsos econômicos. Essa observação está de acordo com as descrições do conceito de economia informal, pois esse setor minimiza possíveis conflitos sociais, ao possibilitar com que um número grande de pessoas possa obter uma renda mínima, mesmo que nas condições de precariedade, vulnerabilidade e pobreza. Sem ações efetivas que minimizem o impacto negativo do isolamento social e da pandemia, os países em desenvolvimento podem sofrer ainda com os conflitos sociais.

A matéria de Fariza (2020) também discute o relatório da OIT. Além de elucidar os problemas econômicos que os trabalhadores informais enfrentam, ainda elucida os problemas de saúde, evidenciando que esse grupo de trabalhadores também será o mais atingido pela doença. Fariza (2020) alerta ainda que um grande número de trabalhadores informais é invisível, sem conseguir ter acesso a qualquer tipo de benefício ou assistência.

Quadro 10 – Principais informações destacadas da reportagem de Fariza (2020) publicada em 08 de maio de 2020.

Manchete	Comer ou ficar em casa para não adoecer: o dilema de 1,6 bilhão de trabalhadores informais.
Introdução	Um dilema tão grande quanto terrível sacode atualmente milhões de trabalhadores da economia informal nas principais cidades do mundo emergente, de Jacarta à Cidade do México, de Nova Déli a São Paulo: ficar em casa para não adoecer, ou sair para garantir renda suficiente para comer. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) alertou nesta quinta-feira que os confinamentos e as medidas de contenção necessárias durante a pandemia do coronavírus <u>ameaçam incrementar drasticamente os níveis de pobreza, já bastante altos, que assolam as pessoas que se vêem obrigadas a participar da economia invisível</u> . E propôs como remédio a universalização dos esquemas de amparo social e o aumento da formalização dos que hoje trabalham. “A recuperação econômica, embora necessária, não a reduzirá por si só; as políticas públicas são essenciais”, alerta o órgão da ONU.
Desenvolvimento	Como no caso dos trabalhadores, os negócios que se movem sob o manto da economia subterrânea — <u>80% dos que existem no mundo</u> — são os <u>mais atingidos pela crise sanitária</u> . “Sua produtividade e seus níveis de poupança e investimento são baixos, o que os torna especialmente vulneráveis aos choques econômicos”. Além disso, são “habitualmente excluídos dos programas oficiais de assistência às empresas”, apontam os técnicos da OIT. São, em outras palavras, <u>invisíveis nos registros oficiais</u> . E também, como está se vendo na tímida resposta que muitos países emergentes estão dando ao problema, aos olhos de alguns Governos.
Conclusão	No Brasil, <u>o Governo Jair Bolsonaro insiste na retomada da economia e na manutenção dos empregos em meio ao crescimento dos contágios no Brasil</u> , que registrou mais de 600 mortes pelo terceiro dia seguido e o total de óbitos já ultrapassa 9.000. Nesta quinta, o presidente tentou pressionar o Supremo Tribunal Federal (STF) a aliviar as medidas de quarentena, levando um grupo de empresários a uma visita-surpresa ao ministro Dias Toffoli, com o argumento que “a indústria está na UTI” e há risco de “morte de CNPJ”. <u>O Governo implantou o auxílio emergencial de 600 reais a cidadãos mais vulneráveis</u> , uma parcela grande da população elegível à ajuda aguarda a análise do pedido ou ainda não viu o dinheiro cair na conta, gerando aglomerações e filas na frente das agências da Caixa.

Fonte: Fariza (2020)

Nessa reportagem de Fariza (2020) fica visível também o descaso com relação aos trabalhadores informais que, além de estarem mais expostos à Covid-19, ainda enfrentam dificuldades para obterem o Auxílio Emergencial oferecido pelo governo. Isso mostra o nível de despreocupação, que reflete em ações desorganizadas, para com esse grupo de trabalhadores. Apesar da economia informal ser uma forma de minimizar os problemas do sistema capitalista, através da obtenção de uma renda mínima, ela ainda é vista de forma muito pejorativa e marginal pelos Estados.

A matéria jornalística de Pessanha et al. (2020) também toca no aumento da informalidade, através de uma análise dos dados do IBGE. A nova informação referente a essa reportagem está na identificação de que 25% dos empregados do setor privado não possuem

carteira assinada, ou seja, são trabalhadores informais. Além disso, Pessanha et al. (2020) tocam no fato de que muitos trabalhadores informais tiveram dificuldades para ter acesso ao Auxílio Emergencial, o que agravava ainda mais a situação de grupo de trabalhadores.

Quadro 11 – Principais informações destacadas da reportagem de Pessanha et al. (2020) publicada em 17 de junho de 2020.

Manchete	A vulnerabilidade dos informais: um desafio anterior à Covid-19..
Introdução	<u>A informalidade é a realidade para mais de 40% dos trabalhadores brasileiros, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Característica histórica do mercado de trabalho brasileiro, ela é um importante marcador de desigualdades, porque produz um contingente de trabalhadores sem acesso a mecanismos de proteção social vinculados à formalização. Os que não possuem carteira assinada não acessam direitos como salário-mínimo e seguro-desemprego; aqueles que trabalham de forma autônoma não formalizada, por sua vez, ficam sem garantias como aposentadoria por idade ou por invalidez, auxílio-doença e salário-maternidade.</u>
Desenvolvimento	<u>São 80% os brasileiros e brasileiras que trabalham por conta própria—mais de 19 milhões de cidadãos— e não têm CNPJ; 25% dos empregados do setor privado não têm carteira assinada, ou seja, 11,6 milhões de pessoas que desempenham funções de empregados formais, mas não desfrutam dos benefícios sociais, segundo levantamento da Pnad Contínua, de 2019. A ausência de oportunidades de trabalho formal para a população faz com que 38 milhões —de acordo com dados do IBGE de fevereiro de 2020— encontrem como fonte de renda o mercado informal nas mais variadas formas de trabalho autônomo, ambulante, temporário, irregular e precário. Entre as causas da informalidade estão a falta de oportunidades formais, custo financeiro de formalização, complexidade e acesso à informação, além do tempo de busca por emprego.</u>
Conclusão	<u>Em última análise, a vulnerabilidade dos trabalhadores informais frente ao novo coronavírus pode ser amenizada com a criação de mecanismos de proteção social para os que vivem à margem da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Além disso, à medida que a crise gerada pela Covid-19 avança, fica mais clara a necessidade de expandir o acesso aos auxílios emergenciais. Brasileiros que não estavam elegíveis perderam renda e empregos.</u>

Fonte: Pessanha et al. (2020)

Essa reportagem de Pessanha et al. (2020) evidencia um fator importante que corrobora com as discussões sobre economia informal, mas não enfatiza que há uma linha muito tênue entre economia informal e economia formal, pois dependendo da ação que é feita, pode predominar elementos de informalidade e de formalidade. Esse fato mostra que os dois setores são mais imbricados do que vivendo independentemente.

Por fim, a matéria jornalística de Fontes (2020) que também utilizava dos dados do IBGE para falar do número de pessoas desocupadas. Uma informação importante é a constatação de que houve um aumento no número de pessoas desalentadas (desistiram de procurar emprego). Além disso, Fontes (2020) evidencia que o número de pessoas que solicitaram o Auxílio Emergencial mostra o tamanho da economia informal. Esse fato pegou de surpresa o próprio governo, que se deparou com um grande número de pessoas consideradas “invisíveis” perante o Estado brasileiro.

Quadro 12 – Principais informações destacadas da reportagem de Fontes (2020) publicada em 07 de julho de 2020.

Manchete	Com restrição ao emprego informal, mercado de trabalho tem cenário inédito – e dramático
Introdução	A quantidade de pessoas que solicitaram o auxílio emergencial do governo federal já dá a ideia do impacto do novo coronavírus sobre o emprego no Brasil: segundo o último balanço da Caixa Econômica Federal, <u>64,5 milhões de pessoas receberam o benefício</u> , em pagamentos que somaram R\$ 103,8 bilhões.
Desenvolvimento	Segundo o IBGE, a taxa de desocupação no país nos meses de março, abril e maio deste ano superou a registrada no mesmo período do ano passado, e ficou em 12,9% – o que equivale a <u>12,7 milhões de pessoas desocupadas</u> . Para especialistas, no entanto, o cenário é ainda pior do que o traduzido na taxa. Isso porque parte significativa da força de trabalho simplesmente desistiu de procurar emprego – e, com isso, ficou de fora da estatística. O fenômeno pode ser identificado na diminuição da taxa de participação na força de trabalho – de 61,7% no trimestre que compreende dezembro, janeiro e fevereiro, para 56,8% nos meses de março, abril e maio de 2020 – e no crescimento da população desalentada. Segundo o IBGE, <u>5,4 milhões de pessoas deixaram de procurar emprego no mesmo período</u> .
Conclusão	Entre os principais impactos da pandemia sobre o emprego está o <u>aumento das pessoas desalentadas, isto é, que desistiram de procurar trabalho</u> .

Fonte: Fontes (2020)

A reportagem de Fontes (2020), além de corroborar com as matérias jornalísticas apresentadas anteriormente, ainda torna evidente que a economia informal pode ser maior do que aquela avaliada pelos órgãos oficiais, como o IBGE. Ainda, a partir dos dados da PNAD, apresentados no Gráfico 2, é possível constatar, a partir dos indicadores de “Rendas de outras fontes”, que há na economia formal um número grande de pessoas que atua na economia informal, talvez com a intenção de ampliar a renda.

Considerações finais

O objetivo geral neste texto foi o de analisar as principais reportagens veiculadas em jornais e revistas sobre a economia informal, durante o período de isolamento social no Brasil, que começou em meados de março de 2020. A intenção foi compreender a centralidade da economia e do trabalho informais no Brasil. Fica evidente que as matérias possuem relações com as discussões teóricas sobre economia informal e trabalho informal, mas a pandemia e o isolamento social permitiram estabelecer compreensões mais amplas sobre esse setor. A primeira é de que a economia informal é central para países em desenvolvimento como o Brasil. Apesar dessa centralidade e da capacidade que esse setor tem de “absorver” aqueles recém-desempregados do mercado formal nos momentos de crises econômica, foi o setor mais vulnerável e que sofreu com a crise gerada pela pandemia. Sem possibilidades de continuar

o trabalho por conta do isolamento social, muitos trabalhadores informais tiveram quedas abruptas nos seus rendimentos, o que mostrou a limitada capacidade desses trabalhadores em se adaptarem às dificuldades e obterem renda.

Essa condição de vulnerabilidade fez com que o Estado realizasse ações para diminuir o impacto negativo da pandemia para os trabalhadores da economia informal. Essas ações governamentais mostram a importância desse setor no sustento de milhares de famílias brasileiras. Apesar disso, ainda observa-se um nível de descaso e despreocupação, por parte do governo, com relação às atividades econômicas que congregam o grande número de trabalhadores informais. Muitas dessas atividades (cabeleireiro, alimentação, salão de beleza, etc.) foram consideradas não essenciais nas políticas de isolamento social. Além disso, a desorganização na forma de concessão do Auxílio Emergencial também evidencia essa despreocupação e esse descaso.

Referências

AFONSO, Ó; NUNO, G.; FERREIRA, H. Economia informal e exclusão social. **Working Papers** n.38. Porto: Edições Húmus/OBEGEF – Observatório de Economia e Gestão de Fraude, 2015.

AMORIM, D. Desemprego chega a 12,2% e informais são os primeiros atingidos pela pandemia, aponta IBGE. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,desemprego-sobe-para-12-2-no-1-trimestre,70003288274>. Acesso em: 08 jul. 2020.

AZEVEDO, B. R. Z. Economia informal: uma revolução em marcha? **Ensaio FEE**, Porto Alegre, vol. 9, n. 1, pp. 136-140, 1988.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRANCO, A. P. 38 milhões de informais podem ficar sem renda com pandemia do coronavírus, **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 mar. 2020. Agora São Paulo. Disponível em: <https://agora.folha.uol.com.br/grana/2020/03/38-milhoes-de-informais-podem-ficar-sem-renda-com-pandemia-do-coronavirus.shtml> Acessado em: 08 de julho de 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a **Lei**

nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 03 jul. 2020a.

_____. **Lei nº 14.020, de 6 de julho 2020.** Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, 2020c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14020.htm. Acesso em: 03 de julho de 2020b.

BUENO DA COSTA, G. Quarentena piora pobreza e vulnerabilidade entre 2 bilhões de informais, diz OIT. **O Estado de São Paulo, São Paulo**, 07 mai. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/05/07/quarentena-piora-pobreza-e-vulnerabilidade-entre-2-bilhoes-de-informais-diz-oit.htm>. Acesso em: 08 jul. 2020.

CARVALHO, S. S. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: o que dizem os microdados da PNAD Covid-19. **Carta de Conjuntura**, n. 48, 3º Trimestre, IPEA, 2020.

COSTA, F.; JOHN, V. M. Seleção de notícias científicas: análise dos critérios utilizados nas reportagens de saúde das revistas empresariais *Essência* e *Unimed*. **Derecho a comunicar**, n. 2, pp. 121-136, 2011.

FARIZA, I. Comer ou ficar em casa para não adoecer: o dilema de 1,6 bilhão de trabalhadores informais. **El País**, 08 mai. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2020-05-08/comer-ou-ficar-em-casa-para-nao-adoecer-o-dilema-de-16-bilhao-de-trabalhadores-informais.html>. Acesso em: 08 jul. 2020.

FAVILA, A. Trabalho informal sem direito à quarentena: “vou sobreviver?”. **Agência Pública**, 22 mar. 2020. Disponível em: <https://economia.ig.com.br/2020-03-22/trabalho-informal-sem-direito-a-quarentena-se-eu-ficar-em-casa-como-vou-sobreviver.html>. Acesso em: 08 jul. 2020.

FONTES, G. Com restrição ao emprego informal, mercado de trabalho tem cenário inédito – e dramático. **Gazeta do povo**, 07 jul. 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/retratos-da-economia-mercado-de-trabalho-emprego/>. Acesso em: 08 jul. 2020.

FRAGA, E. Coronavírus: Brasil tem 7 milhões de informais no grupo de risco da Covid-19. **O Tempo**, 26 mar. 2020. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/brasil/coronavirus-brasil-tem-7-milhoes-de-informais-no-grupo-de-risco-da-covid-19-1.2316565>. Acesso em: 08 jul. 2020.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de empresas**, vol. 35, n. 3, pp. 20-29, 1995.

HECKSHER, M. D.; FOGUEL, M. N. **Benefícios emergenciais aos trabalhadores informais e formais no Brasil**: estimativas das taxas de cobertura combinadas da Lei no. 13.982/2020 e da Medida Provisória no. 936/2020. Brasília: IPEA, 2020.

KREIN, J. D.; PRONI, M. W. **Economia informal**: aspectos conceituais e teóricos. Brasília: OIT, 2010.

LIMA, J. C.; BEZERRA, M. J. Trabalho flexível e o novo informal. **Caderno CRH**, vol. 15, n. 37, 2002.

NOGUEIRA, M. O.; SILVA, S. P.; CARVALHO, S. **Socorro governamental às pequenas unidades produtivas frente à atual pandemia**. Brasília; IPEA, 2020.

NORONHA, E. G. “ Informal”, ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, n. 53, pp. 111-129, 2003.

OLIVEN, R. G.; DAMO, A. S. Entrevista com Keith Hart. **Horizontes antropológicos**, Porto Alegre, vol. 22, n. 45, pp. 371-394, jun. 2016.

PESSANHA, M. *et al.* A vulnerabilidade dos informais: um desafio anterior à Covid-19. **Jornal Folha de São Paulo**, 17 jun. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2020/06/a-vulnerabilidade-dos-informais-um-desafio-anterior-a-covid-19.shtml>. Acesso em: 08 jul. 2020.

RAMOS, C. A. Setor informal: do excedente estrutural à escolha individual. Marcos interpretativos e alternativas de política. **Econômica**, vol. 9, n. 1, pp. 115-138, 2007.

ROUBICEK, M. Empregos informais: os mais vulneráveis à crise da pandemia. **Jornal Nexo**, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/03/17/Empregos-informais-os-mais-vulneraveis-a-crise-da-pandemia>. Acesso em: 08 jul. 2020.

SANCHES, O. Os determinantes da economia informal nas principais escolas do pensamento econômico. Sociedade Latino Americana de Economia Política y Pensamento Crítico, Santiago. **Anais do VII Ciclo de Debates**. Chile: SEPLA, 2008.

SILVA COSTA, M. Trabalho informal: um problema estrutural básico no entendimento das desigualdades na sociedade brasileira. **Caderno CRH**, vol. 23, n. 58, pp. 171-190, 2010.

TAVARES, V. Covid-19: trabalhadores informais não conseguem seguir medidas de prevenção. **Portal FIOCRUZ**, 23 mar. 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/Covid-19-trabalhadores-informais-nao-conseguem-seguir-medidas-de-prevencao>. Acesso em: 08 jul. 2020.

VILAS BOAS, B. IBGE: País tinha 38,08 milhões na informalidade até fevereiro, mostra IBGE. **Valor Econômico**, 31 mar. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/03/31/ibge-pais-tinha-3808-milhoes-na-informalidade-ate-fevereiro.ghtml>. Acesso em: 08 jul. 2020.

OS IMPACTOS DA COVID-19 SOBRE A POPULAÇÃO NEGRA NO BRASIL

Acúrcio Castelo David - UFAL

Introdução

O Brasil é um país de dimensão continental, com uma população estimada em 209.245 milhões de pessoas, de acordo com o IBGE (2018). Dessa população 47,60% são pardos, 8,60% são pretos e 46,47% são brancos. Portanto, a proporção de brasileiros que se declara preta, somada aos que se declaram pardos, forma a população negra, de acordo com os critérios do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), e os dados mostram que esta parcela cresceu em todas as regiões do país entre 2015 e 2018, segundo a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios). Com isso pode-se afirmar que existe um total de 56,20% de brasileiros que se consideram negros. É esse o contingente de população de negros que vivem o racismo no Brasil.

É de conhecimento que, no Brasil e nas Américas, há um histórico sofrimento da população negra, que vai desde a escravidão até o abandono pós “libertação”. O Brasil foi o último país da América Latina a eliminar a exploração via escravidão. E diante desta “liberdade”, não foram concedidos a negros e negras livres direitos iguais aos dos brancos. No caso do Brasil, a entrada subsidiada de população branca no país, vinda da Europa, entre o final do século XIX e início do século XX, se deu no momento em que a população recém-liberta deveria se incorporar no mercado de trabalho. E, desde então, essa população negra, ao longo da história do país, ficou à margem das grandes decisões, sendo discriminada de todas as formas e desprezada institucionalmente durante séculos.

Discriminar significa diferenciar, distinguir ou separar. No tocante à discriminação racial, podemos defini-la como o “tratamento diferenciado”, dado a pessoas de outra raça (CARNEIRO, 1978). A Organização das Nações Unidas (ONU), ao tratar sobre este assunto em “A Raça e os Preconceitos Raciais”, de 27 de novembro de 1978, preceitua em seu artigo segundo, *in verbis*, que:

O racismo reflete ideologias racistas, cuja as atitudes são motivadas por preconceitos raciais, comportamentos claramente discriminatórios,

disposições de estruturais e práticas institucionalizadas causadoras de desigualdade entre as raças, bem como a noção falaciosa de que as relações discriminatórias entre grupos são moral e cientificamente justificáveis; manifesta-se através de disposições discriminatórias na legislação e regulamentos, bem como de convicções e atos anti-sociais; compromete o desenvolvimento das suas vítimas, perverte quem o pratica, divide internamente as nações, impede a cooperação internacional e dá origem a tensões políticas entre os povos; é contrário aos princípios fundamentais do direito internacional e, conseqüentemente, perturba seriamente a paz e a segurança internacionais (ONU, 1978).

Segundo Lopes (2005), a discriminação racial sobre os negros não é um comportamento herdado, nem tampouco uma questão genética, mas um processo que se desenvolve em grupos familiares, por circuito de amizade, em grupos de trabalho, na sua religião e pode também ser influenciada pela escola onde estuda ou estudou.

Os termos Preconceito e Racismo são fenômenos descritos no dicionário da língua portuguesa “Priberam”, segundo o qual preconceito é a “[...] ideia ou conceito formado previamente e sem fundamento teórico claro e sério ou imparcial”. Christiano Jorge Santos (2010), citando Fabio Medina Osório e Jairo Gilberto Schafer, diz que o preconceito representa uma ideia estática, abstrata, pré-concebida, traduzindo opinião carregada de intolerância, alicerçada em pontos vedados na legislação repressiva. Seria algo normal e não uma exceção nas relações sociais diversas. O comportamento preconceituoso o contra cidadão, seja qual for, ocorre quando uma pessoa tem sua honra, sua imagem ou o seu direito da personalidade ferido, gerando não apenas a dor física íntima, mas criando uma situação vexatória com sentimento negativo de tristeza, angústia, amargura, vergonha e até humilhação (ANDRADE, 2004).

Já o Racismo é definido no dicionário “Priberam” como “expresso através de atitude hostil ou discriminatória em relação a um grupo de pessoas com características diferentes, notadamente etnia, religião, cultura, etc.”. De acordo com (ALMEIDA, 2018: pág. 25) o Racismo “é uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios, a dependerão grupo racial ao qual pertençam”.

Já o racismo institucional é menos direto e evidente. Essa forma de discriminação racial ocorre por meios institucionais, mas não explicitamente, contra indivíduos devido a sua cor da pele. Exemplos práticos de racismo institucional são as abordagens com extrema violenta de policiais contra pessoas de cor da pele negra e também a constante desconfiança de agentes de segurança e de empresas contra pessoas negras sem justificativas coerentes. A discriminação ou racismo estrutural reflete o modo como a sociedade enxerga esta questão. Uma vez que o racismo faz parte da construção da história do Brasil, está tão incrustado que seria, de certa forma, a regra.

O racismo só pode ser compreendido como relação de poder, estruturado por dentro das instituições sociais, e sua superação não se faz sem a reforma destas instituições. Racismo é uma relação que se estrutura política e economicamente (NOGUEIRA (2017)). O cidadão negro no Brasil é duplamente discriminado: primeiro por sua cor de pele e, depois, pela realidade socioeconômica em que ele vive (IPEA 2014). O racismo é um sistema de opressão, sendo, portanto, necessário a existência de um oprimido e um opressor. Não podemos perder de vista que esse fenômeno perverso tem, e teve, amparo do Estado brasileiro ao longo da nossa história de nação – amparo manifestado nas políticas públicas por ele implementada em diferentes áreas de governança. Já se passou mais um século desde a “libertação” dos escravos no Brasil e muito pouco mudou em relação à condição de vida de negro. A diferença social entre negros e não negros na sociedade brasileira foi criada essencialmente pelo racismo. Esse racismo, ao longo da história brasileira, tem característica estruturante das relações sociais, que em sua intersecção com o gênero e a classe demarca lugares sociais.

A luta contra o racismo ainda é um desafio para o Estado brasileiro e as sociedades civis organizadas. O país possui uma cultura muito forte de estereótipos que ainda vemos, na atualidade, sendo veiculado pelas redes de comunicação do país. Esta é apenas uma expressão dos impactos negativos da escravidão e da colonização que resultou em diversas consequências deletérias para a população afro-brasileira. No Brasil, prevalece a forma de expressão de racismo chamada de “*racismo cordial*,” que é a discriminação em relação às pessoas não brancas caracterizada por uma cortesia superficial que esconde atitudes discriminatórias que vão se expressar em piadas, ditos populares, brincadeiras, entre outros, sempre de cunho racial (LIMA & VALA, 2004).

A Constituição de 1988 buscou uma ampla reorganização do Estado no campo das políticas públicas nas áreas sociais: garantiu a universalização do atendimento na saúde, com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS); o atendimento dos serviços e benefícios da assistência social; e a gratuidade e obrigatoriedade do Ensino Fundamental, entre outras expansões de cidadania (CARDOSO JR., JACCOUD, 2005). Mas não foi suficiente para reduzir a desigualdade que os negros vivenciam, mesmo tendo passados 30 anos da promulgação da chamada Constituição Cidadã.

Apesar dos pardos e negros serem visto como a maioria da população brasileira, estes ainda vivem de forma esquecida, silenciosamente sob o manto de Estado racista e preconceituoso que age de forma dissimulada e camuflada, submetendo os negros a uma situação de desigualdade em vários aspectos (rendimento, emprego, informalidade, baixa escolaridade, acesso à terra, maior número de homicídios, ocupação de cargos de comando, tipos de empregos, violência policial, encarceramento, acesso ao sistema de saúde, ao saneamento e água potável, e a moradia, etc.) afetando, assim, toda sua dignidade. Eles são a maioria dentre aqueles que vivem com os piores indicadores no âmbito da desigualdade social e econômica do país.

Diante dessa explanação, o problema de estudo a ser respondido é: Que condições socioeconômicas protegem a população diante dessa pandemia? Quais os impactos da Covid-19 sobre a população negra do Brasil?

Formas de agir dos preconceituosos e racistas contra população negra no Brasil

Sabe-se que durante séculos as manifestações de cunho preconceituoso e raciais no Brasil, eram vistas como brincadeiras amplamente divulgadas e incentivadas como algo “positivo”. Essas manifestações sempre foram motivo de gargalhadas em famílias onde negros eram humilhados, ridicularizados e visto como objeto de “deboche e de bullying” extremo.

Muitas vezes, o agir preconceituoso se manifesta de forma sutil, disfarçado, dissimulado com atitude de prejulgamento e de discriminação excluindo a pessoa negra só pela cor da pele, pela cultura, pela religiosidade ou até mesmo pela sua forma de vestir, revelando uma característica de racismo estrutural e institucional. Este racismo se apresenta de forma branda e de difícil percepção, porém é eficaz em impedir a inserção dos cidadãos negros no mercado trabalho e outros setores da vida social.

Por outro lado, a nível institucional, existe a ausência de ensino de história de população afro brasileira ou, quando o faz, o sistema tenta caricaturar gerando ridicularização da população negra. Existem diferentes formas disfarçada de manifestação raciais e preconceito, quer seja nas organizações e em núcleo familiar, nas instituições, mas entre os que mais têm ocorridos, podemos destacar:

- Empresas para contratação de pessoal exigem boa aparência;
- As famílias reservam em suas casas e ou apartamento espaços fora do ambiente da casa, às vezes próximo as lavanderias para a trabalhadora doméstica dormirem ou se vestir;
- Os acessos das trabalhadoras domésticas a casa onde elas trabalham é pela porta dos serviços, mesmo quando acaba de chegar ou terminar seu dia de trabalho, sem material a ser descartado ou lixo da residência;
- Prédios que permitem pessoas negras adentrar somente no elevador de serviço;
- Chamar pessoas negras de que o cabelo é ruim;
- No cinema, teatro e televisão brasileira é muito comum os papéis desenvolvidos pela população negra são sempre de bandido, de assassino e de toda forma de pessoa que age fora da lei, raras são as vezes que ocorre o contrário.
- Exercícios de determinadas funções/profissões como se fossem somente para negros, tais como carregador, descarregador, segurança, motorista de madame, limpeza urbana e serviços gerais e outras atividades eminentemente operacionais;
- Quando um cidadão negro entra em uma loja de departamento, ocorre que os seguranças do recinto acompanham - o de forma sistemático em todos espaços por onde ele passar;

- Se uma pessoa negra entrar em ambientes com muita gente branca é muito comum as pessoas brancas, segurar as suas bolsas de mão de forma rápida logo após perceber entrada desse cidadão negro no recinto;
- Se um negro entrar em uma loja de venda de carros de luxo ele é tratado de acordo com sua vestimenta, o famoso boa aparência;
- Se um negro entrar em um supermercado ele ficará sob vigilância durante todo período que estiver no recinto;
- Se um negro estiver em uma casa muito boa e aparecer um mendigo ou pedinte, este não o dirige seu pedido, dizendo que quer falar com dono/dona da casa;
- Se um casal branco adotar a criança negra essa criança tem que estar sempre ao lado dos pais adotivos em espaços pública, caso contrário corre risco de ser expulso só pela sua cor de pele;
- Se um casal negro adota uma criança branca e se for a um espaço com essa criança muitas pessoas presentes perguntam se ela é babá da criança.

Atuação do Estado brasileiro para enfrentar o problema de preconceito e racismo

Na história do Brasil, as ações de enfrentamento do preconceito e discriminação racial contra a população negra só começou a serem discutidas e tratadas como preocupação, por agentes políticos e legisladores, muito recente, ou seja, há poucas décadas. Somente na segunda metade dos anos 80, foi que o Estado brasileiro decidiu enfrentar os comportamentos preconceituosos e ações racistas de pessoas, de grupos, de instituições e de empresas, com vista a reduzir essas ações de preconceito sociais e garantir a igualdade racial entre os povos. As políticas públicas sociais governamentais de forma afirmativa ou compensatória direcionada a ações contra preconceito caso fosse formulada e implementada no país de forma contínua e permanente, seria bem vista para toda sociedade, não beneficiando e somente os negros. Sendo respeitado o direito a dignidade dos negros se estabelece um convívio que propicia a autonomia da população negra. Mas, contrariamente ao que se esperava poucas ações foram construídas nessa direção pelos diferentes governos que governaram a nação brasileira. Sabe-se que o racismo ele tira do negro basicamente o acesso a estrutura de oportunidade, que só é possível como boa educação para todos negros e brancos. Para saúde da população negra várias foram políticas e órgãos criados para enfrentamento do problema, mas tiveram dificuldade de sair do papel (SEPPPIR, 2009).

Dentre essas ações, podemos destacar as seis leis abaixo citadas, que buscam resgatar a dignidade desse segmento da população. Posteriormente outras leis foram criadas ao longo do tempo, para aprimorar a lei anterior e outras que incluíram a questão de injúria e do tratamento usado por forças de segurança no ato de prisão como a violência desproporcional até a criação da secretaria de política e promoção de igualdade racial junto a Presidência

da República em 2003, durante o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, como mostra o Quadro 1.

Quadro 1: Ações do Estado Brasileiro para enfrentar o racismo contra negro

Instrumento	Data	Conteúdo
Lei 7.716	8/01/ 1989	Tutela da igualdade racial e descreve punições
Lei 9459	15/05/1997	Correção e ajuste da lei 7.716 acima citada
Lei 8081	24/09/1990	Inserir, na lei, a questão de injúria (artigo 140)
Lei 9455	7 /04/1997	Trata da tortura que pode constranger alguém através da violência
Lei 10.639	9/01/2003	Exige tema de história e cultura afro-brasileiro no ensino brasileiro
Lei 10.678	23/05/2003	Criação da secretaria especial de política e promoção de igualdade racial da presidência da república

Fonte: Pesquisa do autor, 2020.

Atualmente, existem várias ações que já foram implementadas no Brasil com vista a minimizar esse processo racial que refletem totalmente a desigualdade social e econômica no país contra a população negra, entre eles destacam-se:

- Direito aos povos quilombolas a posse de terra em seus territórios;
- Criação da fundação Palmares para discutir propostas de política pública;
- Criação do sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas,
- Criação sistema de cotas para concursos público,
- Auxílio assistenciais a estudantes com dificuldade financeira

A Covid-19 no Brasil e os impactos para a população negra

A Covid-19 é uma doença causada pelo coronavírus, denominado SARS-CoV-2, que apresenta um espectro clínico que varia de infecções assintomáticas a quadros graves. De acordo com a Organização Mundial de Saúde, cerca de 80% dos pacientes com Covid-19 podem ser assintomáticos ou apresentar poucos sintomas. Aproximadamente 20% dos casos detectados requer atendimento hospitalar por apresentarem dificuldade respiratória, podendo precisar de suporte ventilatório (Ministério da Saúde, 2020).

No Brasil e no mundo, o ano de 2020 está sendo marcado pela pandemia de Covid-19, e o Estado brasileiro tem ofertado políticas emergenciais para seu enfrentamento. Com isso, o país declarou, no dia 3 de fevereiro de 2020, Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, por meio da Portaria nº 188 do Ministério da Saúde. A ação teve o objetivo de

favorecer a implementação de atividades administrativas com maior agilidade para o país começar a se preparar para os desafios que iria enfrentar nos próximos dias, semanas e meses. Mas, as mazelas da desigualdade no país continuam. De 26 de março a 20 de julho de 2020, 79.540 pessoas perderam a vida por causa deste vírus. Destes, a maioria que morreu é negro ou pardo, como já sinalizava o boletim epidemiológico de mês de abril/2020 do Estado de São Paulo, o mais populoso do país.

O risco de morrer de Covid-19 é 62% maior para a população negra. O balanço mais recente das autoridades sanitárias estabelece que a taxa de mortalidade do coronavírus é de 15,6 por 100.000 habitantes para os negros, muito superior à de 9,6 por 100.000 habitantes para os não negros.

É bom lembrar o quanto é difícil para a população negra enfrentar o problema de acesso a saúde pública e/ou privada, mesmo antes da pandemia, por não possuírem rendimento para ter condições de pagar plano de saúde e nem terem acesso a saúde pública básica de forma eficiente. Este grupo de população talvez seja o que mais vem sofrendo, quando comparado com a população branca do país em vários aspectos. Nesta discussão, abordaremos as questões que representam indicadores da desigualdade econômico e social, vivenciada pela população negra e demonstraremos como essa condição da cor de pele e socioeconômico determina impacto direto sobre contágio, óbito e adoecimento pela Covid-19, a partir de três variáveis: rendimento, emprego e economia informal.

Rendimentos da população negra e os impactos da Covid-19

Dados do IPEA (1017), apontam que, entre 2012 e 2017, o rendimento médio dos negros, que era de R\$ 950,40, passou para R\$ 1.012,76. Enquanto isso a renda média do branco, nesse mesmo período, saiu de R\$ 1.677,33 R\$ e foi para R\$1.780,60. Isso mostra que, em 2012, os brancos recebiam R\$ 726,93 a mais; e, em 2017, a diferença foi a R\$ 767,84 reais a mais para brancos do que para os negros.

Quando se trata das mulheres negras e brancas o fato se repete. As mulheres negras ou pardas continuam na base da pirâmide de desigualdade de renda no Brasil. No ano de 2019, elas receberam, em média, menos da metade dos salários dos homens brancos (44,4%), que ocupam o topo da escala de remuneração no país. Na sequência, estão as mulheres brancas, que possuem rendimentos superiores, não apenas aos das mulheres negras ou pardas, como também aos dos homens negros. Quanto mais alto o salário, menor é o número de pessoas negras e pardas que ocupam esses postos.

Em relação à distribuição de renda, o levantamento do IPEA (2017) mostra que os negros ou pardos representavam 75,2% da camada mais pobre do país (formada pelos 10% com menos rendimentos). Dentre os 10% mais ricos, eram apenas 27,7%. Os negros ganham menos no Brasil do que os brancos. No mesmo ano, os brancos ganhavam, em média, R\$ 1.846,00 – quase o dobro. De acordo com o IBGE, as taxas de pobreza e de pobreza extrema

são maiores entre a população negra. Em 2018, 15,4% dos brancos viviam com menos de US\$ 5,50 por dia no Brasil – valor adotado pelo Banco Mundial para indicar a linha de pobreza em economias médias, como a brasileira. Entre negros e pardos, o percentual era maior: chegava a 32,9% da população. A pobreza extrema – quando a pessoa vive com menos de US\$ 1,90 por dia – atinge (8,8%) da população negra no Brasil e contra (3,6%) da população branca.

Em relação a mulheres negras segundo (IBGE, 2018) através do PNAD elas (R\$1.476,00) têm como rendimento menos que a metade do rendimento médio de homens brancos (R\$3.364,00), e também menor em relação a homens negros (R\$ 1.849,00) e a mulheres brancas (R\$ 2.529,00). Essa realidade coloca os negros em maior risco de contágio do que os brancos só pelo fato de que, quanto menor o rendimento menor será o acesso a assistência médica, menor é o acesso a saneamento básico e, até mesmo, há predominância de insegurança alimentar e uma baixa condições de moradia, as vezes de um cômodo onde o distanciamento social se torna impossível de praticar.

Emprego da população negra e impacto da pandemia

Os negros são a maior parte da população economicamente ativa no ano de 2018 como força de trabalho no Brasil, representando aproximadamente 54,9% do total (IBGE, 2018). A porcentagem de negros entre as pessoas desocupadas e subocupadas, porém, é muito maior. No ano de 2017, segundo a pesquisa de IBGE, eles correspondiam a cerca de dois terços das pessoas que não tinham emprego – 64,2%; e das que trabalhavam menos horas do que gostariam ou poderiam – 66,1%. Uma pesquisa do Instituto Ethos sobre desigualdade sociais por cor ou raça, apontou que os negros são também aqueles que mais sofrem com a informalidade, no Brasil nos últimos anos. Sobre cargos de liderança, os negros ocupam apenas 4,9% das cadeiras nos Conselhos de Administração das 500 empresas de maior faturamento do Brasil. Entre os quadros executivos, eles são 4,7%. Segundo estudo do IBGE (2018), para cargos de gerência, apenas 6,3% dos trabalhadores são negros. Os negros são maioria no mercado de trabalho somente entre aprendizes e trainees 57% e 58% dos trabalhadores, respectivamente (IBGE, 2018).

Historicamente, o desemprego é maior na população negra do que a população branca. No que diz respeito a pandemia, a situação não é diferente. Segundo o IBGE, a taxa de desemprego de pretos era de 12% contra 9% - e com a crise sanitária eles serão os primeiros a serem dispensados ou afastado do trabalho. Em relação a mulheres negras (0,4%) em cargos de executivo, é inexpressivo em comparação com a mulheres brancas (13,6%). Um outro dado gravíssimo diz respeito aos locais de trabalho das mulheres negras: destas, 20% estão em serviços doméstico. No setor público, a título de exemplo, destaca-se o caso do judiciário onde havia 14,2% magistrados pardos e 1,4% magistrados pretos em 2013 – último ano com informações disponíveis. A imensa maioria dos magistrados são brancos (83,8%) de acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça. Isso responde o quanto é grave essa situação

de distribuição de renda e de desigualdade no país entre brancos e negros e seus impactos para essa população.

Economia informal da população negra e impacto da Covid-19.

Os estudos sobre a economia informal no Brasil deram seus primeiros passos desde a década de 1970 (CACCIAMALI, 1983). Embora a nível acadêmico se discutia esses assuntos, mas pouca atenção foi dada pela área econômica dos governos anteriores militares e governos antes. Nos últimos anos tem ocorrido uma dedicação sobre assunto e com foco em avaliar os aspectos da informalidade com mais clareza, como é o caso da pesquisa de Economia Informal Urbana (ECINF), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Quando ocorre preocupações era apenas de ordem tributária e equilíbrio fiscal e não economia informal propriamente dita. FEIGE (1989) define a economia informal como processo de uma série de atividades econômicas para produção ilegais e atividades legais que evadem impostos ou beneficiam a fraude, ou seja, atividades ilegais, que não serão declaradas, e fora do controle do setor público. Outros autores como PASCHOAL et al. (2013) o definem como não esteja em conformidade com os procedimentos legais, como, por exemplo, os requisitos de registro, mas que pode ter como resultado produtos e serviços legais. Esse fato é confirmado na maioria dos casos, conforme aponta a OIT (2002). Para (Ramos, 2007, p. 119):•a economia informal se compõe na sua maioria por pequenas firmas de propriedade familiar que utilizam recursos locais; fundado em tecnologias trabalho-intensivas; com baixa produtividade; atuando em mercados concorrenciais e não regulamentados; e adquirente de qualificações e padrões tecnológicos à margem dos circuitos oficiais.

O que nos interessa é saber como a população negra está inserido nesse processo. Ramos (2002) sinalizava que já em 2002, esse setor já representava 40% da economia do Brasil. Isso mostra o tamanho de empregos subterrâneo que subsistem nesse setor, como é grande os trabalhadores sem direitos e garantias. Em 2018, 47,3% das pessoas ocupadas pretas ou pardas estavam em trabalhos informais, segundo o estudo do IBGE. Entre os brancos, o percentual de pessoas em ocupações informais era menor: 34,6%. A população negra representa cerca de dois terços da população desocupada que, antes da pandemia, era 2 milhões de pessoas, e 66,1% do grupo dos subutilizados, que inclui, além dos desocupados, os subocupados e a força de trabalho potencial. Os postos informais também são mais ocupados por esse grupo onde também predomina rendimento baixo na sua maioria.

Já em relação a mulheres negras, além de apresentarem com altas taxas de desemprego (16,6%) comparado com homens brancos (8,3%) e mulheres brancas (11%) e homens negros (12,1%). Isso mostra quanto é frágil e vulnerável a situação das famílias negras no Brasil. Dados do IBGE (2018). Quando as mulheres negras criam um negócio, se tornam empreendedoras, geralmente a iniciativa se deve a atender as necessidades de

sobrevivência, para enfrentar o desemprego e não o fazem como oportunidade de ganhar dinheiro. Essas atitudes e iniciativas não ocorrem por vocação e nem pela percepção de negócio de oportunidade. E quando acontecem esse espírito de empreendedorismo por parte da população negra, enfrentam também um distanciamento muito grande desse público com instituições financeiras e de tal forma que a maioria prefere permanecer na informalidade. Geralmente têm dificuldade de acesso a crédito por exigência de garantias que não possuem, e também sofrem preconceito em relação aos produtos e serviços ofertados por negros ao ponto de pressionar por preços baixos.

Considerações finais

Através dessa discussão foi possível perceber o quanto a cor da pele e a condição sócio econômica no Brasil, causa a desigualdade humana e, por consequência, determina sobremaneira o contágio, doença e/ou óbito pela Covid-19. Os negros são mais suscetíveis a morrer por essa pandemia pelo fato da sua condição sócio econômica ser mais frágil e por ter uma qualidade de vida inadequada em todos os aspectos.

Diante dessa realidade, pode-se afirmar que a renda baixa predominante entre a população negra provoca dificuldades gerais para manutenção saudável da qualidade de vida. Outro fator que também merece destaque é o mercado de trabalho da população negra, com predominância de atividades operacionais e subempregos onde existe as mais baixas condições laborais. Essa condição, impossibilita essa população ter acesso à moradia adequada, com água potável, números de cômodos suficientes e até mesmo morar em bairros com melhor infraestrutura. Aos negros no Brasil, predomina a desnutrição, morte violenta, mortalidade infantil elevada, abortos sépticos, anemia ferropriva, DST/Aids, doenças do trabalho, transtornos mentais resultantes da exposição ao racismo e preconceito e transtornos derivados do alcoolismo e da toxicomania (DIRCE, et al, 2002). Como fazer quarentena e isolamento social, se eles não têm infraestrutura social adequada, como renda para comprar álcool gel, água para lavar as mãos e saneamento básico? Como ter atendimento de saúde se os postos de saúde não têm médicos, não tem medicamento, e se as doenças predominantes são aquelas de origem da falta de higiene?

Entre outras coisas, a pandemia da Covid-19, revela declaradamente a crise sanitária e expõe a situação de acesso à saúde dessa população que, historicamente, sempre foi e continua sendo negligenciada. Será que a universalização da saúde, através do Sistema Único de Saúde (SUS) falhou, aos segmentos da população vulnerável e desigual nas relações socioeconômicas e/ou não foram incluídos. Isso revela que este grupo, ao final da pandemia, será o que, provavelmente, terá maior número de óbitos pela Covid-19. O que se espera do Estado brasileiro, é um planejamento a longo prazo para que possa reduzir a diferença de condições de vida entre negros e brancos. Afinal após a pandemia iremos conviver com os mesmos problemas que afeta negro e brancos deste país. Entre as estratégias para essa

“saída” a longo prazo para este problema de desigualdade, está, necessariamente, as políticas afirmativas, e compensatória, o melhoramento da qualidade de ensino público, as mães tendo acesso às creches e adoção de política pública social integrativa que atendam às demandas reprimidas como moradia, energia elétrica, saneamento básico, água potável, acesso à terra com políticas de crédito e assistência técnica, formação de técnicos agrícolas e outros a nível básico, médio e profissionalizante nas diferentes áreas, criação de vilas rurais e de agroindústrias, formação profissional das mais diversificadas que incluam brancos, pardos e negros. De contrário, a covid-19 nos matara hoje e o racismo e preconceito histórico continuaram matando através da desigualdade, injustiça como prisões negros inocentes só por ser negro, não contratação em empregos, escolas caindo aos pedaços só porque ali estudam negros, esse é o Brasil.

Os negros precisam participar da vida política do país, para ser votado e para isso precisa se engajar para melhorar a participação política pífia de hoje, com objetivos de debater e propor projetos que visam diminuir as desigualdades sociais. Até aqui, as políticas em vigor foram feitas por brancos de forma gradualista, com políticas institucionais que não alteraram a estrutura do problema enfrentada pela população negra. Atualmente, os negros são apenas 24,4% dos deputados federais e 28,9% dos deputados estaduais eleitos em 2018. Nas eleições municipais de 2016, eles eram 42,1% dos vereadores eleitos. Esse espaço é muito importante, por ser onde as regras do jogo e dos interesses se materializam e se transformam em agenda política do Estado. Estar fora deste sistema é mesmo que morrer na praia. Se nada for feito, o racismo e o preconceito estrutural continuarão matando pessoas e nenhuma mudança histórica será registrada no nosso país, a favor da humanidade independentemente da cor de sua pele ou de sua situação financeira.

Referências

ALMEIDA, S. L. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

ANDRADE, A. G. C. A Evolução do Conceito de Dano Moral. *In*: CONTO, A.; SLABI FILHO, N.; ALVES, G. M. (coord.) **A responsabilidade civil e o fato social no século XXI**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BRASIL. **Código penal. Decreto-lei 2.848 de 7 de dezembro de 1940**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, 7 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 09 mai. 2020.

_____. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Decreto nº 65.810 de 8 de dezembro de 1969**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 10 dez. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Projeto de Lei 668/1988**. Autor Carlos Alberto Cao – PDT/RJ. Apresentação: 8 ago. 1988. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=180567>. Acesso em: 22 jun. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2020.

_____. **Lei 7.716 de 5 de janeiro de 1989**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 5 jan. 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso em: 18 jun. 2020.

CACCIAMALI, M. C. **Setor informal urbano e formas de participação na produção**. 1983. Tese (Doutorado em Economia). – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.

_____. Expansão do mercado de trabalho não regulamentado e setor informal no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, vol. 19, n. esp., pp. 25-48, 1989.

_____. Globalização e processo de informalidade. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, vol. 9, n. 1, pp. 153-174, 2000.

CARDOSO Jr, J. C.; JACCOUD, L. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005, pp. 181-260.

CARNEIRO, M. L. T. **O racismo na história do Brasil**: mito e realidade. São Paulo: Editora Ática, 1998.

DECLARAÇÃO SOBRE A RAÇA E OS PRECONCEITOS RACIAIS. Adotada e proclamada pela Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura na sua 20.^a sessão, a 27 de novembro de 1978. Disponível em: <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_2/IIIPAG3_2_9.htm> Acesso em 22/06/2020.

DICIONÁRIO PRIBERAM DA LÍNGUA PORTUGUESA, Disponível em: <http://www.priberam.pt/DLPO/preconceito>. Acesso em: 09 jun. 2020.

FEIGE, E. L. **The Underground Economies**: Tax Evasion and Information Distortion. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Pesquisa apresenta dados sobre violência contra negros. **Notícias**, 19 nov. 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20607. Acesso em: 21 jun. 2020.

_____. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4^a ed. Brasília: Ipea, 2011.

LIMA, M. E. O. e VALA, J. As novas formas de expressão do preconceito e do racismo. **Estudos de Psicologia**, vol. 9, n. 3, pp. 401-411, 2004.

LOPES, V. N. Racismo, Preconceito e Discriminação. In: MUNANGA, K. (org.) Superando o racismo na escola. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetizada e Diversidade. 2005. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/racismo_escola.pdf. Acesso em: 21 jun. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 454, de 20 de março de 2020**. Declara, em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus (Covid-19). Diário Oficial da União [Internet]. 20 mar. 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-454-de-20-de-marco-de-2020-249091587>. Acesso em: 31 jul. 2020.

NOGUEIRA, F. Governo Temer como restauração colonialista. **Le Monde Diplomatique Brasil**, Rio de Janeiro, pp. 4-5, 9 jan. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A OIT e a economia informal**. Lisboa: OIT, 2006.

OSÓRIO, F. M. e SCHAFER, J. G. Dos crimes de discriminação e preconceito: anotações à Lei 8.081, de 21-9-1990. **Revista dos Tribunais**, vol. 714, pp. 185-198. abr, 1995.

PASCHOAL, A. S.; LUMIKOSKI, A. C.; BUENO, B. S.; SOUZA, C. T. M. Economia Informal: desafios ao estabelecimento de padrões de trabalho decente. In: ARAÚJO, R. S. et al. (Org.). **Indivíduo, Sociedade e Autonomia: caminhos para a dignidade humana**. Brasília: Editora da UNB, 2013.

PINHO, M. D. *et al.* Juventudes, raça e vulnerabilidade. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, vol. 19, nº 2, pp. 277-94, 2002.

RAMOS, L. A evolução da informalidade no Brasil metropolitano: 1991-2001. **Texto para discussão**, nº 914. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

SANTOS, C. J. **Crimes de preconceito e discriminação**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SEPPPIR e MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política nacional de saúde integral da população negra**. Brasília: Sepppir, 2009.

OLHAR FEMININO NAS PRODUÇÕES DAS ARTES DURANTE A PANDEMIA: reflexões e práticas

Maria Amelia Jundurian Corá - UFAL

Angela Christina Lucas - UNICAMP

Até ha pouco anos ainda, as mulheres acobardadas por essa espécie de hostilidade, entravam em número muito restricto para os campos da Literatura ou das artes plasticas, e ainda valendo-se frequentemente de pseudónimos masculinos que lhe garantiam a tranquilidade dos primeiros tempos de trabalho e lhes facilitava a conquista do público. E ela hoje encara o estudo com seriedade, chegou á compreensão de que arte não é aparato, não é brinquedo, não é luxo só para os momentos efêmeros da sociedade, mas outra cousa bem poderosa, bastante forte para encher uma existencia inteira, consola-la nos dias de amargura, fazela irradiar nos de felicidade (A MULHER E A ARTE¹ Júlia Lopes de Almeida - Texto sem data, estima-se que tenha sido escrito entre 1926 e 1934)

Dedicar-se às artes no Brasil não é uma tarefa fácil. Quando se pensou neste ensaio se esperava dar espaço às artistas, às suas rotinas, aos seus processos criativos e às suas angústias durante a pandemia causada pela Covid-19.

Dentro de uma realidade onde se conhece todas as regras, oportunidades e limites, os artistas já desenvolvem múltiplas tarefas a fim de dar conta da sobrevivência financeira. Quando estamos lidando com um cenário completamente desconhecido, no qual o público não pode mais se aproximar das obras artísticas, aparece a pergunta: e agora?

Este texto pretende provocar um contato entre aquela que produz arte e seu público por intermédio de uma reflexão e de uma sistematização de quatro entrevistas com mulheres que dedicam seu trabalho ao campo das artes.

A escolha dessas mulheres partiu da ausência de espaços em que há voz de artistas mulheres. O feminino nas artes segue a realidade de outras mulheres: a responsabilidade do trabalho e das atividades de casa trazem uma sobrecarga física e emocional, principalmente àquelas que possuem filhos.

A arte se define como ofício em seu aspecto de domínio da técnica e do saber-fazer, constituindo-se em alternativa para assegurar auto-reflexão e crítica. O produto da arte tem o objetivo de transcender a consciência e a experiência humanas, visando ao gozo estético, cumprindo uma função dialógica, representando a possibilidade de ampliar o horizonte da subjetividade e dos potenciais de comunicação dos seres humanos. Através da arte, a mulher devolve ao mundo, sua insatisfação e frustração, em forma de cultura. Além de criar filhos, ela cria cultura, valores e símbolos: o ato político gerado em seu ambiente privado e em seu íntimo, no sentido de singular, expressão de subjetividade, construção individual. Apresentado e comunicado ao público com generosidade. Trata-se de uma fração da população excluída fora do modelo de homem, branco, ocidental que através da arte, resgata a si própria, na luta por uma mudança sócio-histórica-cultural. (LAMAS, 1995, p. 19)

Nos últimos anos as políticas culturais passaram por muitas mudanças, Queiroz (2019) constrói uma linha histórica sobre a elaboração e institucionalização do Sistema Nacional de Política Cultural desde o final dos anos 90, até culminar em 2010, com a aprovação da lei do Plano Nacional de Cultura (2010-2020). Em relação ao financiamento da cultura, a pesquisadora observa que após um período de crescimento no orçamento de cultura durante os dois governos Lula. Entretanto já no primeiro ano da gestão Dilma, o setor sofreu uma relativa diminuição de investimento federal devido a crise econômica vigente naquele momento. Depois de um período retomando relativo crescimento de orçamento até 2014, quando o Brasil enfrenta outra crise econômica, e desde então os recursos financeiros passam a reduzir anualmente.

Neste sentido, o fim do Ministério da Cultura, a criação da Secretaria da Cultura primeiramente ligada ao Ministério da Cidadania e a *posteriori* ao Ministério do Turismo, reitera aquilo que Queiroz (2019) aponta como os preceitos para tomada decisão nas políticas públicas, inclusive as culturais em que apresenta-se “visões de mundo completamente diferentes a depender de quem os escreve e de sua base ideológica, intensificando muitas vezes a disputa na esfera” (QUEIROZ, op.cit, p. 174).

Diante disso, observa-se que o governo bolsonarista compreende a cultura como uma prática produtiva vista apenas com o viés do lucro e não pelo processo criativo que envolve todo setor da cultura.

Além de vivenciar o desmantelamento das políticas culturais, o Brasil tem registrado uma das piores situações mundiais quanto ao combate à pandemia da Covid-19 e por isso, a necessidade de isolamento social expandiu-se temporalmente. Não há previsão do retorno das atividades artísticas e culturais presenciais conforme conhecidas no passado.

Córdula (2020) afirma que os trabalhadores da cultura sofreram um enorme impacto por não ter mais o público, bilheterias, salas de espetáculo com palco, refletores, som, artistas e técnicos, e ainda reitera que “o teatro só existe se houver plateia”. Mas plateia

preconiza aglomeração, e nesse momento fica decretado o fechamento de salas de cinema, teatro, vernissages, lançamento de livros, concertos, circos, shows e festivais”.

Em números, o setor cultural ocupava, em 2018, mais de 5 milhões de pessoas, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), representando 5,7% do total de ocupados no país e movimentou R\$ 226 bilhões em 2017 (CÓRDULA, 2020).

Assim, esse texto procura relatar o cotidiano dos artistas, em especial, às artistas mulheres, por entender a necessidade de se ampliar o espaço de voz, escuta e de reflexão. Além disso, partir da experiência de mulheres que vivem das suas práticas artísticas, dos seus processos criativos e da sua relação com seus públicos.

As artistas dos diversos campos disputam espaço de reconhecimento e autonomia no fazer artístico. Mesmo com carreiras consolidadas, muitas destas mulheres ainda convivem com a dinâmica dos muitos papéis sociais que representa, como artista, mulher, mãe e profissional.

Há, na atualidade, uma crescente tendência por fazer valer um olhar cada vez mais apurado da mulher e sem as restrições vindas pela diferença de gêneros. Num mundo dividido em opostos feminino e masculino e conseqüentemente dividido em poder que disso demanda, a produção literária e artística em geral fica inevitavelmente carregada de pontos de vista e olhares dominantes, que caracteristicamente são masculinos. (BAÚ, 2005, p. 117)

A cultura permite recombinações que promovem novas práticas que se diferenciam conforme as condições e o estado em que o artista está. Neste sentido, o feminino aparece com um olhar que reflete a valorização das mulheres como agentes culturais.

As mulheres estão construindo e conquistando seus projetos profissionais no mundo das artes. A atividade poética, que produz o poema antes que ele seja escrito, é também concebida como um processo de *fabricação*, como também qualquer outra obra de arte. Esculturas, escritoras, pintoras, desenhistas, bailarinas, atrizes, cineastas, poetisas, fotógrafas contribuem hoje ativa e efetivamente no mundo do trabalho com suas produções artísticas, publicações, livros, *vernissages*, fotos, pinturas, esculturas, filmes, espetáculos de dança e teatro. (LAMAS, 1995, p. 19)

Ao mesmo tempo em que imagina que no campo das artes e da cultura as mulheres teriam seus papéis laborais apropriados de forma mais naturalizada, se observa um espaço ainda dominado por homens, cabendo às mulheres papéis secundários e ainda exposição ao assédio.

Entretanto, diante de todas as dificuldades enfrentadas, há um aumento significativo de mulheres que se dedicam ao campo das artes e cultura.

A mulher artista foge ao olhar patriarcal, que não a aprisiona nem a domina, pois o fato de querer algemar seu imaginário é uma forma de tentar anulá-la e não permitir que expresse sua visão de mundo. Escancara através de sua obra desejos, lutas, mágoas, e denuncia o regime masculino. Com sua arte abre espaços políticos, um novo poder, um questionamento, uma dissonância nos papéis postos, desvelando um novo papel de plena cidadã, consciente e participativa. A arte é um ato político, pode metamorfosear o mundo. Passa a haver uma inserção consistente e consciente da mulher na sociedade, pois suas obras têm um significado sócio-histórico, que transmite para as pessoas uma recriação do real levando-as à reflexão/ação/mudança. Isto porque há uma ruptura das representações sociais. (LAMAS, 1995, p.20).

Nesta busca de representação dos múltiplos papéis sociais com um olhar sobre o campo das artes, este artigo procurou apresentar quatro artistas brasileiras das áreas do: audiovisual, teatro, artes plásticas e música. Para tanto, apresentaremos em três partes: vida e prática artística antes da pandemia, durante e expectativas para o período pós pandemia.

Como metodologia utilizou-se de uma pesquisa qualitativa a partir de entrevistas semi-estruturadas, além do método de história de vida em que a artista foi convidada a narrar de maneira ampla e sequencial, suas experiências relacionadas à carreira. Isso possibilitou o contato com os significados, os sentimentos e as dinâmicas sociais destas artistas ao longo de seus relatos. Assim, foi possível conhecer as motivações e consequências dessas escolhas e experiências, sob o ponto de vista da profissão de artista. (SAMPIERI *et al*, 2006).

A seleção das mulheres artistas se deu por conveniência por acompanhar a trajetória das artistas, para o processo de análise houve a separação por temas e o agrupamento das falas a partir deles.

Essas entrevistas foram realizadas pelo aplicativo GoogleMeet com média de uma hora de duração e foram gravadas com autorização das entrevistadas.

Quem são e como foram as suas trajetórias artísticas

O artista apresenta uma relação vocacional com seu trabalho, em virtude da sua expertise e do seu sentimento de paixão pela prática artística associados para a elaboração de uma determinada obra/produto cultural. Para Alves (2012), a carreira do artista requer maior flexibilidade e mobilidade pelo fato que este profissional orientar sua trajetória profissional simultaneamente à sua produção artística, sendo o que mobiliza o artista em sua criação é a demanda que possui pela suas obras.

Sennet (2009) ao referir-se ao artífice e seu desenvolvimento profissional, mostra que desde a antiguidade à medida em que o artífice desenvolvia habilidades técnicas, ele passava a receber solicitações de trabalhos, e assim dedicando-se a este ofício, que com a técnica vai aprimorando o processo criativo.

Fazendo alguma coisa acontecer mais de uma vez, temos um objeto de reflexão; as variações nesse ato propiciador permitem explorar a uniformidade e a diferença; a prática deixa de ser mera repetição digital para se transformar numa narrativa; movimentos adquiridos com dificuldade ficam cada vez mais impregnados no corpo; o instrumentista avança em direção a maior habilidade. (SENNET, 2009, p. 181).

Outra característica marcante da dinâmica de trabalho dos artistas é estruturar seu trabalho por projetos (ALVES, 2012), sendo que muitas vezes são projetos simultâneos em que é determinante para o artista ser leal à sua identidade profissional. Existe uma dinâmica em que o artista determina sua produção alinhada com sua satisfação pessoal e a partir daí com um resultado que satisfaça os consumidores desta obra artística.

Conhecendo um pouco mais sobre a dinâmica profissional das artistas, fez possível conhecer seus cotidianos e suas trajetórias a fim de se compreender as mudanças necessárias para se viver, conviver e produzir artisticamente durante uma pandemia. Neste sentido, serão apresentadas as histórias de quatro artistas: Lais, Lydia e Roberta Carvalho, Roberta Oliveira.

Laís, residente em Santo Amaro (BA), tem 31 anos, é curadora de festivais de cinema, cineasta e atua com produções em audiovisual.

Em relação a sua trajetória, Laís iniciou seu percurso de formação técnica na faculdade em Cinema e Audiovisual da Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB), depois tornou-se especialista em Cidadania e Ambientes Culturais pela mesma instituição e seguiu para o mestrado em Imagem e Som na Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). Durante todo esse período sempre buscou uma relação bastante próxima entre a prática e academia. Sua primeira experiência profissional ocorreu em 2012 quando diariamente produzia e promovia vídeos durante uma campanha eleitoral. Atualmente produz vídeos institucionais, documentários, participa como curadora em festivais e mostras de cinema, destacando sua participação no Cachoeira DOC.

Lydia, residente em Belo Horizonte, bailarina e atriz, 58 anos, integrante do Grupo Galpão de teatro. Sua trajetória começa em uma família ligada às artes: filha de musicistas, iniciou sua prática artística aos 12 anos na escola de dança Trans-Forma Grupo Experimental de Dança fundada pela sua tia Marilene Lopes Martins, a Nena. Aos dezesseis anos começou a dar aulas de dança e seguiu sua trajetória como bailarina, coreógrafa e, em vários grupos, como assistente artística e de direção. Dentre eles, trabalhou dez anos no Grupo Trans-forma, depois na Companhia de Dança do Palácio das Artes e no Grupo Primeiro Ato, quando foi convidada a substituir uma atriz no Grupo Galpão que entraria em licença maternidade. Os seis meses inicialmente previstos como atriz convidada se transformaram em vinte e seis anos completados em 2020.

Lydia tinha uma dinâmica intensa de trabalho no Grupo Galpão antes da pandemia, com uma média de 70 a 100 espetáculos por ano, em longas turnês, principalmente fora de

Belo Horizonte. Mesmo quando ficava em sua cidade, trabalhava oito horas por dia, contando o tempo dos ensaios e apresentações, além de suas responsabilidades pela parte técnica: coordena os responsáveis pela luz, som, cenotécnica e a organização do espaço teatral em si. Ela explica que os doze atores do grupo são sócios e diante disso, possuem outras funções, como atividades administrativas, de comunicação, planejamento, produção entre outras.

Roberta Carvalho é paraense e atualmente reside em São Paulo. Durante o período universitário em Belém aproximou-se das artes visuais, ao participar de exposições de artes pela cidade. Passou a experimentar intervenções artísticas a partir de projeções de imagens na rua e percebeu que projeções nos espaços urbanos interferem no fluxo da cidade ao provocar as pessoas a vivenciar a arte. Com essa percepção, decidiu aprofundar-se na técnica das projeções nas arquiteturas e ruínas de Belém, compreendendo o trânsito dessas imagens na cidade e as questões que isso provocava, e neste percurso na cidade da imagem que se desloca e assim, Roberta encontra as árvores como suporte de projeção começando da relação entre arte, homem e natureza.

Roberta Carvalho realizou uma oficina com jovens ribeirinhos na ilha de Combu e fez as projeções do Projeto Simbioses, em meados de 2007. Naquele momento o projeto ganhou uma dimensão, não somente plástica e visual, mas conceitual e micropolítica, pois passou as imagens dos ribeirinhos nos lugares que habitavam, trazendo valorização da identidade, saber local, resistência, entre outros olhares.

Em 2013 Roberta Carvalho criou o festival Amazônia Mapping de macro projeções nos espaços urbanos de cidades amazônicas que está na sexta edição. O Festival dá voz aos discursos da Amazônia para a arte-mídia urbana e proporcionando um espaço formativo e de replicação desta linguagem artística.

Roberta Oliveira, é paulista e começou a cantar em 1999 em um bordel em Campinas que sua mãe era proprietária, assim, mesmo sendo um prostíbulo, a vivência no bordel era afetiva e familiar, pois cantava-se para alegrar a mãe com suas músicas preferidas. Nessa época também era educadora social no projeto Bate-Lata pelo qual trabalhou em vários locais estados do Brasil como Goiás, Mato Grosso, sul do estado de São Paulo até ser transferida para a capital. Roberta Oliveira passou a trabalhar na Vila Madalena, zona boêmia da cidade paulistana e reduto do samba, começando a sua carreira em 2004. Vale ponderar que a saída de Campinas estava vinculada ao assassinato da mãe no bordel, pois um dos participantes do crime era menor de idade, público do projeto social em que Roberta estava vinculada. Nesse momento ela percebeu que não teria distanciamento para atuar com os jovens.

Roberta Oliveira trabalha com a matriz africana da música, como os cantos dos terreiros, os cantos da senzala, os cantos dos escravizados. Na Vila Madalena conheceu a velha guarda do samba paulistana, e as histórias de vida deles, que se aproximavam muito da sua própria história

A dinâmica do trabalho com o samba era bastante corrido, segundo Roberta Oliveira, pois ela só recebe com o que produz, e o trabalho artístico é um trabalho de contato, de articulação, com as casas de show, com os músicos e produtores, além da busca por editais de fomento.

As quatro histórias de vida apresentadas inspiram a refletir sobre os espaços das artes e do trabalho artístico das mulheres em cidades e condições tão próprias, despertando para as oportunidades e dificuldades vividas que permitiram os aprimoramentos das técnicas destas artífices.

Entretanto, com a pandemia, todas as atividades planejadas para 2020 são colocadas em xeque com adiamentos das agendas de trabalho, inseguranças na entrada de recursos financeiros, revisão dos modos e locais de trabalho, e sobretudo necessidade de se reinventar em um espaço criativo de isolamento.

Processo criativo durante a pandemia

É sabido que desde março de 2020 o Brasil passou a conviver com o vírus da Covid-19 e com isso muitas medidas sanitárias foram tomadas a fim de minimizar os riscos de contágio e de preservar a vida da população. Entre as medidas tomadas, decretou-se o fechamento de espaços comerciais, mas também artísticos como cinemas, teatros, casas de show, galerias de arte, centros culturais, além das recomendações de isolamento das pessoas em suas casas. Isso tudo fez com que em um primeiro momento as produções artísticas parassem. Mas, depois deste primeiro instante, novos arranjos culturais e práticas artísticas passaram a ser vistos por meio eletrônicos, como: *lives*, visitas virtuais de museus e galerias de artes, espetáculos, festivais, leilões de artes, criação de novos conteúdos para redes sociais, entre tantos outros exemplos.

É neste espaço temporal em que a emoção, a insegurança e a incerteza precisam ser compreendidas como parte do processo criativo. Se a atividade artística, era marcada pela dicotomia do “lado encantador do aprofundamento e da realização de si mesmo, mas também o lado sombrio da concorrência, das diferenças espetaculares do sucesso, bem como das desigualdades que produzem essas diferenças” (MENGER, 2005, p. 8), na pandemia as diferenças ficaram mais marcantes.

Tentando compreender as mudanças durante a pandemia, Laís relatou que está ansiosa e com muitas dificuldades de concentração para execução do trabalho, principalmente quando demanda a criatividade.

Mesmo apontando que seu trabalho tem uma característica de ser solitário, uma vez que ela capta as imagens e edita os vídeos de forma isolada, o produzir durante a pandemia aparece como um grande dificultador por conta de todas as questões que estão por trás do processo de criação.

Às vezes me sinto paralisada, sem vontade de fazer as coisas, mesmo sabendo que tenho muito a fazer, uma coisa simples leva mais tempo do que ocorreria em uma situação anterior

Lais está dividindo suas horas de trabalho em quatro projetos durante a pandemia. O primeiro é o apoio na produção do Cachoeira DOC, que é o festival de documentários em Cachoeira (BA) e que deveria correr em maio de 2020, porém por conta da pandemia não tem data confirmada para ocorrer.

O segundo é um documentário institucional para Universidade Federal do Recôncavo Baiano sobre os Empreendimentos da Agricultura Familiar e economia solidária financiados pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR). Ela também captou imagens de uma festa religiosa chamada Bembé do Mercado ocorrida sempre no mês maio, fundada em 1898 por João de Obá para celebrar o fim da escravidão no país. O registro da festa este ano, mesmo no meio da pandemia, ocorreu por causa da aprovação da proposta enviada ao edital Calendário das Artes, lançado pelo governo do estado da Bahia.

Fiquei com muito receio de fazer a coleta das imagens, mas como eu tenho forte relação com a festa, que frequento há muito tempo e já havia me comprometido, acabei filmando os festejos.

Outro trabalho em desenvolvimento é participação da curadoria de um festival de mulheres cineastas em que compartilha a seleção com mais três curadoras. Em relação a essa atividade, Lais ainda apontou a dificuldade em se concentrar para assistir e avaliar os filmes desta mostra.

Em relação aos recursos financeiros, ela não conseguiu acessar o auxílio emergencial do Governo Federal e tem vivido ainda dos recursos provenientes do trabalho vinculado ao Festival Cachoeira DOC, que mesmo sendo adiado ainda manteve a remuneração da equipe que estava trabalhando.

Lais relatou que todos os profissionais do audiovisual que ela conhece estão com dificuldade em acessar o auxílio emergencial, ao mesmo tempo que têm esperança da Lei Aldir Blanc (Lei n.14.017/2020), para conseguirem minimamente seu sustento. Para os profissionais do audiovisual outras formas de captação de recursos durante a pandemia foram as participações em editais específicos como o do Netflix e do Itaú Cultural, além de editais públicos como o Governo do Estado da Bahia, porém ela até agora não conheceu ninguém que havia sido contemplado.

Em relação ao uso de novas tecnologias no audiovisual ela afirma que continua usando as mesmas tecnologias que ela usava antes da pandemia, porém houve a expansão do diários de artística (não entendi) como produto artístico e que isso tem sido uma linguagem bastante desenvolvida pelos artistas para recorrer aos editais abertos.

Já a experiência vivida por Lydia na pandemia representa um recorte geracional. Segundo ela, o fato dos atores do grupo terem mais de cinquenta anos configurava um distanciamento das redes sociais, como Facebook e Instagram. Relatou que primeiro houve um susto e a expectativa de quanto tempo o isolamento iria durar: um mês e meio, dois meses, três meses ...

A gente ainda foi vivendo com a perspectiva de antes do fim do mundo. Antes do mundo acabar. Era nossa noção de mundo. A gente esperava voltar para aquele mundo quando tudo acabasse.

Assim foi vivendo com uma perspectiva controlada, mas depois de duas semanas de distanciamento, começou a estruturar uma forma de articulação para reunir os atores, pois teriam uma estréia de espetáculo e não poderiam “esfriar”. Além disso havia uma sensação de que “se não estivessem presentes na vida das pessoas (...) era como se não existissem, precisavam estar nas mídias, estar nas redes, estar online, tem um pouco a necessidade de estar em um lugar, de marcar presença”. E Lydia fez esse movimento para inventar novas possibilidades, preocupada com o público fiel e com as duas empresas patrocinadoras.

Aos poucos foram fazendo descobertas e criando novos produtos, como o filme-documentário “Éramos bando”, *stories* no Instagram conduzido aos domingos por um ator do Grupo, leituras de poemas dos espetáculos do Galpão, convocação pública de histórias de confinamento, divulgação de casos do Galpão que chamará Pausa para o Café, disponibilização de conteúdos das peças pelo Youtube, entre tantas outras iniciativas. Fez-se necessário entender as linguagens necessárias para a comunicação nas redes sociais. Lydia afirma que “não foi apenas uma redução de espaço físico, mas também de tempo, pois tudo é diferente”.

Lydia apontou que não há expectativas de voltar em 2020 para os palcos, pois não seria possível colocar tantas pessoas juntas nas ruas e nos teatros em um cenário com poucas ações para vencer a pandemia. Assim o uso das tecnologias e das redes sociais são os meios possíveis para se conectarem com o público, se manterem vivos na memória e na vida das pessoas e dessa forma, se manterem vivos como artistas.

Em relação aos recursos financeiros, com os patrocínios de 2020 garantido, o Galpão propôs adaptações daquilo que seria oferecido como produtos culturais desenvolvidos. O fato ter o patrocínio deu tranquilidade ao grupo para manter seu processo criativo, inclusive se predispondo a um diálogo aberto com os parceiros sobre as possibilidades de atuação. Porém, ainda não há clareza como serão os financiamentos culturais e patrocínios no futuro.

Roberta Carvalho conta que teve um momento silencioso, dando uma pausa por um tempo, mas voltou a produzir, fazendo projeções de dentro de casa. Partiu da metáfora de que a janela é um lugar de conexão do mundo e com outras janelas, tentando articular questões que já estavam sendo pesquisadas com as questões que está passando agora. Fez projeções

nas lives da Ayla, sua companheira e cantora, está participando de uma residência artística no AVXLab, continua desenvolvendo o projeto com o uso de realidade aumentada no projeto Amazônia Aumentada, para fazer intervenções em imagens pela rede. Além da coordenação da programação de 2020 do Festival Amazônia Mapping e do Festival M.A.N.A! que é um festival de arte e feminismo de Belém.

Roberta relata que um ponto positivo da pandemia foi a grande visibilidade das projeções, tornando-se uma linguagem muito potente para demarcar os posicionamentos vivenciados nesta pandemia, além das redes sociais para se conectar com as artes.

As projeções nesse período da quarentena tomaram conta inclusive dos noticiários. Você tinha matéria do New York Times com imagem de amigos meus projetadas aqui no centro e São Paulo. Várias matérias mostrando as projeções como forma de comunicação e reflexão também com as coisas que estão acontecendo agora com frases, com inquietações, com questionamentos, com críticas a questão macro que estamos vivendo.

Observou neste período de isolamento as criações artísticas que refletissem a vida na pandemia, como sequências de imagens cotidianas dos artistas, uso de novas técnicas, novas plásticas e novas tecnologias no desenvolvimento das obras e performances, ou ainda por exemplo, a realização de *lives* com criação de espaços e imagens tridimensionais.

Uma angústia trazida pela Roberta Carvalho é não prever como será o campo da arte pós pandemia, pois tem uma questão macropolítica e a questão da aglomeração de pessoas. Os artistas estão sem entender, e ela em especial, sem saber como irá fazer suas projeções. Suas últimas experiências do Festival Amazônia Mapping reunia três mil pessoas para assistirem nas ruas as projeções em Belém.

Em relação aos recursos financeiros, Roberta Carvalho explica que teve que se adaptar, pois já possuía uma agenda de oficinas, festivais e projeções que foram todas canceladas ou adiadas. Buscou alternativas em projetos de *design* e em projeções financiadas por empresas.

Em relação a possibilidade de auxílio emergencial aos artistas por meio da Lei Aldir Blanc (14017/2020), Roberta Carvalho reforça que a lei vem atrasada, mas que reflete o reconhecimento de uma realidade em relação às artes e a sociedade. Também afirma que o recebimento destes recursos ajudará a maioria dos artistas, pois dentro da especificidade dos seus trabalhos fica difícil conseguir outras formas de renda.

Precisa se entender a arte como elemento fundamental da nossa sociedade e uma lei como essa é uma forma de reconhecer isso.

Roberta Oliveira relata que durante a pandemia toda a renda da casa vem do marido que continua trabalhando, porém segundo ela, mesmo neste momento continua tendo uma vida dinâmica pois o canto tem um papel fundamental, inclusive sendo uma forma de prazer.

Roberta está lançando um EP (*extended play*) com o Bando de Lá, sua banda, optando que em cada mês saísse um single, além de iniciar *lives* semanais para conversar sobre samba, e com isso entender o ritmo a partir das pessoas que o fazem, neste sentido, considera este momento como uma *live* afetiva.

As *lives* ajudaram a Roberta Oliveira a sair de um momento de isolamento, pois agora se enfeita para estes encontros, se planeja, arruma a casa já que está recebendo virtualmente as pessoas em sua casa.

E para mim, eu acho que samba só se dá na integração. Roda. Não dá para fazer roda sozinho, né? O mais legal do samba é a roda.

Além dessas *lives*, Roberta Oliveira irá se apresentar com o Bando de Lá virtualmente pelo Instituto Favela da Paz, onde o cachê será distribuído para o grupo, além de doarem parte dele para o projeto O Amor Agradece, destaca que desde março não há apresentação do grupo, e todos os integrantes estão fazendo atividades alternativas para levantar recursos, como trabalhar de pedreiro, de edição de vídeos, de produção de comidas, entre outros.

A maior angústia para Roberta Oliveira é o medo da morte e da perda de alguém querido, e essa pandemia tem trazido este sentimento para seu cotidiano, pois é revertido numa questão governamental e numa falta de apoio social.

Roberta Oliveira afirma que aprendeu usar as tecnologias de forma diferente durante a pandemia, aprendendo a fazer *lives*, a usar novos aplicativos e também iniciou a participação em um programa de rádio web “Baú do Samba” todo domingo. Assim, passou a usar a voz para passar informação e afeto, além de usá-la apenas para a música.

Eu sempre fui ligada na internet porque era um jeito de divulgar meu trabalho. Afinal de contas, eu não tenho assessora, não tenho secretária, não tenho produtora. Então tenho que me virar e a melhor forma de fazer isso é dominar esses recursos que a gente tem que usar a nosso favor.

O que se percebeu em todos relatos foi a necessidade de um tempo de sofrimento que passou a ser deslocado para as condições que possibilitariam uma normalidade, e a normalidade passou a ser “considerada um enigma”, (DEJOURS, 2012, p. 152).

Sendo assim, neste enigma as artistas começaram a produzir com novos processos de trabalho, novos usos de tecnologia e de redes sociais, contudo, a incerteza do retorno financeiro, foi ainda mais uma força de impulso para as mudanças relatadas.

As redes se tornaram um espaço muito importante de ser ocupado pelas artes. Agora a gente se deparou com a oportunidade de se conectar com as redes porque agora as nossas oportunidades são as redes. (Roberta Carvalho)

Tem esse outro lado que está borbulhando por dentro. Que a gente não sabe o que fazer. Não é só ler um livro, ver um filme. A gente tem que produzir. Esse bichinho que fica querendo sair o tempo todo. E tem que sair de alguma forma: uma cena, uma leitura, um texto, um personagem, um experimento, uma performance, uma música.. (Lydia)

Cultura e Artes na pós-pandemia

(...) agarrados à certeza dos nossos conhecimentos, à previsibilidade do futuro já não mais capaz (como ao longo da história da humanidade) de nos assombrar com sua imprevisibilidade. É a ginástica de conviver com a incerteza, de estar no desconhecido. Essa percepção tem óbvias implicações psicológicas que aqui não posso nem acenar, mas, o que quero levantar (sem chance de aprofundar), é que o hábito de conviver com a incerteza alude a uma mudança de visão de mundo que, faz décadas, as novas ciências anunciam: em vez da racionalidade linear, absoluta, supostamente capaz de prever, dominar e controlar o futuro, que separa o ser humano da natureza e desencanta o mundo, contemplamos a complexidade do real, sua interconexão e racionalidade circular e relacional, e as novas características do conhecimento (GIANELLA, 2020, p. 95).

Ao pensar sobre o que se espera do “pós-pandemia” o que se observa é um conjunto de desejos e medos daqueles que querem voltar a decidir e compartilhar as escolhas do seu dia-a-dia.

Gianella (2020) provoca que um cenário que deveria ser valorizado, seria o traz o princípio do Comum como orientador do caminho a se construir e da condição de interconexão planetária enquanto sociedades e cidadãos.

ao falar de Comum, apontamos objetos materiais e imateriais: o ar, o solo, os oceanos, o próprio planeta.... mas também, a cultura, o conhecimento humano, as artes. Cada um desses “objetos” (se é que eles possam ser considerados meros objetos), só se torna Comum dependendo da lógica a partir da qual ele for governado, gerido, usado. Essa lógica, longe de ser exclusivamente técnica, é permeada pela interconexão de dimensões múltiplas: pelos vínculos identitários e afetivos entre as pessoas e os recursos, pelas regras culturais, pela história, pelos saberes locais construídos ao longo dessa história (GIANELLA, 2020, p. 97).

Nesta busca do Comum, as artistas vão construindo ainda de forma imaginativa como será o futuro e de que forma as suas artes se encaixarão nele.

Laís parece bastante esperançosa de que a pandemia e os movimentos contra o racismo motivados pelo assassinato de George Floyd nos Estados Unidos possam reverter o modelo tradicional do audiovisual. Ela considera que é um campo ainda bastante machista e que privilegia relações de parentesco e de interesses que não são necessariamente são

profissionais. Em sua perspectiva, os movimentos de resistência potencializariam uma transformação e com isso uma democratização dentro do audiovisual.

Laís contou que as mulheres no audiovisual iniciaram historicamente suas trajetórias na edição pois o trabalho era “*costurar e colar*” os filmes mantendo ali um papel menos autoral e mais operacional da produção de cinema. Além disso, ela indica a televisão como um espaço mais democrático em relação a gênero onde há o reconhecimento de muitas roteiristas, diretoras de arte e diretoras de novela.

Vale reiterar ainda que Laís assume que o campo do audiovisual desde o golpe da presidente Dilma anda estagnado, com pouca produção e poucos recursos públicos voltados a esse tipo de arte sendo que durante a pandemia ela desconhece qualquer profissional que tenha conseguido novos trabalhos com recursos públicos.

Já em relação às adaptações dos espetáculos teatrais, sabe-se que elas serão necessárias, não só fisicamente com a redução e espaçamento das cadeiras, mas também nas dinâmicas do palco. Lydia relata que o espetáculo que iria ser estreado pelo Grupo Galpão em abril e que foi adiado, era formado por sete atores que atuavam e se movimentavam no palco como um coletivo e diante deste cenário já é sabido que terão que mudar, levantando dúvidas como: vão reduzir atores no palco? Vão reduzir atores na peça? Mas uma coisa é certa, peça será completamente diferente a que seria estreada em abril de 2020, então as incertezas ainda estão pairando sobre a cena teatral no futuro físico e criativamente.

A gente fica pensando na trajetória. Putz. Tudo o que eu fiz. Era isso que eu queria fazer? Agora prá frente como é que vai ser? A gente tá nesse momento de pensar, repensar, de planejar, de jogar os planos fora. De mudar o jeito de pensar como artista, como pessoa, como cidadão, como família, como amigo... tudo, né? Tudo agora é outra coisa.

Roberta Carvalho espera que na pós-pandemia, alguns equívocos sejam ressignificados, como a aceleração da vida cotidiana, e possui algumas utopias de mudança, que se contrabalança com a possibilidade de voltar a vida como ela estava. Mas uma coisa que Roberta Carvalho pontua é que a arte feita da forma em que se conhecia não será mais possível, porém também desconhece quais serão seus novos formatos.

Roberta Oliveira projeta que no pós pandemia ela possa festejar três dias seguidos, saindo de bar em bar, comemorando. Ela relembra rindo de quando decretaram o fim da escravatura muitas mulheres negras foram presas bêbadas festejando. Ela diz que quer ser como uma delas. Já sobre o trabalho, deseja lançar seu EP presencialmente, para materializar o trabalho do grupo no último ano. Diz acreditar na humanidade e que a pandemia pode ajudar a rever os papéis sociais, tendo mais solidariedade, afetividade e empatia, já que a arte educa e o samba dá o tempero para isso.

E neste espaço de desejo e dúvidas que o futuro das artistas vão sendo traçados, trazendo sua arte nas perspectivas políticas, operacionais e criativas. Em que o desconhecido dará lugar ao vivido muito em breve.

Este período de pandemia, foram para as quatro artistas, em um primeiro momento, um “choque”, ou seja, fez-se necessário que elas se resguardavam para que pudessem começar a pensar em novas formas de produzirem criativamente e depois deste período passarem a compreender a necessidade de construção de novas formas de trabalho e relacionamento com seus públicos, parceiros e investidores.

O que aparece para as artistas é que a maneira de perceber o tempo é totalmente diferente, se antes imaginava-se que ficar em casa seria a chance de se aumentar de tempo livre para fazer o que seria necessário e estava atrasado, na prática, o que se viu foi que a produtividade e o rendimento do tempo se deram de outras maneiras que não ainda não estão bem compreendidas.

A relação com a tecnologia surge em todas as entrevistas, tendo a tecnologia não só pela forma de divulgação de conteúdo, que acabava sendo um uso mais conhecido, mas como forma de conexão neste momento pandêmico e como instrumento para o trabalho e sim, além das redes constituídas a partir disso.

As incertezas do futuro têm causado bastante insegurança em relação ao trabalho artístico, sobretudo em como será a fruição do mesmo, pois para as artes é necessário público e público junta pessoas, situação que não se sabe quando terá oportunidade de acontecer novamente.

Um ponto que foi despertado a partir da escuta das artistas refere-se a prática artística como uma prática das emoções. Lutz e Abu-Lughod (1990) propõem compreender as emoções no sentido de discutir os processos sociais pelos quais as emoções são produzidas, reproduzidas e “usadas” no cotidiano.

Para tanto, é na vivência da prática artística, com a relação mediada entre a criatividade e a sociedade que as emoções se expõe, quando as conexões que por ora se conheciam são enfraquecidas, implicam em novas emoções e por consequência nos modos de se fazer e de se viver a arte.

Em relação a questão da mulher no campo das artes, o que se observou foi que cada uma lida de forma muito particular, a maternidade aparece sem muito peso, pois apenas duas entrevistadas possuem filhos, e estes já estão crescidos, devendo em estudos futuros ampliar as mulheres entrevistadas a fim de coletar mais relatos de experiências vividas pelas artistas mulheres.

Por fim, estas entrevistas permitem observar como estas artistas percebem o trabalho como resistência, na exemplificação do resgate das tradições, seja ela nas rodas de samba, no registro de festas tradicionais, na aproximação da tecnologia com os povos ribeirinhos e a natureza. Por conseguinte, a arte é resistência, e estas mulheres militam pela legitimação deste espaço crítico de processo artístico.

Referências

ALVES, A. B. Um estudo sobre a jornada profissional do artista e as teorias de carreira. **Revista Pensamento & Realidade**. São Paulo, vol. 27 n. 4, pp. 71-90, 2012.

BAÚ, S. E. C. Novo olhar ao feminino da exploração da natureza à exploração do corpo. **Revista Brasileira Multidisciplinar**. Araraquara, n. 16, pp. 117-120, 2015.

CÓRDULA, A. Quarenta dias em suspensão. *In*: CASTRO, D.; DAL SENO, D.; POCHMANN, M. (org.) **Capitalismo e a Covid-19**. São Paulo: 2020, pp. 74-84.

GIANNELLA, V. O comum e a gestão social do pós-pandemia. **NAU Social**. Salvador, vol.11, n.20, pp. 91-99. mai/out, 2020.

DEJOURS, J. C. **Trabalho vivo**: Sexualidade e trabalho (Tomo I). Brasília: Paralelo 15, 2012.

LAMAS, B. S. Mulher artista: cidadã do universo? *Psicologia: ciência e profissão*. Brasília, vol.15 no.1-3, pp. 18- 21, 1995.

LUTZ, C.; ABU-LUGHOD, L. *Language and the politics of emotion*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

QUEIROZ, I. A. A arquitetônica da esfera política-cultural brasileira nos enunciados do Sistema Nacional da Cultura. Tese (Doutorado) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

SAMPIERI, R. H. *Metodologia de pesquisa*. São Paulo: Ed. Mc Graw Hill, 2006.

SENNETT, R. **O artífice**. Rio de Janeiro: Record, 2009.

O ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL E A PANDEMIA DA COVID-19: RISCOS E CONDICIONANTES EM UM CENÁRIO DE CRISE

Fabiano Santana dos Santos – UFAL

Luciano Mendes – Esalq/USP

Introdução

O processo histórico de formação das primeiras instituições de ensino superior no Brasil foi demorado e contra a vontade dos colonizadores. Temendo uma independência cultural e econômica, Portugal frustrava toda e qualquer tentativa de constituição de escolas desse formato no país. Para os portugueses, uma educação desse nível representava uma ameaça à subordinação política e econômica que o Brasil tinha com relação à corte, sendo privilégio apenas de uma pequena elite que podia realizar os estudos na Europa, essencialmente em Coimbra. Assim, por mais de um século os portugueses exerceram influência na formação das elites locais, sendo a educação baseada nos seus interesses, tendo como pano de fundo a manutenção do controle e poder sobre a população, situação que resultaria também no subdesenvolvimento e na dependência do capital estrangeiro.

Demorou muito tempo para que surgissem as primeiras escolas de ensino superior do país, sendo, na verdade, cátedras isoladas com o objetivo de formar profissionais em determinadas áreas. Apenas em 1808, com a criação da Escola de Medicina da Bahia, verifica-se uma significativa pressão para que novas escolas e novos cursos fossem criados, sendo um determinante na formação política das elites no período do Império.

Passados séculos, o que se vê ainda é uma perpetuação da influência política e econômica no delineamento do ensino superior no Brasil, tornando essa área um nicho atrativo para os mais variados investidores. Na década de 1990 grandes grupos educacionais, essencialmente de capital estrangeiro, ampliaram sua participação em todo o território nacional, elevando substancialmente a quantidade de instituições educacionais privadas, porém reduzindo na mesma proporção a qualidade do ensino. O “boom” desenfreado de matrículas não demorou muito para apresentar suas nefastas consequências. O aumento na inadimplência e a forte concorrência do setor desencadearam uma crise que não estava prevista. É nesse momento

que o Estado surge como “salvador” do ensino privado e cria políticas públicas isentando tais instituições de diversos impostos e obrigações fiscais.

Como todo investimento privado, as instituições de ensino superior são obrigadas a gerar lucro para seus acionistas, devendo o modelo de financiamento ser revisto em casos de mudança drástica no cenário local ou global que impeçam a manutenção ou ampliação da arrecadação. Tais resultados negativos puderam ser observados em duas situações recentes: a crise desencadeada pelo mercado imobiliário norte-americano a partir de 2008 e a atual pandemia da Covid-19, cujos primeiros casos puderam ser identificados na China em dezembro de 2019.

No cenário atual, os sucessivos decretos de quarentena promovidos pelos estados têm resultado em impactos diretos para a educação como um todo, em especial para as instituições de ensino superior (IES) públicas e privadas. Nas IES públicas, o grande debate envolve, dentre outros motivos, a falta de infraestrutura tecnológica e logística para o retorno das aulas, uma vez que um quantitativo expresso de discentes carece de recursos mínimos para acompanhar as aulas de forma *online*. Já nas instituições particulares a questão está diretamente relacionada com a queda na arrecadação e, conseqüentemente, a capacidade de gerenciamento das despesas. Desse modo, é notório que exista uma pressão maior para a retomada das atividades nesse último. A crise tende a resultar em um contexto futuro mais grave com o anúncio do Governo Federal de uma possível suspensão de repasse às IES privadas de recursos destinados à manutenção de políticas públicas voltadas para esse setor.

Dessa forma, esse capítulo tem o objetivo de identificar os riscos da pandemia para as instituições de ensino superior particulares no Brasil, estabelecendo uma relação com as políticas públicas implementadas pelo Estado direcionadas a esse setor. Para tanto, faz-se necessário estabelecer um breve resgate histórico a fim de identificar os elementos responsáveis pela ampliação dessa modalidade de ensino no país, com ênfase para as duas principais políticas públicas que proporcionaram o excepcional faturamento das empresas educacionais no território nacional a partir da década de 1990.

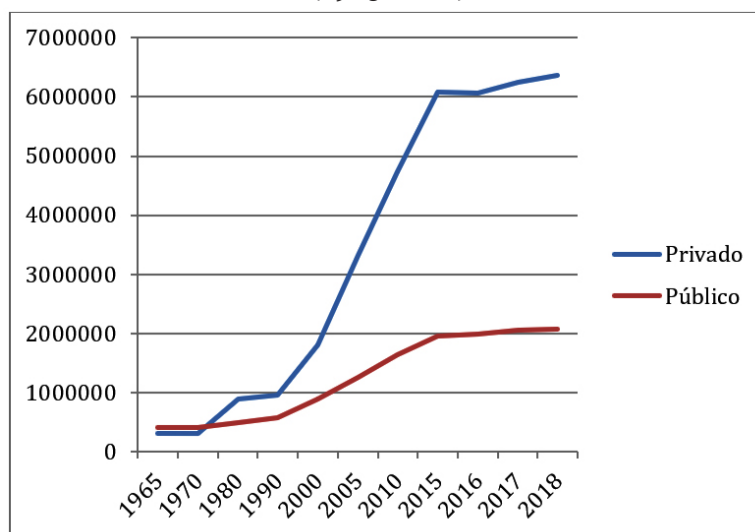
Os anos 1990/2000 e a expansão do ensino superior privado no Brasil

Durante toda a década de 1990 e início dos anos 2000, o Estado refuncionalizado, por meio das privatizações, toma proporções jamais vistas no país. Com a meta de acelerar o desenvolvimento tecnológico, tornando o país mais competitivo, a política liberal da época resulta em sérias transformações em todos os setores da economia. O Estado promove a ampliação de medidas fiscais que beneficiam diretamente empresários credores do Estado, como a flexibilização de remessa de lucro ao exterior e isenções de diversos impostos. Assim, amplia-se o processo de desoneração do Estado, com a privatização de pelo menos 500 estatais (CONCEIÇÃO, 2005). O neoliberalismo pautado na redução dos gastos públicos,

incentivo à liberdade comercial e circulação de capitais, e na privatização de empresas do Estado (SOUZA FILHO, 2011), recoloca o ensino superior no debate público.

Durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2003) a educação superior privada passou por um processo de excepcional expansão, saltando de 3.980, em 1998, para 9.147 em apenas quatro anos (INEP, 2005). No início dos anos 2000, o setor já era responsável por 69% das matrículas, representando um crescimento de 115% com relação à década anterior. Conseqüentemente, o ensino público declinou, reduzindo sua participação de 41,6%, em 1994, para 31%, em 2001 (DURHAM, 2005).

Gráfico 1 – Crescimento do número de matrículas no ensino superior público e privado no Brasil (1965-2018)



Fonte: INEP, 2019.

O aumento desordenado de faculdades e universidades particulares em todo o país gerou uma intensa disputa por matrículas de alunos – ou “àqueles que estiverem dispostos e em condições de comprá-la” (RODRIGUES, 2007, p. 77) –, barateando as mensalidades e comprometendo substancialmente a qualidade do ensino (ANDERSON, 2011). Assim, “os mercadores do ensino superior acabam por ser mais coerentes com o pensamento neoliberal sobre a educação, o qual proclama ser o mercado o ente regulador da qualidade do ensino” (RODRIGUES, 2007, p. 77). Entretanto, as conseqüências da concorrência no ensino privado foram além do fator educacional. Com a elevação do desemprego e a desaceleração da economia no início do século, muitos estudantes viram-se impossibilitados de arcar com as mensalidades. O resultado foi um aumento substancial da taxa de inadimplência em todo o Brasil. Somente no estado de São Paulo, em 2005, os estudantes que não estavam quites com o pagamento de mensalidades ultrapassavam 17% do total de matriculados, representando um aumento de 23% com relação ao ano anterior (SEMESP, 2005). A situação tomava contornos mais graves nas faculdades menores, em especial as localizadas no interior dos estados. Com a redução nas receitas e o aprofundamento das dívidas mediante os agentes financiadores,

a saída encontrada por tais IES foi a incorporação à grandes grupos educacionais, na sua maioria estrangeiros.

As últimas reformas educacionais empreendidas pelo Estado têm sido encaradas “pelos empresários como uma preciosa oportunidade de melhorar ainda mais as condições para os negócios educacionais, liberalizando e flexibilizando ainda mais o setor” (LEHER, 2005, p. 30). Além de “abrir as portas” das universidades públicas para o capital das multinacionais por meio de parcerias público-privadas, o governo tem facilitado a injeção de recursos estrangeiros nas IES privadas. Grandes conglomerados internacionais (como Adtalem, Cogna, Laureate, Whitney e Grupo Lusófona), por meio de parcerias estratégicas com empresas educacionais nacionais (como Anima, Cruzeiro do Sul, Unip, Yduqs, Ibmecc e SER Educacional), têm concentrado o “mercado” de ensino, expandindo suas filiais em todo o território brasileiro e criando franquias que geram um lucro anual de R\$ 32 bilhões por meio do pagamento de mensalidades dos seus mais de 6 milhões de alunos (GUILHERME e GLENIA, 2013; CASTRO, 2014; INEP, 2019).

O final da década de 1990 e início dos anos 2000 ainda foram marcados pelo surgimento de políticas e programas voltados para a manutenção e ampliação do ensino privado. Os dois principais mecanismos estatais utilizados em prol dos conglomerados educacionais foram o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), criado em 1999 no governo FHC e ampliado na gestão Lula, e o Programa Universidade para Todos (PROUNI), instituído em 2005.

O contexto de criação do FIES foi marcado pela redução nos gastos com o ensino público, com o sucateamento das instituições federais de ensino superior (IFES) e o estímulo financeiro à ampliação do ensino particular por parte do Estado. De acordo com Leher (2007), os acordos entre o Ministério da Educação (MEC) e o Banco Mundial resultaram na constituição da nova política para o ensino superior. Como forma de estimular a produtividade e tornar a universidade mais rentável, é lançado em 1992 o Programa de Crédito Educativo para Estudantes Carentes (CREDUC) – uma reformulação do Programa Crédito Educativo, de 1975. Mantido por recursos públicos e administrado pela Caixa Econômica Federal, o programa financiava entre 50% e 100% da mensalidade do estudante do ensino privado. Dessa forma, com a estratégia do empresariamento da educação (NEVES, 2002), o Estado fez ampliar o número de faculdades particulares em todo o país e reduziu os investimentos em ensino e pesquisa nas instituições públicas.

Com o objetivo de aprimorar o programa e corrigir falhas – em 1997 o índice de inadimplência do CREDUC era de 83% (BARROS, 2003) e em 2005, oito anos após a sua extinção, ainda existiam mais de 145 mil contratos ativos e R\$ 2,46 bilhões a receber (SOUZA, 2008) – o governo Fernando Henrique Cardoso implementa, em 1999, o FIES. Mantendo a proposta de subsidiar até 100% do curso, a diferença entre o novo e o velho mecanismo de financiamento é que no CREDUC as instituições de ensino recebiam os recursos em espécie, já no FIES eram disponibilizados créditos do Tesouro Nacional que poderiam ser trocados por dinheiro ou utilizados para o pagamento do Instituto Nacional de Seguridade Social

(INSS) (SOUZA, 2008). Como era de se esperar, o patrocínio do governo às IES particulares fez aumentar consideravelmente o número destes estabelecimentos, ávidos por fundos públicos. Diante do contexto exposto, não é exagero afirmar que a educação superior se transformou num grande e lucrativo negócio, alterando significativamente a sua função histórica e social de disseminação e produção do conhecimento, onde sempre procurou manter “com a cultura uma relação intrínseca que se manifesta numa possibilidade de reflexão que foge aos moldes do compromisso imediatamente definido pelas pressões de demanda e de consumo” (SILVA, 2001, p. 299).

Além do FIES, outra política pública educacional de imensa relevância para a expansão do ensino superior privado no país foi o PROUNI. Criado pela Lei 11.096/2005, o objetivo central do programa é a “compra” de vagas nas instituições particulares por meio da concessão de bolsas⁷⁴ para alunos provenientes de famílias de baixa renda⁷⁵. Alegando a insuficiência de vagas nas IES públicas para suprir a demanda de alunos, o governo adquire as mesmas das faculdades privadas por meio de subsídios fiscais que ultrapassavam R\$ 2 bilhões por ano – valor equivalente a mais de 1/3 do orçamento de todas as IFES (LEHER, 2004). Com isso, da mesma forma como ocorre com o FIES, o Estado contribui para o desenvolvimento do setor privado por meio de suntuosos valores em detrimento da criação de vagas nas instituições públicas. O resultado, mais uma vez, é a elevação das matrículas na rede privada, ultrapassando em muito o ensino público. De acordo com o último Censo da Educação Superior, com dados de 2018, 6,3 milhões de alunos estavam matriculados em instituições particulares, enquanto as IFES possuíam pouco mais de 2 milhões (INEP, 2019).

No PROUNI, a distribuição dos benefícios varia de acordo com o perfil das IES: com e sem fins lucrativos (1 bolsa para cada 10,7 alunos pagantes matriculados) e beneficentes de assistência social (1 bolsa para cada 9 estudantes regularmente pagantes). Além disso, a Lei ainda prevê que

A instituição privada de ensino superior com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente poderá, alternativamente, em substituição ao requisito previsto no caput deste artigo, oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 22 (vinte e dois) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento)

74 As bolsas podem ser integrais (100%), destinadas a estudantes oriundos de famílias com renda mensal de até um salário mínimo e meio, e parciais (25 ou 50%), para alunos cuja renda familiar mensal não ultrapasse três salários mínimos.

75 Nesse sentido, é possível observar algumas alterações entre o projeto de lei, a medida provisória e a lei que deu origem ao Programa. No primeiro momento, deveriam ser ofertadas bolsas apenas aos alunos que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas e professores de educação básica da rede pública. Já a lei aprovada é mais abrangente e acrescenta estudantes que cursaram o ensino médio em instituições privadas com bolsa integral e pessoas portadoras de deficiências.

ou de 25% (vinte e cinco por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o equivalente a 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento) da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do Prouni, efetivamente recebida nos termos da Lei nº9.870, de 23 de novembro de 1999, em cursos de graduação ou sequencial de formação específica (BRASIL, 2005a, p. 2).

Dessa forma, com generosos incentivos fiscais⁷⁶, a estratégia do governo era financiar as instituições de ensino privadas que se encontram “agora ameaçadas pelo risco de uma inadimplência generalizada do alunado e de uma crescente desconfiança em relação a seus diplomas” (BRASIL, 2003, p. 2). Mandel (1985) já sinalizava uma contradição entre a necessidade da ampliação quantitativa de profissionais qualificados – cujos “custos educacionais [eram] atendidos pelo Estado” (p. 190) – e a resistência do capital em arcar com tais custos. Deste modo, como “o sistema educacional não constitui para o capital um campo de investimento produtor de mais-valia” (ibid.), torna-se imperativo que o setor privado o torne lucrativo, tomando para si o que outrora era de responsabilidade do Estado. Nessa transferência de obrigações, as despesas educacionais acabam por recair sobre os assalariados, que, para manterem a “empregabilidade”, são obrigados a trabalhar mais e, assim, conseguir arcar com os elevados custos envolvidos para a obtenção da qualificação.

Apesar do notável sucesso popular (ANDERSON, 2011), as discussões referentes à criação do PROUNI tinham duas frentes. De um lado, os empresários alegavam que a Lei Federal 9.870/99⁷⁷ era um estímulo ao “calote”, pois a mesma limitava as IES de tomarem atitudes mais enérgicas com relação aos alunos inadimplentes – como a proibição de assistir aulas, fazer provas ou solicitar transferência. De acordo com o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior (SEMESP), as instituições privadas estavam sendo severamente penalizadas, pois a Lei protegia apenas os estudantes. Assim, cobrando uma mudança de postura por parte do governo, a entidade chega ao extremo de exigir o mesmo tratamento dos planos de saúde – após 60 dias de inadimplência o segurado perde os benefícios e pode ser retirado inclusive da UTI (MARQUES, 2006). Além disso, a rápida expansão do número de IES privadas resultou no surgimento de um grande contingente de vagas ociosas na graduação. Em 2003, o número de concluintes do ensino médio era inferior à quantidade de matrículas disponíveis no ensino superior (BRASIL, 2004). Dessa forma, a lei da oferta e da demanda não estava mais beneficiando as instituições privadas e,

⁷⁶ As IES que aderiram ao programa tinham a isenção de quatro impostos: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). Entretanto, a quantidade de impostos a serem deduzidos varia de acordo com a categoria da IES. As beneficentes possuem dedução apenas do PIS. As sem fins lucrativos são favorecidas com isenção do COFINS e PIS. Já as com fins lucrativos são as mais beneficiadas, deixando de pagar todos os impostos citados (BRASIL, 2005b).

⁷⁷ A Lei dispõe sobre a cobrança em instituições de ensino pré-escolar, fundamental, médio e superior. Além das medidas citadas, a norma também prevê que o aluno não pode ser impedido de trancar a matrícula e assegura que ele seja matriculado em qualquer instituição pública de ensino, independente de negociações na entidade anterior.

assim como qualquer organização capitalista, as mesmas passaram a adotar estratégias de contingência, como a redução drástica dos salários pagos aos docentes, contratação de mão-de-obra menos qualificada – na sua maioria horistas com frágeis contratos de trabalho – e o aumento da pressão sobre o governo em busca de alternativas à crise do setor.

Do outro lado, os sindicatos ligados às IFES e a comunidade acadêmica mostravam-se contrários ao novo programa do governo e questionavam os valores empregados para “salvar” as instituições privadas em detrimento de mais investimentos na universidade pública. Para os opositores, o montante empregado no programa deveria ser investido no aumento das vagas nas federais, ampliação da infraestrutura e na contratação de mais docentes e técnicos-administrativos.

Todavia, o governo, na tentativa de defender a mais nova política pública voltada para o ensino superior, contradizia tais afirmações. Segundo o MEC, o PROUNI não representava qualquer tipo de despesa para os cofres públicos, uma vez que a renúncia dos tributos cobrados às IES não-filantrópicas seria compensada pela elevação da arrecadação dos impostos pagos pelas entidades até então filantrópicas que inevitavelmente alterariam o seu regime jurídico para “sociedade com fins econômicos” e, assim, beneficiar-se-iam com a retenção de todo o patrimônio acumulado ao longo dos anos. Com isso, o governo estaria realizando o “controle social da filantropia”. De acordo com dados do MEC (BRASIL, 2005b), antes mesmo da instituição do PROUNI, 85% das IES privadas possuíam isenção total ou parcial de impostos, sendo que apenas 15% do restante, formado por instituições com fins lucrativos, faziam o pagamento dos impostos devidos. Com um controle mais efetivo o Estado estaria recuperando

a dignidade do conceito de filantropia, já que, hoje, a falta de transparência do cálculo de gratuidade a ser aplicado em assistência social por parte das instituições de ensino superior filantrópicas, confessionais e comunitárias é tamanha que uma minoria de instituições que se valem dessa opacidade para se desincumbir dos tributos devidos sem atender a suas obrigações sociais maculam a imagem de todo um setor cuja ação é imprescindível para o desenvolvimento social do País (BRASIL, 2004, p. 02).

Além disso, reforçando o discurso do baixo investimento no programa, o governo afirmava que a renúncia fiscal seria de “apenas” R\$ 50 milhões por ano, sendo bem inferior aos R\$ 350 milhões estimados pelo próprio governo para a criação da mesma quantidade de vagas nas IES públicas. Entretanto, o montante dos incentivos fiscais concedidos pelo governo federal às IES filantrópicas, antes mesmo da criação do PROUNI, ultrapassava os R\$ 800 milhões anuais – R\$ 634 milhões em contribuições previdenciárias e R\$ 205 milhões em impostos recolhidos pela Receita Federal. Segundo estudos realizados pelo próprio MEC durante a gestão de Cristovam Buarque, esse valor seria suficiente para dobrar a quantidade de vagas nas federais, ampliando para 520 mil o número de alunos em tais

instituições (CONSTANTINO, 2004). A renúncia fiscal foi sendo gradativamente elevada com o passar dos anos e em 2014 ultrapassou R\$ 1,1 bilhão, sendo R\$ 5 bilhões o total de recursos que o Estado deixou de arrecadar desde a criação do programa. Em 2015, o total de bolsas disponibilizadas ultrapassou 329 mil (FARINA, 2015; MADEIRO, 2015). Contudo, as insatisfações com o PROUNI não se limitavam aos elevados recursos financeiros empregados na sua manutenção e ao restrito projeto de ensino superior, limitado à sala de aula. A falta de um controle efetivo resultou em diversas distorções na concessão das bolsas⁷⁸.

Outro ponto bastante questionável sobre o programa está relacionado à quantidade de alunos beneficiados com as bolsas nas IES particulares. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), 29% das bolsas que estavam disponíveis entre os anos de 2005 e 2009 não foram preenchidas. Além de deixar de beneficiar 260 mil alunos, a falta de ocupação das vagas representa um prejuízo direto aos cofres públicos, uma vez que as instituições participantes não deixaram de receber as isenções fiscais devido à ociosidade. Segundo os auditores, somente nos anos de 2005 e 2006, o Estado deveria ter arrecadado R\$ 104,4 milhões se a isenção fosse baseada no total de bolsas ocupadas, e não nas que foram ofertadas pelas instituições (FABRINI e WEBER, 2011). Em posse de tais dados, o TCU concluiu que o problema tem relação direta com a lei que criou o PROUNI. Segundo reza o documento, para a IES receber o benefício basta fazer a adesão ao programa e oferecer um número preestabelecido de bolsas, não havendo a obrigatoriedade do preenchimento total das vagas ou estabelecer um número mínimo de ocupação. O órgão informa ainda que a falta de fiscalização por parte do MEC estimula as irregularidades cometidas pelas instituições de ensino, o que, no entender dessa pesquisa, fortaleceu a transferência de fundo público para o capital da área.

A auditoria realizada pelo TCU identificou também uma incongruência envolvendo o custo médio por aluno. Por meio de dados fornecidos pela Receita Federal, os auditores apontaram que, em 2006, esse custo mensal era de R\$ 601,00, sendo R\$ 102,00 maior que a média das mensalidades cobradas nas IES particulares no país à época (FABRINI e WEBER, 2011). Tal diferença torna o objetivo do programa questionável, pois, além de transferir recursos para a iniciativa privada em detrimento de maiores investimentos para as IFES, o Estado proporciona aos grupos educacionais uma receita mais elevada que a praticada pelo próprio mercado, servindo, dessa forma, “aos interesses de proteção, consolidação e expansão do modo de produção capitalista” (MANDEL, 1985, p. 336), onde o Estado “funciona portanto como um esteio do capital privado” (p. 340). Mancebo (2004b), ao chamar atenção para a privatização do ensino superior promovida pelo PROUNI, alerta que, ao criar programas com esse caráter, o governo contribui para o aumento da oferta particular

⁷⁸ Auditorias realizadas pela CGU entre os anos de 2005 e 2012 apontaram diversas irregularidades no programa. Segundo o órgão, foram identificados 4.421 bolsistas cuja renda *per capita* estava em desacordo com os critérios estabelecidos pelo programa. O relatório apontou ainda que 47 beneficiários estavam mortos e continuavam a receber a bolsa e outros 58 eram estrangeiros – o que é proibido pelo regulamento (MADEIRO, 2015; CGU, 2015).

na educação superior e delega “responsabilidades públicas para entidades privadas” (p. 85). Nesse cenário de desobrigação estatal, o governo, por meio de programas e ações de matiz social, esconde as suas reais motivações, apropriadamente descritas por Mandel (1985):

A rigorosa utilização do Estado burguês como arma dos interesses de classe dos capitalistas é escondida tanto dos atores quanto dos observadores e vítimas dessa tragicomédia pela imagem mistificadora do Estado como árbitro *entre* as classes, representante do “interesse nacional”, juiz neutro e benevolente dos méritos de todas as “forças pluralistas” (p. 347).

Dessa forma, visando “substituir ou complementar as responsabilidades que o governo recusa, ou assume apenas parcialmente” (MANCEBO, 2004a, p. 852), o PROUNI mostrou-se eficaz no cumprimento das metas governamentais de expandir o acesso e promover a permanência do aluno no ensino superior. Ainda, entende-se que o governo, com a instituição do Programa, proporcionou à iniciativa privada uma alternativa viável para que a mesma viesse a continuar lucrando com a educação superior. Por conseguinte, a política voltada para o ensino superior adotada pela gestão Lula foi estratégica para a coalizão de poder, situando-se na condição de “governar simultaneamente *para os muito ricos e para os muito pobres*” (AB´SÁBER, 2012, p. 53 – *destaques do autor*).

O ensino superior privado e a pandemia

A dependência financeira do Estado proporcionada pelo FIES e PROUNI, somada à forte concorrência do setor nas últimas décadas, têm criado uma situação atípica para as instituições de ensino privadas. Os vultosos recursos destinados à tais IES, por meio de isenção total ou parcial de impostos, passaram a se tornar essenciais para a manutenção e até sobrevivência de uma parcela significativa delas. Desse modo, qualquer redução, atraso ou interrupção no repasse de recursos pode representar o encerramento das atividades de diversas instituições. Por esse motivo, muitas IES privadas receberam com alarmante preocupação o ofício enviado pelo MEC ao Ministério da Economia em junho de 2020. De acordo com o documento, a redução em mais de R\$ 4 bilhões do orçamento destinado à Educação para 2021 poderá resultar na suspensão de bolsas do PROUNI, não realização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), suspensão de bolsas de pesquisa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e, num cenário ainda mais devastador, o fechamento de *campi* e cancelamento de cursos em instituições federais de ensino.

Os cortes no orçamento do MEC não são novidade e têm feito parte da política adotada pelo atual governo. No primeiro semestre de 2019, o MEC anunciou um contingenciamento de R\$ 5,8 bilhões do orçamento da pasta voltado para as universidades e institutos federais, o que representou 24,84% das despesas discricionária (gastos não obrigatórios) das instituições (BRASIL, 2019). Dessa vez, amparado pela queda na arrecadação e outras

consequências relacionadas à pandemia, a União estima para 2021 um corte de 20% em relação ao orçamento de 2020 (TOLEDO, 2020).

Caso se concretize, a suspensão do PROUNI terá impacto direto nas 1.239 IES privadas e nos mais de 410 mil alunos bolsistas (presenciais e à distância) que aderiram ao programa na sua última edição (BRASIL, 2020). Apesar da queda do número de participantes em relação aos anos anteriores⁷⁹, a política pública ainda é uma das principais mantenedoras das faculdades e universidades particulares nas cinco regiões do país. Com a queda na arrecadação proveniente do trancamento de matrículas dos alunos não-bolsistas, o repasse do Estado torna-se crucial para a saúde financeira de tais IES.

Outra questão relevante deve ser observada ao analisar os riscos da pandemia para as IES particulares. De acordo com uma pesquisa⁸⁰ realizada pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), 42% dos alunos matriculados nas instituições privadas podem abandonar os estudos caso a crise provocada pelo coronavírus persista por um período prolongado. A principal causa da desistência está relacionada à questões financeiras proporcionadas pela pandemia, uma vez que 22% dos entrevistados afirma ter perdido o emprego nos últimos meses (AGÊNCIA BRASIL, 2020). Somado a isso, a interrupção do PROUNI para 2021 fatalmente resultará em mais discentes com os estudos comprometidos, uma vez que essa se tornou a única forma de ingresso no ensino superior de uma parcela significativa da população.

Na tentativa de conter a crise, muitas IES privadas optaram por ampliar o ensino à distância (EaD), utilizando aulas remotas como estratégia de manutenção do alunado. De acordo com a citada pesquisa da ABMES, 78% das faculdades privadas não suspenderam suas atividades e estão funcionando de forma online. Contudo, essa modalidade de ensino vem sendo utilizada de maneira indiscriminada por algumas instituições, com aulas em disciplinas práticas e de laboratório na área de saúde – prática que é proibida pelo MEC⁸¹. O excesso de conteúdo disponibilizado online e a incerteza de reposições de aulas no formato presencial prejudicam substancialmente a formação acadêmica nessa área, podendo resultar em profissionais menos capacitados para o exercício da função. Contudo, organismos internacionais, como o Banco Mundial, não compartilham da mesma preocupação. Para a instituição, a adoção da EaD é peça chave na suposta redução das desigualdades existentes nas nações economicamente menos favorecidas. Ao estimular o uso constante da informática na aprendizagem dos discentes, a organização financeira, aos poucos, reduz a importância e necessidade dos professores, pois, na concepção do mesmo,

79 De acordo com dados do MEC, em 2018 foram mais de 1 milhão de inscritos e, em 2017, esse número ultrapassou 1,5 milhão (BRASIL, 2020).

80 A pesquisa intitulada “Coronavírus e Educação Superior: o que pensam os alunos”, divulgada em 10 de junho de 2020, entrevistou 1.607 alunos matriculados em IES privadas e futuros discentes.

81 Além de proibir a adoção de aulas no formato à distância para as disciplinas práticas e de laboratório, o Ministério também veta a substituição das disciplinas teórico-cognitivas a partir do 5º ano de curso.

Quando os estudantes dispõem de Internet de maneira confiável e econômica, o docente deixa de ser a única autoridade na sala de aula. A Internet muda a relação hierárquica entre docente e estudante, uma vez que esse último está em condições de explorar novos territórios sob a supervisão do docente. Quando todos os países chegarem a dispor do ensino pela Internet, os estudantes já não terão que depender de docentes pouco competentes (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 44, *tradução nossa*).

Ao sugerir essa mudança na “relação hierárquica entre docente e estudante” o banco, na realidade, está dando o aval para que as IES adotem cada vez mais mecanismos de substituição dos professores por outros agentes, incluindo a tecnologia da informação como mediadora. Essa nova configuração da educação passou a se tornar uma realidade constante para muitos educadores. A busca pela manutenção do emprego no atual cenário de crise tem levado professores a um acúmulo exagerado de atividades (alimentação de plataformas, preparação de vídeoaulas, participação em *chats* de dúvidas, preenchimento de relatórios diários, grupos de aplicativos, canais de vídeos), elevando ainda mais a angústia e exaustão desses profissionais.

Se a situação parece desafiadora para uma parcela dos docentes que permanecem em atividade, certamente é ainda mais cruel para aqueles que foram sumariamente demitidos a partir de março de 2020. Segundo o SEMESP (2020), mais de 800 professores perderam o emprego em virtude da pandemia apenas naquele estado. A diminuição do número de alunos e as aulas exclusivamente *online* permitiram que as IES privadas juntassem turmas e, conseqüentemente, reduzissem o quantitativo de docentes e suas respectivas cargas horárias. Apesar de vir à tona com a pandemia, os sucessivos desligamentos de docentes no ensino superior fazem parte de um processo de reestruturação que muitas IES vêm adotando desde dezembro de 2019, quando o MEC elevou de 20 para 40% a possibilidade do uso da carga horária via EaD para os cursos de graduação presenciais.

Assim, como se não bastassem todas as problemáticas e incertezas geradas pelo atual cenário mundial, existe o forte temor que o ensino superior num mundo pós-pandemia seja pautado na exclusão quase que total da figura do professor presencial, precarizando de maneira aguda uma categoria que já se encontra fragilizada. Todavia, esse é um debate que necessita ser explorado de maneira mais contemplativa em outras pesquisas.

Considerações finais

Com a proposta de identificar os cenários da pandemia para as instituições de ensino superior particulares no Brasil, esse capítulo foi capaz de estabelecer uma relação entre as políticas públicas adotadas pelos governos brasileiros a partir da década de 1990 (FIES e PROUNI) e a dependência das IES privadas frente a tais recursos. O breve resgate histórico apresentado aqui identificou que o surgimento ou ampliação de tais programas foi crucial para o desenvolvimento dos grandes conglomerados educacionais em território nacional. A

rápida ascensão das IES privadas foi seguida de dificuldades para o setor, com a elevação da inadimplência e a intensa disputa por clientes.

A criação do PROUNI representou um alívio para os investidores do setor, proporcionando o enriquecimento de diversos grupos educacionais. Porém, amparados na dependência de tais recursos, muitas IES viram-se ameaçadas com a possibilidade de suspensão de bolsas do PROUNI e interrupção do ENEM. O corte de mais de R\$ 4 bilhões do orçamento destinado à Educação para 2021 representa um duro golpe para um setor acostumado com excepcionais lucros nas últimas décadas.

Visando soluções imediatas para conter os prejuízos, muitas IES optaram pela não suspensão das aulas e adoção de atividades remotas. Entretanto, o uso indevido de ferramentas *online* em cursos mais sensíveis, como os da área de saúde, tendem a resultar na formação limitada de futuros profissionais.

É notório que a crise desencadeada pela pandemia tem causado severos danos à economia como um todo. Todavia, o exagero no uso da tecnologia da informação, principalmente nas disciplinas práticas, pode comprometer ainda mais o ensino nas instituições privadas, institucionalizado uma formação de resultados, onde a qualidade da educação é colocada em segundo plano.

Referências

AB´SÁBER, T. A. **Lulismo**: carisma pop e cultura anticrítica. São Paulo: Hedra, 2012.

TOKARNIA, M. Pesquisa revela que 42% dos alunos podem abandonar faculdades privadas. **Agência Brasil**, 10 jun. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2020-06/pesquisa-revela-que-42-dos-alunos-podem-abandonar-faculdades-privadas>. Acesso em: 08 jul. 2020.

ANDERSON, P. O Brasil de Lula. **Novos Estudos – CEBRAP**, n. 91, pp. 23-52. nov. 2011.

ARAÚJO, M. A. D. e PINHEIRO, H. D. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**, vol.18, n. 69, pp. 647-668. dez 2010.

BANCO MUNDIAL. **Lifelong learning in the global knowledge economy**: challenges for developing countries. Washington: World Bank, 2003.

BARROS, H. H. D. **Financiamento Estudantil**. Câmara dos Deputados - Consultoria Legislativa: Brasília-DF, 2003.

BRASIL. **Decreto de 20 de outubro de 2003**. Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. Diário Oficial da União. Brasília, 2003.

_____. Subchefia de Assuntos Parlamentares. **E.M.I. 026, de 28 de abril de 2004**. Minuta de Projeto de Lei, que institui o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Brasília, 2004.

_____. Presidência da República – Casa Civil. **Lei 11.096/2005**. Programa Universidade para Todos – PROUNI. Brasília, 2005a.

CASTRO, M. H. M. Universidade: a quantas anda nossa excelência e relevância? *In*: BARBOSA, M. L. O. (Org.). **Ensino superior: expansão e democratização**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014. pp. 71-102.

CGU. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação de Execução de Programas de Governo: Programa Universidade para Todos**, n. 35. Brasília, 2015.

CONCEIÇÃO, J.; SOUZA, J. C. O. O compromisso social da universidade no século XXI: para além da Reforma do Governo Federal. *In*: ARAUJO, J. O.; CORREIA, M. V. C. **Reforma Universitária: a universidade pública em questão**. Maceió: Edufal, 2005. pp. 65-86.

CONSTANTINO, M. S. L. Filantrópica ganha R\$ 839,7 mil de incentivo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 abr. 2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u15353.shtml>. Acesso em: 19 jan. 2016.

DURHAM, E. R. Educação superior, pública e privada. *In*: BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. pp. 197-240.

FABRINI, F.; WEBER, D. TCU descobre que 29% do Prouni não beneficiaram alunos, mas só universidades. **O Globo**, 12 mar. 2011. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/tcu-descobre-que-29-do-prouni-nao-beneficiaram-alunos-mas-so-universidades-2812494>. Acesso em: 04 fev. 2016.

FARINA, E. Governo deve poupar Prouni de medidas de ajuste fiscal. **Click RBS**, 12 mai. 2015. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/vida-e-estilo/noticia/2015/05/governo-deve-poupar-prouni-de-medidas-de-ajuste-fiscal-4758543.html>. Acesso em: 19 jan. 2016.

GUILHERME, P.; GLENIA, F. Faturamento de faculdades privadas cresce 30% em 2 anos, estima estudo. **G1 – Educação**, 28 ago. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2013/08/faturamento-de-faculdades-privadas-cresce-30-em-2-anos-estima-estudo.html>. Acesso em: 28 mai. 2020.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior 2004**. Brasília: INEP, 2005. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 12 jun. 2020.

_____. **Censo da Educação Superior 2018**. Brasília: INEP, 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 12 jun. 2020.

LEHER, R. Para silenciar os *campi*. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 88, pp. 867-891, out. 2004.

_____. Rumos da educação superior brasileira em um contexto de persistência da agenda neoliberal. In: ARAUJO, J. O.; CORREIA, M. V. C. **Reforma Universitária: a universidade pública em questão**. Maceió: Edufal, 2005. pp. 21-34.

_____. Fast delivery diploma: a feição da contra-reforma da educação superior. **Agência Carta Maior**, São Paulo, 14 fev. 2007.

MADEIRO, Carlos. MEC pagou bolsa do Prouni a mortos e a alunos de alta renda, diz auditoria. **UOL Notícias**, 25 mai. 2015. Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/noticias/2015/05/25/mec-pagou-bolsa-do-prouni-a-mortos-e-a-alunos-de-alta-renda--diz-auditoria.htm>. Acesso em: 19 jan. 2016.

MANCEBO, D. Reforma Universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 88, pp. 845-866, out. 2004a.

_____. “Universidade para todos”: a privatização em questão. **Pro-Posições**. vol. 15, n. 3. set/dez, 2004b.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARQUES, R. Inadimplência amedronta ensino privado. **Portal Universia Brasil**, 09 fev. 2006. Disponível em: <http://noticias.universia.com.br/destaque/noticia/2006/02/09/448643/inadimplncia-amedronta-ensino-privado.html>. Acesso em: 08 set. 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. ProUni converte isenção de impostos em vagas nas universidades. **Notícias**, 14 jul. 2005. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/content/index.php?option=com_content&view=article&id=3552:sp-1327306896&catid=40&Itemid=230. Acesso em 08 jul. 2020.

_____. Ministério da Educação não implementará último contingenciamento de 1,6 bilhão. **Notícias**, 22 mai. 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/222-noticias/537011943/76391-ministerio-da-educacao-nao-implementara-ultimo-contingenciamento-de-r-1-6-bilhao>. Acesso em: 16 jun. 2020.

_____. **Prouni. Dados abertos**. 15 jan. 2020. Disponível em: <http://dadosabertos.mec.gov.br/prouni>. Acesso em 09 jul. 2020.

NEVES, L. M. W. (org). **O empresariamento da educação**: Novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2002.

RODRIGUES, J. **Os empresários e a educação superior**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SEMESP. Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior. Inadimplência no ensino superior cresceu em 2005. **Notícia**. 30 nov. 2005. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/imprensa/migrado1025/>. Acesso em: 09 set. 2015.

_____. **Covid-19 e ensino superior**. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/Covid-19/>. Acesso em: 23 jul. 2020.

SILVA, F. L. Reflexões sobre o conceito e a função da universidade pública. **Estudo Avançados**, São Paulo, vol. 15, n 42, mai/ago, 2001.

SOUZA, A. M. G. **Financiamento público estudantil do ensino superior**: uma análise comparativa dos casos do Brasil e de Portugal. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2008.

SOUZA FILHO, R. **Gestão pública e democracia**: a burocracia em questão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

TOLEDO, L. F. MEC prevê maior queda de recursos desde 2018 e Enem corre risco para 2021. **Notícias, CNN Brasil**, 05 jun. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/06/05/mec-preve-maior-queda-de-recursos-desde-2018-e-enem-corre-risco-para-2021>. Acesso em: 16 jun. 2020.



PARTE IV

DESAFIOS E PERSPECTIVAS
PARA AS POLÍTICAS
PÚBLICAS A PARTIR DA
COVID-19

À PROCURA DE ESCUTAS SENSÍVEIS E MENTES LÚCIDAS: UM ENSAIO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19

Reginaldo Souza Santos

Thiago Chagas Silva Santo

Emerson de Sousa Silva

Fábio Guedes Gomes

I

Os seus primeiros 150 anos de hegemonia na orientação na forma de organização social (da segunda metade do século XVIII até o início do século XX), o capitalismo não teve maiores problemas na administração da sua trajetória de acumulação – até mesmo os efeitos perversos das crises do último quartel do século XIX foram mitigados e passaram quase imperceptíveis, com a exportação do excedente de mão de obra para as colônias e ex-colônias europeias.

O maior problema é o desemprego, que se apresenta de maneira estrutural e a literatura não trata com a atenção devida. Antes, fora compreendido como “exército industrial de reserva”, forma de o Capital controlar o preço do trabalho (na concepção de Marx); depois, foi absorvido como desemprego friccional, mas integrado à noção de pleno emprego (na teoria do emprego de Pigou).

Nos dias atuais, o desemprego estrutural ganha dimensão de descontrole em suas causas e é devastador nas consequências; mesmo assim, o sistema capitalista não é considerado pelos seus apologistas e pela análise econômica como padecendo de uma crise permanente. Chegamos a um ponto da humanidade em que o sistema econômico de produção hegemônico atingiu elevado nível de desenvolvimento e a crise se impõe como regra, e não como exceção em momentos esparsos na história, como vimos durante os últimos 200 anos.

Os problemas conjunturais mais agudos para a administração da economia capitalista apareceram em três grandes momentos do século passado: a) na grande depressão de 1929-

1933; b) durante a longa crise com início em 1971, cuja fase mais aguda ocorreu com os *subprimes*, em 2008/2009; c) finalmente agora, neste ano de 2020, com a crise sanitária decorrente da pandemia do novo Coronavírus (Covid-19). Independentemente de suas causas (as duas primeiras internas ao próprio sistema, em razão da sua má administração), em todos esses momentos há algo em comum: o desemprego, a sua consequência primeira e mais nefasta.

Não pode ser diferente, até porque não existe crise na situação oposta, a de pleno emprego – ou pelo menos não foi tratado devidamente pela literatura pertinente^[1]. Pode haver algum “incomodo” decorrente da elevação da demanda agregada além da capacidade de oferta geral e a consequente pressão sobre o nível de preços, com alterações nos preços relativos e na estrutura de distribuição da renda. Entretanto, esses momentos (quando ocorrem) são mais passageiros e, invariavelmente, os remédios utilizados são amargos, pois causam ainda mais desemprego e distorções na distribuição de riquezas – mesmo assim, não se tem muita preocupação em estudá-los.

Considerando a ocorrência de desemprego em massa, em certo momento, a ponto de desencadear crises sociais e políticas, e considerando, ainda, que os sinais de desaceleração da economia já eram antes conhecidos, pode-se perguntar: por que essas crises não são evitadas? Por que a política de recuperação, em todos os momentos, – inclusive agora – é entremeada por debates fortemente ideologizados, atabalhoados e à margem de uma discussão teórica e prática mais racional?

Ademais, as crises geralmente decorrem de causa de natureza econômica ou possuem explicações de outra natureza e que estão fora dela? Se se conclui que o desemprego (crise) é decorrente da queda da demanda agregada ou da superprodução (capacidade instalada ociosa), por que a teoria econômica em 300 anos não encontrou uma explicação para o ciclo econômico e muito menos uma maneira de evitá-lo? Por que desde as crises dos anos 1920 e 1930 a análise econômica não encontrou uma explicação consensual para a sua recuperação? E mais difícil e longe do razoável de entender: por que, desde o início dos anos 1970, a economia, embora operando com estabilidade de preços, especialmente nos países centrais, vem empurrando o desemprego (portanto, a crise) por um período tão longo, durante estes últimos 50 anos?

Essas são questões cruciais, cujas respostas apropriadas respaldarão as autoridades mundiais na tomada de decisões também apropriadas para o futuro da humanidade, pós pandemia da Covid-19. Caso essas questões sejam formuladas em qualquer programa de economia das principais universidades do mundo, a resposta provavelmente será na linha de que a teoria e a análise econômicas já deram as respostas mais do que apropriadas. O que resta a fazer é continuar seguindo o que já foi elaborado e está sendo aplicado pelas autoridades dos países desenvolvidos e seguido pelas demais mundo afora: reformas e reformas, sempre as reformas!

Pois bem, ousamos dizer que as respostas dadas não são as mais adequadas e por essa razão as soluções que estão sendo implantadas também não são as mais recomendadas para os interesses gerais da sociedade e do próprio capitalismo em geral. É certo que as decisões de orientação ideológica têm favorecido muito mais o capital do que o trabalho, embora se possa dizer que elas estejam sempre respaldadas em alguma teoria que lhes dá sustentação de conteúdo técnico. Ainda assim, se, de um lado, as referidas decisões são respaldadas por teorias vigentes, por outro lado, pode-se dizer que elas mesmas estão fundamentadas em falsas premissas, pois ao que parece se desconectam completamente da realidade dos fatos econômicos.

A primeira dessas premissas é a afirmação que a economia tende sempre para o equilíbrio em situação de pleno emprego – situação que só é modificada caso fatores externos interfiram, alterando o curso dos negócios. Essa tese está posta desde a análise de Adam Smith, mais bem estruturada por Jean-Baptiste Say (lei dos mercados), defendida intransigentemente por David Ricardo e consolidada elegantemente na exposição matemática que a Escola Neoclássica produziu, através das noções de equilíbrios geral e parcial, com Léon Walras e Alfred Marshall, respectivamente. Nesse caso, em condições de normalidade, as crises só ocorrem quando causadas por interferência ou fenômenos externos: intervenções indevidas do Estado^[2], guerras externas, desordens internas ou fenômenos da natureza que alteram o curso normal do cotidiano – como acontece agora com a pandemia decorrente da Covid-19.

A segunda premissa falsa sobre a natureza das crises vem das teorias dos ciclos econômicos, tomando como um movimento inerente à natureza dos negócios, sob qualquer forma de organização social, particularmente no capitalismo. A construção dessas teorias se origina em Thomas Robert Malthus, quando no debate com David Ricardo, o pároco busca demonstrar que as economias estavam sujeitas a crises toda vez que a demanda efetiva ficasse abaixo da oferta, em razão do vazamento do poder de compra (parte da renda ganha e não gasta) que ocorre sempre que o agente econômico anteveja algum motivo para não emprestar (o banqueiro), não investir (o empresário) ou não consumir (o trabalhador). Desse modo, o princípio da demanda efetiva contrariava a tese do pleno emprego de Jean-Baptiste Say/David Ricardo, ao tempo em que abria caminho para a análise da dinâmica do capitalismo sob a perspectiva das crises e, por óbvio, dos ciclos econômicos.

Embora Karl Marx se tornasse um crítico impiedoso de Malthus – chegando a dizer que o trabalho *Essay on Population* não passava de um plágio escolar –, a sua *Lei Geral da Acumulação Capitalista* (título do capítulo XXXIII do livro *O Capital*), e os trabalhos posteriores dos marxistas^[3] (exceto J. Schumpeter e J. S. Mill), que trataram dessa questão das crises e dos ciclos econômicos^[4], em verdade, têm como matriz inspiradora o principal livro de Malthus, *Princípios de Economia Política* (de 1820). É notadamente no capítulo VII, *As Causas Imediatas do Crescimento da Riqueza*, onde este autor discute, exaustivamente, o princípio da demanda efetiva, as causas e consequências das crises e os caminhos para

superá-las, que o velho Marx irá beber da fonte do entendimento sobre uma das principais razões e causas das crises do sistema econômico da modernidade.

O problema das crises (e dos consequentes ciclos econômicos que nascem delas) não está em negar a sua existência porque, de fato, elas existem e trazem muitos problemas para a sociedade em geral, mais especialmente quando todos os principais polos econômicos se interligam por formas que facilitam as comunicações e tráfegos de mercadorias. Todos sentimos os seus impactos, principalmente através da sua consequência mais nefasta: o desemprego. O problema central está em atribuir um caráter endógeno aos negócios – como inerentes à natureza do modo de produção capitalista, cujas características da sua dinâmica são a instabilidade e a crise. Essa é uma interpretação errônea, que se faz a partir da abstrusa expressão “mão-invisível” de Adam Smith – que é muito mais coloquial (fala apenas uma vez) do que formal em sua obra^[5].

Para negar as teses de que 1) a economia capitalista tende ao equilíbrio em situação de pleno emprego e 2) as crises são próprias da natureza dos sistemas econômicos, particularmente do sistema capitalista, partimos do seguinte pressuposto: *que no espaço-tempo, todo e qualquer movimento na sociedade econômica é dado por uma intencionalidade (seja ele de que natureza for), logo (o movimento) é concebido, é dirigido; enfim, é administrado*. Tendo uma validade geral, mais ainda considerável em relação aos processos sociais específicos, particularmente aqueles relacionados com os sistemas econômicos nas dimensões da produção, realização, distribuição e consumo.

Sendo assim, o estágio de pleno emprego (situação de conforto e desejado por todos) e as crises (estágio de desconforto e indesejado também por todos) não são situações que decorrem simplesmente da própria natureza do sistema econômico; portanto, alheias às intencionalidades concebidas e administradas por quem quer que seja. Uma e outra situação ocorrem porque há erros e acertos de administração desses processos: na concepção, na direção ou na execução. Os bancos de dados (p.ex. de investimento, de emprego, de produção, de financiamento, de vendas, de preços, de consumo etc.) e os indicadores de conjuntura que se constroem a partir deles, permitem o acompanhamento, a antevisão de situações críticas e possibilidades de acionar instrumentos e mecanismos de controles pertinentes, que ajudam a corrigir e redirecionar os rumos dos processos ao curso anteriormente desejado e planejado.

Assim, o resultado sempre sairá de acordo com as intenções de quem conduz o processo. Por isso, não é exagero afirmar os processos econômicos são administrados e não fruto de uma autodeterminação que para ser entendido sempre dependerá de uma teoria (econômica) que lhe dê significado explicativo *ex-post*: a exemplo do aumento da liquidez para o financiamento, o comportamento da taxa de juros, a queda no nível dos preços básicos (sobretudo os salários), os avanços tecnológicos etc. Mesmo que numa sociedade onde o culto ao indivíduo seja a tônica e as liberdades um valor central, isto não quer dizer que na economia as forças operam nessa mesma lógica e as suas determinações obedecem a natureza do comportamento dos agentes atomizados.

Por essa razão que a Economia para ganhar o *status* de ciência social abandonou o caráter normativo e assimilou métodos e instrumentos de medição e predição próprios das ciências da natureza – como o uso da matemática para a explicação de qualquer fenômeno. Nesse caso, os indivíduos e agentes econômicos são como números e seus comportamentos podem ser deduzidos através das formulações e modelos matemáticos

Com isso, o grau de abstração sobe muito, assim como o distanciamento da realidade e, por consequência, a capacidade de orientar ou explicar adequadamente os fatos ou resultados econômicos. Mesmo assim, esse trabalho ainda continua sendo feito pela Economia. Mesmo com pouca serventia prática, produz um enorme efeito psicológico e ideológico de contenção das críticas ao sistema e de conformação com a dura realidade em que se vive, porque é no trabalho dos formuladores econômicos e administradores que todos acreditamos e confiamos o nosso destino.

Com a perda de espaço pela Economia Política, a Administração Política tem a oportunidade de assumir a responsabilidade e o papel que lhe é reservado na construção de uma teoria social que sirva aos melhores propósitos do processo civilizatório da humanidade. Sendo esse o desiderato, então o seu trabalho já deveria ter começado há pelo menos dois séculos. Porém, o campo de conhecimento da Administração sempre privilegiou a profissionalização e o trabalho servil de capataz das orientações emanadas dos severos cânones da Economia. Isso explica o seu baixo desenvolvimento intelectual (científico) e a pouca ou quase nenhuma determinação em querer mudar o curso das coisas, especialmente da sociedade em geral. Mesmo no campo profissional, a Administração ficou bem atrás do desenvolvimento aplicado das Ciências Contábeis e Atuariais.

II

Diante dessa evidência, os que estudam e/ou formulam as políticas que concebem e organizam os processos sociais cotidianamente ou de mais longo prazo devem ficar preocupados em saber por que a Administração não se apresenta e não contribui na busca de caminhos que levem a encontrar saídas para as desarrumadas estruturas econômicas, sociais e psicológicas da sociedade contemporânea. Outra preocupação reside no fato que os administradores políticos mundiais (dos diferentes países) dão uma demonstração singular do quanto estão despreparados para conduzir (administrar) os processos sociais em condições de instabilidade e incertezas – de crise.

Além dessa preocupação mais aparente, devemos estar também preocupados com o *déficit intelectual* em nosso campo e, por isso, temos sido incapazes de interferir no debate científico ou político com a autoridade que nos é pertinente. Mas, ao mesmo tempo, temos o desapontamento em saber que a maioria dos grandes esforços feitos mundo afora e no Brasil – de certo e errado – para solucionar os principais problemas é de natureza administrativa. Por exemplo, no caso do enfrentamento à pandemia do novo Coronavírus (Covid-19),

com exceção dos aspectos estritamente técnicos ligados ao desenvolvimento científico, às experimentações farmacológicas e à busca de novas terapêuticas, o que praticamente resta se concentra no campo da gestão da crise, na administração política da pandemia.

Os mais argutos observarão, e com certa razão, que, sendo assim, estamos diante de uma contradição. Ao tempo em que não se tem conhecimento adequado para interferir no processo, todas as decisões e soluções encaminhadas se caracterizam como *atos e fatos* de natureza administrativa. A contradição é só aparente, pois tudo sempre esteve no seu lugar. A Administração como um campo de estudos e reflexões dos processos sociais sempre foi incapaz de compreender a si mesma. Ela [a Administração] nunca se perguntou com bases epistemológicas conscientes qual é o seu *objeto*, a sua natureza (onde se encontra a sua origem, a sua *ontologia*).

Exatamente por essa razão as decisões e as ações para implantá-las têm graus de improvisação e incerteza elevados, com enormes custos para toda a sociedade, mas sobrecarregando mais aqueles com menor poder de defesa de seus interesses. E os gritantes erros decorrentes dos improvisos decisórios e de execução ficam tão mais evidentes quando vemos os resultados das avaliações feitas pelas auditorias e pelas pesquisas acadêmicas, que sempre tomam como parâmetro de aferição da boa ou má administração os índices das *metas* concluídas e não os da *finalidade* alcançada do bem ou serviço ofertados – tanto pelo Estado quanto pelo mercado.

A questão relevante não é saber qual a quilometragem *per capita* de estradas que um dado país tem, mas se as estradas que estão sendo construídas reduzirão os custos dos transportes e os índices de acidentes e mortes. Há pouca relevância para a saúde pública constatar que o sistema tem capacidade de atender sem restrições toda a demanda da população de uma cidade, de um estado ou de um país. O mais importante é saber se as pessoas que procuram o sistema de saúde são curadas de pronto dos males que são acometidas. Da mesma forma, a escola. O relevante não é o índice de matrícula, mas constatar que o ensinado é perfeitamente adequado para a idade e a série em que o aluno se encontra.

Assim, o problema está nesse *déficit de conhecimento* que existe no campo da Administração e é com ele que devemos ter uma preocupação especial, principalmente com o seu conteúdo em movimento impulsionado improvisadamente por aqueles que detêm outros conhecimentos e que atribuem pouco ou nenhum valor quando se trata da *Gestão* (concepção) e da *Gerência* (implantação) dos macros e micro processos sociais.

A decisão de garantir o nível de emprego, elevando a demanda efetiva por meio do gasto público, é um exemplo bem apropriado para o momento desse pouco entendimento do que pode ser o conteúdo da Administração Política. Essa proposta foi integrada (e tratada com um certo desprezo pelo *mainstream*) ao acervo da análise econômica por Malthus, no início do século XIX, posteriormente aperfeiçoada e atualizada por Keynes, a partir dos anos 1920 e 1930.

Porém, nesse caso específico e que se tornou o grande debate agora, uma outra corrente do pensamento econômico (de linha mais conservadora), associando a elevação do gasto ao aumento do déficit na mesma magnitude, diz que se pode conseguir os mesmos resultados (magnitude de *déficit*) fazendo diminuir a receita do Estado.

Esse é um dos problemas que do ponto de vista teórico pode estar resolvido no campo da economia, mas não na administração. Se houve uma redução na demanda agregada, digamos, em 10% para manter o nível de emprego, é preciso um gasto na mesma magnitude. Como os agentes econômicos já tomaram a decisão de não gastar, para evitar a crise o Estado resolve fazer o gasto necessário, de duas formas: a) diretamente, elevando os investimentos públicos em setores onde há carência deles ou b) indiretamente, por meio da renúncia fiscal, distribuindo o valor equivalente entre milhões de agentes, que podem gastar livremente, inclusive em consumo, ou simplesmente não gastar por achar irrelevante o incentivo para fazê-lo. Nesse caso, o Estado fez o gasto, mas não produziu o impacto desejado porque a decisão de fazê-lo estava descentralizada nas mãos de milhões de capitalistas e trabalhadores, cuja coordenação fica praticamente impossível de ser feita. Essa tese equivocada foi defendida por Milton Friedman, em seu livro *Capitalism and Freedom*, publicado em 1958.

Vê-se que, do ponto de vista macroeconômico, o gasto elevando a demanda efetiva em 10% era o montante necessário para manter o nível de pleno emprego e superar a crise. Mas do ponto de vista da administração política o problema não estava solucionado, porque a questão central não era produzir um déficit no orçamento, mas um certo nível de gasto para fazer a demanda efetiva crescer e conduzir o sistema econômico ao nível de pleno emprego. Com essa tese sendo a referência na tomada de decisões, notadamente a partir de 1970, compreende-se melhor os desacertos que a administração política do capitalismo vem proporcionando, nos últimos 50 anos, além de mostrar os quão rudes têm sido os ensinamentos da Economia, nessa questão em particular.

Como fazer isso, então? Nesse ponto, deixamos o campo da Economia (da macroeconomia) e vamos nos valer da Administração, mais apropriadamente da Administração Política, mas sem prescindir, óbvio, dos conhecimentos produzidos pela história, sociologia, ciência política, antropologia e, principalmente, da própria economia, importantes para produzir os “cálculos” fundamentais para conceber as ações (decisões) mais acertadas.

Administração tem uma enorme responsabilidade, portanto, de influenciar nas escolhas e alternativas mais adequadas para se atingir a finalidade, que consiste na manutenção do nível de atividade econômica e, por motivo óbvio, do nível de emprego – apesar do seu acervo intelectual ser pequeno para tal desafio.

A nossa grande experiência histórica, a Grande Depressão (1929-1933), mostrou que a finalidade foi alcançada e o mundo capitalista saiu da crise fazendo pesados gastos estatais em setores da saúde, educação, saneamento, transportes (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrovias), da eletricidade etc. Nesse processo, a transferência direta de renda

(consumo) foi fundamental e emergencial, mas marginal em relação aos gastos de outras naturezas (investimento).

Apesar dessas evidências, a história da análise econômica insiste em negar a relevância dessa mudança de direção da administração política do capitalismo, seja por discordar dos efeitos positivos da dita política keynesiana^[6], seja então pela incapacidade de entender os fatores causais da recuperação da economia, logo depois de 1934, culminando com a histórica expansão que se verificou até o final dos anos de 1960 e o início de 1970. Tanto isso é verificável que frente às dificuldades inicialmente enfrentadas pela economia capitalista, a partir dos anos 1970, depois de aproximadamente 40 anos de políticas chamadas de keynesianas^[7], as resistências mais frágeis aos argumentos do neoliberalismo vieram, justamente, das chamadas fileiras dos keynesianos – como assinalou W.C. Biven.

Enquanto isso, no agravamento da crise nos anos de 2008-2009 – cujo início dá-se a partir de 1970, conforme dito acima –, orientado por um liberalismo sem precedente em sua história, o capitalismo foi conduzido por uma Administração Política invertida em relação à do período de 1929-1933: toda ênfase no consumo dos trabalhadores e socorro direto às empresas e bancos. Com isso, não houve qualquer transformação nas estruturas econômicas e sociais do capitalismo. Antes disso, houvera agravamento da iniquidade distributiva!

Contemporaneamente, valoriza-se mais o *fluxo* (com a renda tendo uma origem expressiva no circuito financeiro) e menos o *estoque* (a riqueza se reproduzindo no circuito da produção, sobretudo aquela vinculada ao consumo coletivo: saúde, educação, saneamento etc.).

Esse foi um erro grosseiro da Administração Política, substituir a produção como elemento vital do motor do capitalismo, para centrar os esforços na expansão do consumo, dinamizando as forças econômicas dos segmentos financeiros e creditícios. Ao invés de revitalizar (em países desenvolvidos) e recuperar e ampliar (em países emergentes e em desenvolvimento) os serviços de educação, saúde, saneamento, infraestrutura e, especialmente, investir na ciência, desenvolvimento tecnológico e incentivar a inovação, fez-se a opção pelo consumo, transformando a assistência social em programas de distribuição de renda e riqueza. Não são e nem podem ser pela sua própria natureza. Isso levou ao aumento na concentração da riqueza e ampliou, ainda mais, as faixas da pobreza e da miséria, em termos relativos, em todo o mundo.

Com os problemas que a economia capitalista passou a enfrentar periodicamente – queda na produtividade, nas taxas de lucros e nos níveis de emprego –, tudo seria mais bem encaminhado com políticas e ações que permitissem o aumento da produtividade do trabalho. Para resolver a questão, os administradores profissionais, embalados pelos engenheiros, desenvolveram não só um programa, mas a ideologia da *Qualidade Total*; quem não estivesse inscrito nele certamente perderia competitividade e ficaria fora do mercado, cada vez mais globalizado e competitivo. Toda essa revolução estava acontecendo no plano dos micros processos sociais. Não bastava melhorar a tecnologia de produção, mas também

melhor valorizar a organização dos processos de trabalho. Surgiram os programas *Just in Time*, principalmente pela década de 1980 e válidos até os dias atuais, com a demanda e oferta se ajustando no tempo da produção. Tempo é dinheiro, diziam!

Em certa medida, essa concepção foi levada para a produção estatal de bens e serviços: educação, saúde, segurança etc. Uma de suas características é que a oferta anda ou deve andar sempre bem adiante da demanda, o que se opõe à concepção da *Just in Time*. Sem um desenvolvimento epistemológico e preparo analítico compatíveis para essas transformações que a competição capitalista solicitava, a administração política cede facilmente às críticas, com chavões rasteiros do tipo: *morte ao grande governo, reforma do Estado, reinventando o governo, reestruturação produtiva* etc. Essa concepção de ajuste da produção estatal aos critérios do mercado privado implicou na redução do investimento público e, por óbvio, na redução da oferta de serviços essenciais e na queda de sua qualidade. A consequência previsível começou a aparecer impiedosamente agora na pandemia do novo Coronavírus (Covid-19). No Brasil, dois fatores distinguem a dinâmica dessa crise dos demais países: o elevado grau de desigualdade social e econômica e a péssima oferta de serviços públicos de saúde.

Nesse instante, com a pandemia, surge a necessidade de um consumo coletivo e o sistema está com a capacidade no limite de atender à demanda por leitos de hospitais e atendimentos profissionais. Se o bem ou serviço tem uma natureza de consumo coletivo (por ser vital à convivência social ou meritório por questões de justiça ou humanitárias), há que se pensar em uma oferta para a essa demanda coletiva. Que se aprenda essa lição tão simples, que foi um dia aprendida nas desgraças das duas Grandes Guerras e nos infortúnios da grande depressão dos anos de 1920 e 1930, mas logo esquecida a partir dos anos 1970 em diante.

Novamente agora, uma crise sanitária, agravada por falta de uma infraestrutura e uma indústria da saúde apropriadas, busca-se a saída da forma mais inapropriada ainda: repetindo os erros de 2008-2009, com ênfase no consumo dos trabalhadores e crédito direto às empresas para garantir salário (consumo). Ainda que as carências sejam visíveis nos campos dos serviços de educação, saúde e da infraestrutura de um modo geral, tanto no mundo desenvolvido quanto na sua periferia, estamos administrando de maneira muito equivocada, indo completamente de encontro, mais uma vez, os interesses de longo prazo dos mais necessitados, especialmente no Brasil.

Do ponto de vista macroeconômico, os resultados são os mesmos: evita-se a queda nos níveis de atividade, mas em curto prazo. Porém, se a mesma magnitude de gasto for administrada de outra forma (para aumento da riqueza pela produção de serviços de educação, saúde e da infraestrutura ampliada de saneamento, estradas e investimentos na ciência, tecnologia e inovação) produzirá resultados mais estruturadores e de longo prazo, aproximando-os da sua finalidade e sentido da intervenção que é a expansão da riqueza e melhoria do bem-estar coletivo.

Esses exemplos falam muito bem do conteúdo e do sentido (importância) da Administração. Além disso, olhando com mais cuidado, perceberemos que todo o trabalho realizado para superar esta crise é de natureza eminentemente administrativa. Isso só não é percebido mais facilmente por que temos um déficit de conhecimento nesse campo do conhecimento. Nesse sentido, precisamos de mais esforço intelectual para o desenvolvimento epistemológico dessa disciplina^[8]. Com isso, propomos a abertura do debate com essa agenda.

III

Estamos longe de pretender construir um diagnóstico da atual situação, extrapolando para uma visão mais abrangente de mundo ou tratando de especificidades locais. Para tal, já existe gente muito especializada e ganhando muito dinheiro com esse trabalho, embora os resultados do interesse social e mesmo do capital em geral têm sido proporcionalmente inversos ao custo de realizá-lo. Em verdade, até aqui, o nosso objetivo e esforço foi demonstrar aquilo que estamos fazendo de bom e de ruim, e o que pode ser melhorado na concepção (gestão) do plano civilizatório e na execução das ações (gerência), a fim de aumentar os resultados sociais do nosso trabalho coletivo.

Essas reflexões estão voltadas para a proposição de algo mais prático para o enfrentamento de problemas reais que nos incomodam mais demoradamente há cerca de pelo menos cinco décadas. Além disso, dizer que as ideias que estão nos governando ao longo desse tempo não podem ser nem classificadas de ultrapassadas, pois quase sempre foram inúteis. Para saber disso, não precisamos das estatísticas oficiais que medem o desemprego, a fome e a miséria. Basta olhar com um pouco de atenção para as filas de pessoas em busca de algum auxílio, seja para se vestir, alimentar-se ou de uma quantia monetária de qualquer valor que permita-lhes manter de pé e respirando por mais um dia.

Assim, para se aceitar a proposta que segue, é preciso antes concordar com o pressuposto de que não é mais possível conseguir o mínimo de dignidade material para todos apenas desenvolvendo atividades para a geração de emprego e renda – isto que sempre falam os *boçais* (porque não estudam, não ouvem e não refletem sobre nada de interesse coletivo) dirigentes que temos. Isso porque a competição capitalista ocorre de forma tão acelerada e descontrolada (por conta do avanço tecnológico) que atingiremos o ponto de saturação da demanda por bens e serviços bem antes de chegarmos ao desejado nível do pleno emprego. Trata-se do desemprego estrutural, do qual a literatura econômica fala há bastante tempo, mas ainda sem qualquer perspectiva de solução.

Dessa forma, a dimensão da riqueza acumulada e o nível de conhecimento (ciência e tecnologia) nos permitem administrar esse processo de outra maneira, mantendo os propósitos. Como? Invertendo o *status* das variáveis do modelo de desenvolvimento. A renda, antes considerada uma variável dependente da expansão do nível de atividades, passa a ser a variável independente, pois a distribuição ganha autonomia e centralidade na nova

configuração do modelo, que denominamos de **PQNR/D**, onde se deve ler: *Para Qualquer Nível de Renda, deve-se ter uma Distribuição (D) voltada para o bem-estar coletivo*. Caso a renda distribuída não seja suficiente para proporcionar um nível de bem-estar desejado, deve-se elaborar um programa de expansão da riqueza com todos os fundamentos econômicos recomendados^[9]. Nesse instante, a distribuição passa a ser a variável independentemente do processo de desenvolvimento e o crescimento econômico a variável dependente. Sempre foi assim? Infelizmente não, mas já temos as condições técnicas para mudar a característica da administração política, daqui por diante, sem maiores constrangimentos.

Decerto, não devemos começar produzindo automóvel, sapatos ou navios de guerra. É mais ajuizado começar produzindo ou recuperando aqueles bens e serviços de consumo coletivo, dos quais estamos muito carentes e produzem impactos mais positivos sobre a distribuição da renda, da riqueza e do nível de emprego: saúde, educação, segurança^[10], toda a infraestrutura de transportes (rodoviário, ferroviário, hidroviário), habitação (mediante a desfavelização das cidades, diferente da política de habitação popular que vem sendo implantada, desde sempre), áreas de lazer, ciência, tecnologia, inovação, artes e cultura.

O tamanho desse mercado ainda não foi devidamente aferido. Mas é possível ter-se uma noção geográfica e espacial dele: as franjas de pobreza dos países centrais, de toda a periferia da América Latina, Ásia e de toda a África. Seguramente é um espaço ainda a ser ocupado pelas atividades produtivas e culturais, muito maior do que tudo que é explorado hoje em dia pelo capitalismo planetário. Para tomar as melhores decisões, a Administração Política necessitará de cálculos mais consistentes. Nesse caso, pode-se convocar os serviços especializados dos economistas para medir as necessidades de financiamento, o impacto sobre o nível de emprego e renda (efeito multiplicador) e a duração temporal desses impactos (efeito acelerador). Com esse trabalho e nessa posição mais profissional, é possível que (...) *os economistas pudessem dar um jeito de serem considerados como pessoas humildes e competentes, num mesmo nível que os dentistas, seria excelente!* (Keynes, *As Possibilidades Econômicas dos Nossos Netos*, 1930).

IV

Depois da hegemonia política neoliberal surgida após a década de setenta do século passado, qualquer proposta para elevar o nível de gastos (consumo mais investimentos) é relacionada como políticas keynesiana. Essa associação direta não é verdadeira. Keynes estava preocupado com a questão do desemprego em si e, para resolvê-lo, a demanda efetiva deveria ser elevada ao ponto de absorver o volume de desemprego vigente – de preferência com um gasto estatal de curto prazo (consumo), daí a sua analogia com a ação de enterrar dinheiro em garrafas e distribuí-lo aos atores que fossem capazes de desenterrá-lo.

Superado o problema do desemprego, a teoria clássica (neoclássica, para os mais contemporâneos) poderia retomar os seus fundamentos lógicos e seguir com as suas

recomendações. Por essa razão, a teoria que estamos apontamos neste texto, além de tentar contribuir com a discussão da necessidade de mudanças na ordem das coisas até então pensadas e praticadas, ela está voltada, também, para o tratamento de questões de longo prazo – como o combate do desemprego estrutural, ampliação da capacidade de distribuição^[1] e o alcance da finalidade desenvolvimento/bem-estar – difere daquela formulada por Keynes para solucionar os problemas do desemprego conjuntural, com pouca ou nenhuma importância às questões relativas ao desenvolvimento e à distribuição. Pensava ser uma consequência natural; não foi e continua não sendo. O processo precisa ser administrado. Esta distinção é fundamental para a compreensão adequada do que aqui foi sumariamente discutido e proposto.

Por fim, este ensaio propositivo não poderia ser concluído sem falar algo sobre o nosso futuro; e, sinceramente, achamos que está dizendo ou que está querendo apontar uma direção para o nosso futuro desejado. Acreditamos nisso porque o conhecimento e a riqueza que temos armazenados já são mais do que suficientes para garantir à espécie humana a materialidade e a harmonia social necessárias na sua trajetória civilizatória. O homem já conhece muito a si e de si mesmo (a sua anatomia, a sua natureza etc.), assim como conhece o suficiente do universo para lhe proporcionar o que é importante e relevante – abandonando a obediência à penitência imposta a Adão. Dessa forma, tudo o mais, daqui para a frente, deverá ser guiado pelo exercício do diletantismo, das artes da vida; do amor, enfim. Mas também, em alguma medida, somos livres para continuar estimulando a avareza e a luta sem trégua pelo acúmulo cada vez mais privado da riqueza socialmente produzida. Essa escolha não depende da razão dada pelo cálculo matemático, mas da mudança de uma outra Administração na forma de trabalhar, produzir, distribuir e viver.

Referências

BIVEN, W. C. *Quem matou John Maynard Keynes?* São Paulo: McGraw-Hill, 1990.

SANTOS, Reginaldo Souza; GOMES, Fábio Guedes; SANTOS, Thiago Chagas Silva; RIBEIRO, Elisabeth Matos; FILHO, Luís Marques de Andrade. A Crise, o Estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo. Cadernos EBAPE.BR, v. 14, nº 4, Rio de Janeiro: FGV, pp. 1011-1034, out./dez. 2016

[1] Algo próximo a isso é uma economia estacionária. Essa questão, sem dúvida, o *buraco negro* da teoria econômica. Além de Marx, com o conceito de acumulação simples, Keynes, Schumpeter e Victoria Chick trataram do assunto de forma tão discreta que sequer merece qualquer relevância pela história da análise econômica.

[2] Tomar o Estado como externo à dinâmica social e econômica constitui um dos maiores erros analíticos e deficiências intelectuais do pensamento social dos últimos 100 anos. E essa deficiência está custando muito caro ao processo civilizatório contemporâneo e futuro.

[3] Entre esses autores, os mais destacados são: John Stuart Mill (*Princípios de Economia Política*, de 1849), Mikhail Tugan-Baranovisky (*As Crises Industriais na Inglaterra Contemporânea*, de 1894), Rosa Luxemburgo (*A Acumulação de Capital*, de 1912), Joseph Schumpeter (*Ciclos Econômicos*, de 1939), Nikolai Kondratieff

(Os Ciclos Longos na Conjuntura Econômica, de 1...) e Michael Kalecki (Teoria da Dinâmica Econômica, de 1954).

- [4] O ciclo econômico mais tratado na literatura se divide em três categorias: os *ciclos de Kondratieff*, de longa duração; o *ciclo Juglar*, de seis a dez anos, o *ciclo Kitchin*, de aproximadamente quarenta meses.
- [5] A esse respeito conferir SANTOS, Reginaldo Souza. *As Teorias das Finanças Públicas no Contexto do Capitalismo – Uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes*. 2ª edição, São Paulo: Ed. Hucitec, 2010.
- [6] Milton e Rose Friedman são mais enfáticos quando afirmam que a recuperação foi postergada justamente por ter havido uma forte intervenção do Estado nas questões econômicas. FRIEDMAN, Milton e FRIEDMAN, Rose. *Free to Choose: a personal statement*. Boston, EUA: Mariner Books, 1990.
- [7] Dizemos “chamadas keynesianas” porque o mais relevante dos fatores causais da recuperação, a produção direta de bens e serviços por parte do Estado, recebeu rejeição peremptória de Keynes em vários dos seus escritos, principalmente em a *Teoria Geral*. Sobre este ponto ver do primeiro autor *Keynes e a Proposta de Administração Política do Capitalismo – uma crítica aos pressupostos da externalidade do Estado e da Crise Fiscal*. São Paulo: Hucitec, 2010.
- [8] E o primeiro passo a ser dado é com a reformulação do conteúdo curricular dos programas de Administração das universidades de todo o mundo. ‘
- [9] Vale considerar que esta proposta pode produzir efeitos mais positivos com a mudança nos normativos das relações trabalhistas, entre as mais importantes a redução da jornada de trabalho.
- [10] Vale dizer que a tendência de longo prazo é a necessidade de produção nessas áreas diminuir; por razões óbvias, a redução primeira ocorrerá na área de segurança.
- [11] Esta proposta de distribuição talvez beneficie mais significativamente a classe média, com a possibilidade que passa a ter de consumir os serviços públicos de educação, saúde e segurança – itens que, na atualidade, pesam muito no seu orçamento doméstico. Sendo mais inteligente, tem uma rara oportunidade de viabilizar um projeto que lhe traz benefícios diretos com a inclusão de todos.



AUTORES

Acúrcio Castelo David

Doutorado em Inovação Terapêutica, pela Universidade Federal de Pernambuco (PPGIT/UFPE), graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), especialização em Docência no Ensino Superior, Mestrado em Administração Rural e Comunicação Rural pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).

Atualmente é Professor Adjunto pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL) – Campus Arapiraca no Curso de Administração geral desde de 2009. Atua nas áreas de Gestão de inovação, Gestão estratégia e na economia trabalha com regulação econômica, os fundamentos de economia e Economia Brasileira.

Ana Maria Rita Milani

Possui graduação em Economia - Universidad de Buenos Aires (1996) e mestrado em Economia pela Universidade Federal da Bahia (2005). Foi bolsista CAPES de mestrado. Doutora do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2010). Professora Adjunta da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Alagoas (FEAC-UFAL). Atualmente é Coordenadora do Curso de Mestrado em Economia Aplicada da Universidade Federal de Alagoas (CMEA-UFAL). Área de atuação: macroeconomia, desenvolvimento econômico e economia solidária.

Angela Christina Lucas

Professora da Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade de Campinas (FCA-UNICAMP). Graduada em Administração pela Universidade de São Paulo (2002), mestrado (2006) e doutorado (2015) pela mesma instituição. Doutora em administração na área de Gestão de Pessoas com foco em gênero. Tem experiência como professora graduação e pós-graduação na área de Gestão de Pessoas e Comportamento Organizacional. Atua como editora adjunta da Revista de Gestão da USP (REGE-USP) e da Revista de Administração da USP (RAUSP). É pesquisadora nas áreas de Gestão Estratégica de Pessoas, Mulheres no Mercado de Trabalho e Gestão de Carreira.

Bruno Setton Gonçalves

Doutor em Ciência da Propriedade Intelectual pelo PPGPI/UFS, Mestre em Economia pelo NUPEC/UFS e Bacharel em Economia pela Universidade Federal de Sergipe. Professor Adjunto III do Departamento de Administração Pública da UFAL, das cadeiras de Finanças Públicas, Federalismo e Relações Institucionais, Macroeconomia e Introdução a Economia. Líder do Laboratório de Administração Pública Aplicada (LAPA), vinculado ao curso de Administração Pública do campus Arapiraca e pesquisador associado do Laboratório de Economia Aplicada e Desenvolvimento Regional vinculado ao Núcleo de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Sergipe.

Carolina Raquel Duarte de Mello Justo

É mestre em Ciência Política e doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP, professora associada do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). É coordenadora do Núcleo de Estudos sobre Democracia e Desigualdades – Políticas Públicas e Percepções Públicas (NEDEPP/CNPq). Faz pesquisa na área de políticas públicas, com ênfase sobre os seguintes temas: políticas sociais, transferência de renda, relações federativas e intersetoriais, análise cognitiva de políticas públicas, percepções públicas sobre políticas públicas, cidadania, democracia, desigualdades e pobreza. É autora do livro *Renda Mínima e Cidadania em Campinas – O Pioneirismo na Busca da Renda Básica de Cidadania no Brasil*, publicado em 2009 pela Editora Annablume, São Paulo.

Daniel Arias Vazquez

Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (2010). Atualmente é professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo - Unifesp. Entre 2013 e 2017, exerceu o cargo de Diretor Acadêmico da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Unifesp/ campus Guarulhos.

Emerson do Nascimento

Mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor-associado e pesquisador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas, onde leciona nos cursos de bacharelado e licenciatura em Ciências Sociais, bem como no Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS-Ufal). Desenvolve pesquisas na área de violência urbana e segurança pública e coordena o *Laboratório de Estudos em Segurança Pública*.

Emerson de Sousa Silva

Possui graduação em Ciências Econômicas (2005), especialização em Gestão de Negócios (2007) e mestrado em Desenvolvimento Regional (2011), sendo todos esses obtidos pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Também é doutor em Administração pelo Núcleo de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA). Economista da Advocacia Geral da União (AGU) junto à Procuradoria Geral Federal em Sergipe. Foi professor em diversas instituições de ensino superior, atuando principalmente nos seguintes temas: Administração Política, Técnicas Estatísticas Multivariada e Análise Econômica. É também divulgador da área de pesquisa da Administração Política do Espaço Geográfico.

Fabiano Santana dos Santos

Doutor em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Adjunto na Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Tem experiência na área de Administração e Administração Pública, atuando nas áreas de Gestão de Pessoas no Serviço Público, Políticas Públicas e Ensino Superior.

Fábio Guedes Gomes

Bacharel em Ciências Econômicas e Mestre em Economia (UFPB), Doutor em Administração (NPGA/UFBA), professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Alagoas (FEAC/UFAL), do Programa de Pós-Graduação em Economia (FEAC/UFAL) e do Programa de Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação (PROFNIT/UFAL).

Helga Almeida

Doutora em Ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora da Universidade Federal do Vale do São Francisco. Coordenadora do Politik - Centro de Estudos em Instituições, Participação e Cultura Política - UNIVASF. Pesquisadora do Centro de Pesquisas em Política e Internet (CEPPI/UFMG). helgaalmeida@gmail.com

Luciana Santana

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora de Ciência Política na Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Vice-diretora da Regional Nordeste da Associação Brasileira de Ciência Política. Líder do grupo de pesquisa no CNPQ – Instituições, Comportamento Político e Democracia. Pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos (CEL/DCP/UFMG) e pesquisadora pertencente à Red Politólogas. E-mail: lucianacfsantana@yahoo.com.br

Luciano Mendes

Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Livre docência pela Universidade de São Paulo (USP) e Pós-doutorado pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA). Professor Associado na Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de Administração, atuando principalmente nos seguintes temas: Estudos Organizacionais, Identidade, Ética nas organizações e Sofrimento e Significado no trabalho.

Marconi Tabosa de Andrade

Professor do curso de Administração Pública da Universidade Federal de Alagoas/campus Arapiraca, com graduação em Ciências Sociais e mestrado em Antropologia Social, ambos pela Unicamp e doutorado em Sociologia pela UFSCar. Atualmente é coordenador da Incubadora Tecnológica de Economia Solidária da UFAL e tem pesquisado e desenvolvido ações de extensão no âmbito da economia solidária, do cooperativismo e da desigualdade.

Maria Amelia Jundurian Corá

Professora Adjunta da Universidade Federal de Alagoas, curso de Administração do campus Arapiraca. Graduada em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003), mestrado em Administração (2006) e doutorado em Ciências Sociais (2012) pela mesma instituição. Tem experiência como professora graduação e pós-graduação na área de Estudos Organizacionais, Gestão Pública e Gestão Cultural. É pesquisadora nas áreas de estudos organizacionais, políticas públicas e estudos culturais. E-mail: maria.cora@arapiraca.ufal.br

Olívia Cristina Perez

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (FFLCH/USP). Atualmente é Professora Adjunta na Universidade Federal do Piauí (UFPI) vinculada aos cursos de bacharelado e mestrado em Ciência Política e ao programa de pós-graduação (mestrado e doutorado) em Políticas Públicas. E-mail: 889oliviaperez@gmail.com

Reginaldo de Souza Santos

Bacharelado em Administração Pública, pela Universidade Federal da Bahia (1977); mestrado em Administração Pública, pela Escola Brasileira de Administração Pública e Empresarial (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (1982); doutorado em Economia, pela Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP (1991); estágio de pós-doutoramento pelo Instituto Superior de Economia e Gestão - ISEG da Universidade Técnica de Lisboa - UTL (1997/1998). Concursado como professor Titular do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (em 1999) e diretor

(nos períodos de 1992 a 1996 e de dez./2004 a dez./2008), sendo reeleito para o período 2009/2013. Atualmente é Professor Visitante da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Alagoas (FEAC/UFAL) e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA).

Rodrigo Gameiro Guimarães

Professor adjunto da Universidade Federal de Alagoas, lotado na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAC), atua na área de Estudos Organizacionais e Administração Pública e é integrante dos grupos de pesquisas: Grupo de Pesquisa em Dinâmicas Organizacionais (GEDO) e do Núcleo de Estudos Marcelo Milano Falcão Vieira (NeMaVi) da UFPEL. É graduado (2005) e mestre (2007) em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e doutor (2018) em Administração (Estudos Organizacionais) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente, estuda os seguintes temas: Estado, políticas públicas, neoliberalização, crédito e endividamento, tendo como loci de pesquisa as políticas do campo da educação, da cultura, do trabalho e pobreza.

Rodrigo Pereyra de Sousa Coelho

Doutor em Desenvolvimento Econômico, na área de Economia Social e do Trabalho, pela Universidade Estadual de Campinas. Atualmente é Professor Adjunto na Universidade Federal de Alagoas (UFAL), vinculado ao curso de administração pública do Campus Arapiraca. E-mail: rodrigo.coelho@arapiraca.ufal.br

Valdemir da Silva

Professor adjunto da Universidade Federal de Alagoas, lotado na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAC), atua na área de Estudos Gerenciais e de Finanças Públicas. É graduado (1996) em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Alagoas, Especialista (2002) em Contabilidade Avançada (CESMAC-AL) e mestre (2017) em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Exerceu os Cargos de Contador da Prefeitura de Municipal de Maceió (1996-2002), Contado da Secretaria de Estado da Saúde de Alagoas (2003), Analista Previdenciário do INSS (2003-2004), Auditor de Contas Públicas (2006-2011), Docente da Universidade Estadual de Alagoas (1998-2007) e Docente de outras Instituições de Ensino Superior e Cursos Preparatórios para Concursos Públicos (1996-2014). Atualmente, estuda os seguintes assuntos: transparência, gastos e custos no setor público.

Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas

Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente é Professor Adjunto na Universidade Federal do Piauí (UFPI) e coordenador do curso de Bacharelado em Ciência Política na mesma instituição. É vinculado aos seguintes Programas de Pós-graduação: Ciência Política, Gestão Pública e Administração Pública. E-mail: vitorsandes@ufpi.edu.br

Thiago Chagas Silva Santos

Doutor em Ciências Sociais (UFPB) e professor do Instituto Federal da Bahia (IFBA).

Este livro foi selecionado pelo Edital nº 01/2020 da Universidade Federal de Alagoas (Ufal), de um total de 44 obras escritas por professores/as vinculados/as em Programas de Pós-Graduação da Ufal, com colaboração de outros/as pesquisadores/as de instituições de ensino superior (autoria, coautoria e coletânea), sob a coordenação da Editora da Universidade Federal de Alagoas (Edufal). O objetivo é divulgar conteúdos digitais – e-books – relacionados à pandemia da Covid-19, problematizando seus impactos e desdobramentos. As obras de conteúdos originais são resultados de pesquisa, estudos, planos de ação, planos de contingência, diagnósticos, prognósticos, mapeamentos, soluções tecnológicas, defesa da vida, novas interfaces didáticas e pedagógicas, tomada de decisão por parte dos agentes públicos, saúde psíquica, bem-estar, cultura, arte, alternativas terapêuticas para o enfrentamento da Covid-19, dentre outros, abordando aspectos relacionados às diferentes formas de acesso à saúde e à proteção social, entre grupos mais vulneráveis da sociedade.

ISBN 978-65-5624-020-6

